

PARTE IV

LOS CASOS ATÍPICOS. SIN REGLAS FORMALES O CON REGLAS LAXAS Y DIFERENTES NIVELES DE REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

GUATEMALA: SIN REGLAS PERO CON CIERTA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

Guatemala es uno de los países de América Latina con menor representación descriptiva de las mujeres –únicamente el 19.4% en 2019 (CEPAL, 2022)– y uno de los que no cuenta, hasta la actualidad, con algún tipo de legislación encaminada a revertir esa situación. A más de 70 años de la conquista del sufragio femenino (alcanzado en 1946), las mujeres guatemaltecas se siguen enfrentando a importantes obstáculos para lograr el pleno ejercicio de sus derechos políticos y participar en condiciones de igualdad en la toma de decisiones públicas. Esto, a pesar de los numerosos intentos de adoptar los mecanismos afirmativos a favor de la igualdad de género en la política que han promovido las organizaciones feministas durante los últimos 25 años (García *et al.*, 2013) y de un contexto regional marcado por importantes avances en la representación femenina y en la construcción de las democracias paritarias.

Las mujeres guatemaltecas han accedido a los cargos –algunos pocos–, pero lo han hecho sorteando múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Es más, una mujer nunca ha gobernado el país y la percepción general de la ciudadanía es que ellas no están capacitadas o no les interesa la política. La evolución de la representación descriptiva da cuenta de los avances que ha experimentado el país desde 1986 cuando solo había siete mujeres en 100 escaños (7%) hasta la actualidad, en 2020-2021, que cuenta con 31 (19.4%), el mayor número de mujeres legisladoras de su historia. Desde 1986 han resultado electas 152 mujeres frente a 1129 hombres en 1281 escaños, lo

que significa que solo el 11.9% de los curules han sido ocupados por mujeres en la historia reciente del país.

Este es un caso importante para evidenciar los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando pretenden participar en la política, pues demuestra las resistencias ante el reconocimiento de la igualdad de género y la necesidad de incluirlas en la toma de decisiones públicas. La falta de mecanismos concretos para implementar las medidas de acción afirmativa tanto en la Ley General, como en los estatutos partidistas dificulta el derecho de las mujeres a estar consideradas en las candidaturas y también a ocupar puestos elegibles. A esto se agrega el hecho de que incluso muchas mujeres (además de los hombres) cuestionan la inclusión de medidas de acción afirmativas por atentar a los méritos y la capacidad de las mujeres y que las dinámicas sociales exigen considerar elementos interculturales e interseccionales al pensar en reformas que cambien esta sistemática situación de exclusión.

Guatemala se ha caracterizado por ser uno de los países que menos ha impulsado la protección de los derechos políticos de las mujeres en América Latina y aun así ha suscrito la mayoría de los tratados internacionales, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de 1980; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará, de 1994; la Plataforma de Acción de Beijing, de 1996; el Consenso de Quito –suscrito en 2007– para promover la aprobación de medidas de acción afirmativa con la intención de garantizar el acceso a los cargos públicos y la participación política de las mujeres en América Latina y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres (2015) que sentó las bases de la construcción de la democracia paritaria.

¿Por qué si no existe ningún régimen electoral de género en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular, los resultados de la representación legislativa alcanzan niveles del 20% como otros países que sí tienen reglas para que se ubiquen mujeres en las candidaturas? Como ya se ha evidenciado en la literatura comparada (Schwindt-Bayer, 2018; Freidenberg *et al.*, 2018; Bareiro *et al.*, 2004), las normas que prevén los tratados internacionales contribuyen a mejorar la representación, pero por sí solos no terminan de traducirse de manera real en instituciones más igualitarias.

Aunque después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se crearon varios mecanismos para las mujeres (Defensoría de la Mujer Indígena, DEMI y

Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM);¹ se promulgaron leyes (desarrollo integral de las mujeres, violencia intrafamiliar, violencia sexual, y trata y explotación, femicidio y otras formas de violencia) y se diseñaron políticas (Política Nacional para la Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, PNPDIM) la representación política es insuficiente. Dado que las mujeres son la mayoría de la población (51.2%),² participan más que los hombres en las elecciones y son muy activas en los movimientos sociales de defensa de los derechos humanos, el porcentaje medio de mujeres electas no representa en términos descriptivos a las ciudadanas del país. Asimismo, dado que este se ha caracterizado por una marcada exclusión histórica de los pueblos indígenas, la desigualdad es de carácter interseccional, ya que las mujeres indígenas sufren incluso una mayor discriminación.³

El caso guatemalteco arroja luz sobre cuáles pueden ser los factores sociales, políticos y económicos que impiden el avance de las mujeres y la materialización de sus demandas. En los últimos años ha habido un salto significativo en la participación de las mujeres por la inclusión de seis mujeres candidatas en los 11 binomios presidenciales (tres como candidatas a la presidencia y tres como candidatas a la vicepresidencia, incluidas dos mujeres indígenas) de las elecciones presidenciales de 2011, y por el triunfo por primera vez en la historia política de Guatemala de una mujer como vicepresidenta (Ingrid Baldetti Elías). Si bien aún ninguna mujer ha ocupado la presidencia del Poder Ejecutivo, en 35 años de vida democrática ha habido dos mujeres en altos cargos en el Poder Legislativo (se trata de Catalina Soberanis, 1991-1992; Arabella Castro, 1997-1998) y muchas más en el Poder Judicial.

La ruta de las reformas fallidas se convierte, entonces, en un caso paradigmático que aporta a la política comparada importantes hallazgos sobre las limitaciones de la actuación institucional de los movimientos feministas y del movimiento amplio de mujeres; de las dificultades de las mujeres políticas para

-
- 1 Durante el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz, de los 22 negociadores, dos eran mujeres; una de las cuales fue signataria de los Acuerdos de Paz (de 11 signatarios en total). Es el primer acuerdo de paz que aborda la violencia contra las mujeres en América Latina y crea mecanismos específicos para las mujeres indígenas (DEMI) y la institucionalidad para la paz (ONU Mujeres, 2021b).
 - 2 Las mujeres representaban el 51.2% de la población estimada para 2014 de 15.8 millones de habitantes.
 - 3 El país se integra por 24 grupos lingüísticos y cuatro pueblos: maya, garífuna, xinca y mestizo o ladino. Según los últimos tres censos de población (1981–2002), la población indígena constituye el 43% de la población total del país.

generar redes sororas de impulso a la participación política por encima de las lealtades partidarias y de la fuerza de las resistencias patriarcales de las dirigencias de los partidos políticos que aún no han entendido la importancia de la construcción democrática en clave igualitaria. El análisis del caso guatemalteco, aunque lejano a las dinámicas que ocurrieron en las últimas tres décadas en otros países de la región, resulta indispensable para comprender los factores que permiten avanzar o que, por el contrario, logran frenar el avance de la igualdad política en clave interseccional.

Este capítulo describe la evolución de las propuestas para contar con un régimen electoral de género en Guatemala y evalúa esos intentos fallidos para fijar el modo en que se establecen las reglas formales; la forma en que se registran las candidaturas ha incidido, junto con el sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso Nacional. Dada la ausencia de reglas, el texto identifica los obstáculos y problemas que enfrentan las mujeres guatemaltecas y realiza una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar su representación política.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS PARA APROBAR UN RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

Si bien aún Guatemala no ha aprobado ninguna medida afirmativa ni tampoco el principio de paridad de género encaminados a generar el incremento en la representación política de las mujeres, a lo largo de los años se han propuesto desde distintos actores políticos diversas reformas a la legislación electoral que pretendían la incorporación de las cuotas y/o la paridad para el registro de las candidaturas. El análisis de los intentos fallidos y la identificación de los actores que lograron frenar estos avances aportan datos relevantes al estudio de los mecanismos que obstaculizan la materialización de la representación política igualitaria.

A partir del reconocimiento del sufragio femenino, logrado con la aprobación de la nueva Constitución en 1945, las relaciones políticas, económicas y sociales han estado afectadas por las jerarquías de género. Incluso el propio reconocimiento del voto reflejaba la discriminación hacia las mujeres: el sufragio universal fue otorgado a todas las personas mayores de 18 años, sin embargo, era obligatorio para los varones que sabían leer y escribir, pero optativo para las mujeres. Asimismo, las personas analfabetas no tenían derecho a la secrecía del voto y estaban obligados a anunciarlo públicamente (Hybel, 2020: 227).

Las limitaciones a los derechos políticos de las mujeres en Guatemala resultaron en su baja representación en los espacios de poder de todos los niveles: gabinetes, congresos y autoridades municipales, en comparación con otros países de Centroamérica (Saint-Germain y Chavez Metoyer, 2008: 56). Al mismo tiempo, los movimientos de las mujeres fueron muy activos en la lucha por los derechos humanos y en contra del terror empleado por el gobierno, aunque su participación en la guerrilla –especialmente en su liderazgo– fue limitada en comparación con otros países de la región (Luciak, 2001: 27). Más tarde, durante las largas negociaciones de paz (1990-1996), los movimientos de las mujeres y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el partido que aglutinaba cuatro de las guerrillas más importantes, pretendieron lograr que la problemática de la igualdad de género fuera incluida como parte de los acuerdos (Luciak, 2001: 55).

La estrategia fue exitosa: las cuestiones de igualdad de género fueron incluidas en cuatro de los siete acuerdos firmados, en los que el gobierno guatemalteco se comprometía a proteger a las mujeres jefas de familia y a las niñas y niños afectados por el conflicto, eliminar todas las modalidades de discriminación en contra de las mujeres, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y adoptar medidas afirmativas para incrementar la representación política de las mujeres (Luciak, 2001: 55). Este reconocimiento de la importancia de las mujeres en la vida política y social de Guatemala fue relevante (Luciak, 2001: 56), aunque 20 años después del inicio de las negociaciones, sigue sin materializarse.

Después de los Acuerdos de Paz, las expectativas sobre la participación de las mujeres regresaron a las dinámicas iniciales: incluso los nuevos partidos surgidos a partir de los movimientos armados no esperaban que las mujeres se involucraran activamente en la política. A pesar del reconocimiento formal de la igualdad, las normas patriarcales y el machismo dominante en la sociedad limitaban la capacidad de participación e influencia de las mujeres (Luciak, 2001: 61-64) y son un factor fundamental para comprender la baja representación femenina en el Congreso guatemalteco. A lo largo de los años, entonces, las mujeres –desde los movimientos feministas y desde los partidos– han estado exigiendo el cumplimiento de las obligaciones que el Estado adquirió al firmar los Acuerdos de Paz y al adherirse a los instrumentos internacionales a favor de la ampliación de los derechos de las mujeres. En especial, muchas de sus demandas se han concentrado en exigir la implementación de medidas afirmativas a favor de la representación política de las mujeres (Galicia *et al.*, 2013: 16-17).

La adopción de las medidas afirmativas fue planteada por primera vez en 1990, cuando la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) propuso la adopción de mecanismos afirmativos para la postulación de las candidaturas para las elecciones populares y la integración de los órganos partidistas (Galicia *et al.*, 2013: 31). En 1998, un grupo de diputadas presentaron la primera iniciativa formal (Iniciativa 2027) que incluía la cuota del 30%, alternancia y sanciones por incumplimiento (Galicia *et al.*, 2013: 31; ONU Mujeres, 2018: 55). El tema regresó al debate público en 2001 con la propuesta de cuota de 44% elaborada por las mujeres desde la academia y las organizaciones de sociedad civil (Comisión por la Equidad Política), y a los debates parlamentarios en 2004 y 2005 (Iniciativa 3109) con la propuesta de la cuota de 44% (Galicia *et al.*, 2013: 32; ONU Mujeres, 2018: 55). Ninguna de ellas logró una aprobación mayoritaria en el Congreso.

En 2008, la sociedad civil (a través de las organizaciones Asociación Política de Mujeres Mayas, MOLOJ, y Convergencia Cívico Política de Mujeres) elaboró propuestas de reformas electorales para incluir la paridad, alternancia y representatividad étnica en las postulaciones. El año siguiente, en 2009, las diputadas integrantes de la Comisión de la Mujer en el Congreso promovieron la iniciativa para adoptar la paridad con alternancia e inclusión de la diversidad étnica en las listas de candidaturas (Iniciativa 4088), la cual, a pesar de haber recibido aprobación por parte de la Comisión de Asuntos Electorales, fue bloqueada en el Pleno del Congreso. La misma suerte tuvo la iniciativa presentada en 2012 (Galicia *et al.*, 2013: 28-29).

La iniciativa 4535 presentada por el Tribunal Supremo Electoral en 2012, que propuso paridad y alternancia de géneros, tampoco logró avanzar en el Legislativo (Galicia *et al.*, 2013: 34). En 2013 parecía haber consenso entre los partidos para adoptar la cuota de 30% y alternancia en las listas (Iniciativa 4783) (Galicia *et al.*, 2013: 151). Esta iniciativa fue aprobada por las Comisiones, conocida por el Pleno del Congreso e, incluso, obtuvo el visto bueno de la Corte Constitucional (necesario al tener un impacto en las normas constitucionales). Sin embargo, nuevamente, incluso esta propuesta tan alejada de la paridad no logró materializarse (ONU Mujeres, 2018: 58).

El TSE volvió a presentar las iniciativas a favor de la paridad en 2015 (Iniciativa 4974). En esta ocasión, aunque se dio la aprobación de una reforma electoral que recogía diversas propuestas realizadas por el órgano electoral, la paridad de género no fue incluida entre los ajustes legales (Tello Sánchez, 2018: 46). Al año siguiente, el Presidente propuso una reforma para aprobar

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

la paridad, alternancia y representación étnica (Iniciativa 5158); esta, igual que todas las anteriores, no se ha podido materializar. A principios de 2021, el TSE elaboró una nueva propuesta de reforma que, además de varios aspectos del funcionamiento del propio órgano, busca establecer las cuotas y alternancia y reconocer la necesidad de postulación de las minorías étnicas. Asimismo, en marzo de 2021, un grupo de legisladoras y legisladores presentaron una nueva iniciativa de reforma (Iniciativa 5893) para promover la adopción de la paridad y alternancia en las listas a todos los cargos electivos y órganos internos de los partidos, así como la representación étnica paritaria en proporción a la población indígena habitante de los respectivos distritos y promoción de las candidaturas de las personas con discapacidad. Adicionalmente, la iniciativa establecía que el TSE tendrá la facultad (y la obligación) de rechazar las listas que incumplan con esas medidas.

Tabla I
 Iniciativas presentadas en la materia de cuotas
 y paridad de género en Guatemala

Año	Iniciativa	Proponente	Propuesta
1998	2027	Un grupo de diputadas	Cuota del 30% Alternancia Sanciones por incumplimiento
2001	N/A	Comisión por la Equidad Política	Cuota del 44%
2004	3109	Un grupo de diputadas y diputados	Cuota del 44% Alternancia
2008	N/A	Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj Convergencia Cívico Política de Mujeres	Paridad y alternancia Representación étnica

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Año	Iniciativa	Proponente	Propuesta
2009	4088	Un grupo de diputadas	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2010	4290	TSE	Paridad y alternancia Cuota del 10% para los jóvenes
2012	4535	TSE	Paridad y alternancia Paridad para las candidaturas indígenas en distritos con mayoría indígena
2013	4783	Un grupo de diputados	Cuota del 30% No más de dos personas del mismo sexo colocadas consecutivamente
2015	4974	TSE	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2016	5158	Poder Ejecutivo	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2021	N/A	TSE	Paridad y alternancia Representación étnica en proporción a la población de los distritos
2021	5893	Un grupo de diputadas y diputados	Paridad y alternancia Representación étnica paritaria en proporción a la población de los distritos Promoción de las candidaturas de personas con discapacidad Rechazo de la lista en caso de incumplimiento

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Congreso de la República y del TSE, así como de ONU Mujeres (2018) y Galicia *et al.* (2013).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

A pesar de las recurrentes reformas a la legislación electoral guatemalteca –entre 1985 y 2021 se han realizado cinco– ninguna de estas oportunidades fue aprovechada para articular un régimen electoral de género que permitiera avances en la inclusión de las mujeres en los espacios públicos (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Galicia *et al.*, 2013: 27). Hasta el momento, únicamente tres partidos adoptaron cuotas voluntarias. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) introdujo la cuota para las posiciones al interior del partido en 1997, por lo que la presencia de las mujeres entre la militancia y dirigencia del partido fue incrementando (Luciak, 2001: 182). Ya más tarde, otros dos partidos, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Encuentro por Guatemala (EG) también aprobaron cuotas para las postulaciones a cargos legislativos. La UNE asignó el 40% de las postulaciones para las mujeres, mientras que el EG únicamente determinó que no puede haber una participación mayor del 80% de cualquiera de los dos sexos en las candidaturas (Tello Sánchez, 2018: 45).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

A pesar de los numerosos intentos realizados a lo largo de los últimos 25 años por las mujeres desde los partidos políticos, la sociedad civil, la academia y los espacios legislativos, así como los importantes esfuerzos institucionales, Guatemala se mantiene como el único país de la región que no cuenta con medidas afirmativas obligatorias para que los partidos registren sus candidaturas con participación de las mujeres. La legislación electoral no contempla ningún tipo de mecanismo o medida que pudiera contribuir a incrementar el número de mujeres electas o, al menos, postuladas como candidatas a los cargos de elección popular. La siguiente tabla da cuenta de cómo, incluso después de cinco reformas realizadas al sistema electoral guatemalteco, el régimen electoral de género sigue ausente.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla II
 Régimen electoral de género en Guatemala

Norma	Año/ Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Guatemala I	1985	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala II	1990	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala III	1994	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala IV	2002	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0
Guatemala V	2016	Ausente		Ausente		Ausente		Ausente	Ausente
IFREG=0		0		0		0		0	0

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral guatemalteco para integrar el Congreso de la República se basa en el principio de representación proporcional combinado con dos tipos de listas, lo que supone una integración por sistema mixto. La elección de las 160 personas integrantes del Congreso se realiza a través de las listas postuladas en los distritos electorales y una lista nacional. Los distritos corresponden territorialmente a los departamentos⁴ y el número de las diputaciones electas en los distritos no puede exceder 128 (art. 205, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, LEPP). A través de la lista nacional se eligen 32 diputaciones correspondientes al 25% de la totalidad de los escaños del Congreso. La legislación guatemalteca no prevé ningún umbral para el acceso a la distribución de los escaños legislativos. La distribución de los escaños se realiza aplicando la fórmula electoral D'Hondt (arts. 200 y 203 de la LEPP). En caso del fallecimiento o la renuncia de una persona electa, esta es sustituida por quien ocupa el siguiente lugar en la lista de candidaturas registrada. Si se hubiesen agotado las candidaturas en las listas distritales, el escaño se asigna a la persona que corresponde en la lista nacional (art. 204 de la LEPP).

El Congreso se renueva cada cuatro años, de manera concurrente con las elecciones presidenciales, locales y de integrantes del Parlamento Centroamericano.⁵ La concurrencia de los procesos de renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de las elecciones locales, tiene un importante efecto sobre las estrategias de los partidos y el comportamiento de los votantes, generando un efecto unificador sobre las alianzas y preferencias electorales.

4 La Ley establece la siguiente distribución de escaños por cada distrito: Distrito Central: 11 diputados; Distrito de Guatemala: 19 diputados; Sacatepéquez: 3 diputados; El Progreso: 2 diputados; Chimaltenango: 5 diputados; Escuintla: 6 diputados; Santa Rosa: 3 diputados; Sololá: 3 diputados; Totonicapán: 4 diputados; Quetzaltenango: 7 diputados; Suchitepéquez: 5 diputados; Retalhuleu: 3 diputados; San Marcos: 9 diputados; Huehuetenango: 10 diputados; Quiché: 8 diputados; Baja Verapaz: 2 diputados; Alta Verapaz: 9 diputados; Petén: 4 diputados; Izabal: 3 diputados; Zacapa: 2 diputados; Chiquimula: 3 diputados; Jalapa: 3 diputados y Jutiapa: 4 diputados (art. 205 de la LEPP).

5 El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) es una institución de integración entre los países de América Central, integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá, y por 120 diputaciones electas por un periodo de cuatro años; cada país miembro elige 20 diputaciones mediante el sufragio universal y directo.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla III
 Sistema electoral legislativo de Guatemala

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata/o	Ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos
Edad	18 años
Relación con los partidos	Postulación a través de partidos políticos
Mandato	4 años
Renovación del mandato	Reelección inmediata
Tipos de diputados	Mixto: De distrito y de lista nacional
Tamaño de la Cámara	160 (128 distritales + 32 nacionales)
Revocatoria del mandato	N/A
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	24 distritos: 23 departamentos de tamaño variable en proporción a la población + 1 lista nacional. Por cada distrito electoral deberá elegirse mínimo un diputado y un número de diputados proporcional a la población determinada en el último censo realizado antes de una elección (80,000 habitantes).
Estructura de voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Método D'Hondt
Umbral	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir del texto constitucional y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Guatemala es uno de los países de la región con menores niveles de representación política de las mujeres. La ausencia de medidas afirmativas en un contexto de alta desigualdad de género y discriminación política deja la postulación de las mujeres guatemaltecas a la voluntad de los partidos políticos (Tello Sánchez, 2018: 19) y estos, aún sumergidos en las relaciones patriarcales y machistas, mantienen las limitaciones a la participación y representación femenina.⁶ En las elecciones legislativas de 2015, los partidos guatemaltecos postularon, en promedio, el 23.7% de las mujeres en las listas nacionales: el WINAQ-URNG-MAIZ⁷ postuló el 60% de mujeres entre sus candidaturas, la Unidad Nacional de la Esperanza el 91%, mientras que dos partidos (Frente de Convergencia Nacional y Movimiento Reformador) registraron solo a varones. En las listas distritales, las mujeres ocuparon entre el 17.1% en las listas de la URNG hasta un 36.6% en las del partido Partido Corazón Nueva Nación, con un promedio del 25.3% (Tello Sánchez, 2018: 41).

Sin embargo, incluso cuando las mujeres logran ser postuladas como candidatas, los partidos las colocan en las últimas posiciones lo que, bajo el esquema de las listas cerradas y bloqueadas, las deja sin posibilidades reales de ser electas. Esta dinámica queda evidenciada en el bajo éxito electoral de las mujeres: de las 357 candidatas postuladas en las listas distritales en 2015, únicamente 20 resultaron electas, equivalentes al 5.6% (Tello Sánchez, 2018: 43-44). La situación es aún más grave para las mujeres indígenas. A pesar de la composición multiétnica y pluricultural de Guatemala, la población indígena enfrenta una importante discriminación y exclusión de los espacios públicos. Los números tan bajos de la representación de las mujeres en el Congreso se tornan aún más graves al revisar la representación de las mujeres indígenas, que en los últimos años ha oscilado entre una diputación (0.63% de los escaños) en 2003 y cuatro legisladoras (2.5% de los escaños) en 2007 (Tello Sánchez, 2018: 31).

6 La exdiputada Sandra Morán expresó: aunque hemos hecho muchos esfuerzos [...] de promover la participación política de las mujeres [...] todavía tenemos obstáculos desde la familia, desde la comunidad, desde las mismas autoridades que no necesariamente reconocen las capacidades que tenemos y la necesidad del ejercicio de derechos [...] esos son obstáculos claros” (entrevista 9/11/2017, en Santa Cruz Sagastume, 2018).

7 Movimiento político WINAQ, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Movimiento Amplio de Izquierda.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

La baja representación política de las mujeres evidencia que el mero reconocimiento del derecho al sufragio es insuficiente para romper las barreras que imponen las desigualdades estructurales presentes en las sociedades contemporáneas. A pesar de que las mujeres guatemaltecas son la mayoría de las personas con derecho a votar (el 54% del padrón electoral) y que, además, son la mayoría del electorado (en las elecciones de 2015 fueron el 55%, con la participación femenina del 71.3%) (ONU Mujeres, 2018: 53), sus votos no logran romper las estructuras patriarcales. Incluso cuando las mujeres son la mayoría, “arraigo de actitudes patriarcales y estereotipos relativos a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia, el trabajo, la vida política y la sociedad, que constituyen graves obstáculos para que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos” (ONU Mujeres, 2018: 65).

Tabla IV

Composición por sexo de la Asamblea Legislativa de Guatemala

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1986-1991	93	7	100	7
1991-1994	106	10	116	8.6
1994-1996	74	6	80	7.5
1996-2000	69	11	80	13.8
2000-2004	102	11	113	9.7
2004-2008	144	14	158	8.9
2008-2012	139	19	158	12
2012-2016	137	21	158	13.3
2016-2020	136	22	158	13.9
2020-2024	129	31	160	19.4
Totales	1129	152	1281	11.9

Fuente: UIP (2021) y Galicia *et al.* (2013: 85).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

En las elecciones más recientes, de 2019, la situación respecto de la participación y postulación de las mujeres no ha registrado mayores avances. Entre las candidaturas a diputaciones, tan solo el 27.6% fueron mujeres, lo que se tradujo en 26 escaños ganados por las candidatas (19% del Congreso) (Monzón, 2019). Estos bajos niveles de postulación de las mujeres evidencian el bajo compromiso de los partidos con la igualdad de género y hacen patente la necesidad de promover una legislación que fortalezca la representación femenina.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La ausencia de las medidas legisladas y la resistencia de los partidos políticos ante cualquier intento de adopción de las cuotas o de la paridad de género tienen un efecto inhibitorio sobre la representación política de las mujeres en Guatemala y son, al mismo tiempo, un resultado de las estructuras patriarcales y las relaciones y jerarquías sexuadas presentes en la sociedad. Las desigualdades de género observadas en la representación política de las mujeres están presentes también en otros ámbitos. Las mujeres guatemaltecas tienen las menores oportunidades de desarrollo profesional en la región (únicamente el 43% de la población femenina es económicamente activa) y se enfrentan a importantes brechas salariales y otros patrones discriminatorios (WEF, 2021: 23). Esto deriva en una alta dependencia económica de sus esposos, obstaculizando su autonomía y dificultando, por supuesto, también su involucramiento en la política. Asimismo, las mujeres se enfrentan a altos niveles de violencia, pobreza e inseguridad alimentaria y limitaciones en el acceso a la educación (Tello, 2018: 36-39).⁸

8 Las fuertes barreras culturales y educativas se manifiestan también desde las instituciones del Estado: “uno se encuentra con barreras ideológicas, de manejo del marco jurídico internacional, de racismo, de machismo y es difícil llegar a institucionalizar esa legislación y hacerla operativa [...]” (Grupo Focal 31/10/2017). En ese sentido, la reproducción y apropiación de un discurso de oposición a estos mecanismos es común entre las dirigencias partidarias masculinas de algunos partidos políticos, basados en el mérito y la capacidad. Esto es bastante visible a nivel municipal en las respuestas de un buen número de las guatemaltecas entrevistadas. ‘Hay muchas mujeres que no están de acuerdo con la participación política de las mujeres y que también son hostiles a los planteamientos de la paridad y la alternabilidad (Grupo Focal de Guatemala, 31/10/2017 en Santa Cruz Sagastume, 2018).

El fenómeno particularmente grave y que tiene un efecto inhibitor sobre la participación y representación política de las mujeres guatemaltecas es la violencia de género, tanto en la política como en otros ámbitos. El Observatorio de las Mujeres del Ministerio Público reporta que entre enero de 2019 y febrero de 2021 se dieron 1,262 casos de feminicidio o muertes violentas de las mujeres, 28,319 casos de violación y 119,899 casos de violencia física, económica y psicológica (Ministerio Público, 2021). Estos datos evidencian que la adopción, en 2008, de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, no ha sido suficiente para frenar o disminuir este fenómeno. La débil capacidad institucional para prevenir y sancionar los casos de violencia, así como la prevalencia de los estereotipos, roles tradicionales de género y jerarquías sexuadas del poder en la sociedad impiden el avance y la construcción de una vida libre de violencia para las mujeres.

Las condiciones de desigualdad que persisten en la sociedad guatemalteca y que limitan el ejercicio de la autonomía y de los derechos por parte de las mujeres evidencian que, para romper las estructuras patriarcales y construir una democracia paritaria serán necesarias tanto las medidas afirmativas en la política, como políticas públicas con perspectiva de género encaminadas a la erradicación de la violencia y discriminación en todos los ámbitos. Aun así, frente a la complejidad de los retos, la paridad en las postulaciones es necesaria precisamente para dar a las propias mujeres la oportunidad de visibilizar la situación de discriminación y articular los intereses y demandas necesarios para revertir esta situación. La ausencia de las medidas afirmativas es el reflejo de la profunda desigualdad de género y de que los partidos políticos no tienen interés en revertir esta situación.

También las dinámicas propias del Congreso guatemalteco evidencian que las legisladoras enfrentan dificultades en articular proyectos conjuntos a favor de la igualdad. Las 19 mujeres electas en 2008 constituyeron la Bancada de Mujeres, a través de la cual, colaborando más allá de las diferencias partidistas, lograron la aprobación de diversas legislaciones a favor de la igualdad de género, entre ellas las normas relativas al divorcio, a la vida libre de violencia o maternidad saludable (Tello Sánchez, 2018: 23), sin embargo, no logran articular apoyos a favor de la adopción de las cuotas de género. Más tarde, las legisladoras impulsaron la creación del Foro Parlamentario de la Mujer, que se logró materializar en 2016. No obstante, debido al desinterés de muchas diputadas, este mecanismo no ha logrado “constituirse en un espacio permanente de discusión de iniciativas a favor de las mujeres o

como un espacio de encuentro para las mujeres diputadas” (NIMD-Guatemala y FCIL, 2018: 33).

Las legisladoras enfrentan dificultades para materializar la agenda feminista no solo a raíz de las diferencias ideológicas y partidistas, sino también derivado de su exclusión de los espacios del poder al interior del Congreso. En 2018, únicamente dos mujeres integraron la Junta Directiva, como la tercera vicepresidenta y la quinta secretaria. Asimismo, su influencia en las comisiones es limitada: solamente 8 de las 38 comisiones están presididas por mujeres, y las mujeres ni siquiera forman parte de algunas de ellas, como las de energía o previsión social (Tello Sánchez, 2018: 23). Este tipo de exclusión refuerza los obstáculos que enfrentan las mujeres al contar con un limitado número de escaños. En este contexto siguen vigentes las palabras de Otilia Lux, quien advirtió que “somos tan poquitas las mujeres, cuando deseamos lograr algo, o somos tan pocos(as) los(as) representantes de los pueblos indígenas, o la representante del partido, que cuando deseamos tomar una decisión, nos cuesta demasiado” (iKNOW Politics, 2012). El incrementar la representación política de las mujeres implica vencer una serie de dificultades relacionadas no solo con las dinámicas propias de la actividad política, pues “la desigualdad y la discriminación están en todos lados, en la misma casa, en las comunidades, en las organizaciones, sectores como el sindicalista, el campesino, sin espacios, donde las mujeres se ven con muchos obstáculos y sus luchas permanentes y además históricas” (Sandra Morán, en la entrevista referida en Santa Cruz Sagastume, 2018: 150).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La principal recomendación en el caso de Guatemala estaría en el ámbito de la normativa. Sería fundamental que el país se sume a la tendencia regional a partir de la cual se han aprobado medidas concretas que obligan a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas. Después de 25 años de esfuerzos por parte de las mujeres guatemaltecas, es momento de que el país finalmente adopte las medidas institucionales para romper la brecha de género y construir una representación política más igualitaria y equilibrada. Una reforma constitucional y legal que necesitan las mujeres guatemaltecas debería abarcar la introducción de la paridad de género en las postulaciones, así como también la alternancia de género e interseccionalidad en la composición de las listas.

El ritmo actual de crecimiento de la representación política femenina en Guatemala da cuenta de que se necesitaría un tiempo considerable (unos 200 años) para alcanzar la igualdad si se continúan sin aprobar leyes, pues entre 1986 y 2021 los cambios no han sido significativos. El poco acceso de las mujeres a los cargos es una muestra clara de la urgente necesidad de adoptar medidas que permitan alcanzar la igualdad real para mujeres y hombres en el acceso a dichos cargos, en particular, la aprobación de leyes con un régimen electoral de género fuerte, que exija a los partidos ubicar al menos el 50% de mujeres en sus candidaturas, en los diversos cargos de elección popular y al interior de las organizaciones. Sin normas fuertes, con mandatos de posición claros, fórmulas completas, sanciones fuertes y claras a los partidos que no cumplan con la exigencia de la norma y ausencia de válvulas de escape, será imposible mejorar la representación legislativa y municipal de las mujeres guatemaltecas.

La paridad debe ser adoptada para todos los cargos de elección popular, es decir, para la integración del Congreso de la República, como recomendación para el Parlamento Centroamericano y los ayuntamientos. En todos los casos, todos los partidos y coaliciones deberían tener la obligación de presentar las listas integradas por el 50% de candidaturas femeninas y el 50% de las candidaturas masculinas, en todo tipo de listas (distritales y nacionales). En la integración de las listas deben aplicarse mecanismos de estricta alternancia, obligando a los partidos a colocar, de manera intercalada, las candidaturas femeninas y masculinas. Es indispensable que la alternancia sea respetada en toda la lista, pues de lo contrario, al permitir la colocación de las mujeres en los últimos lugares de las listas (como sucede en la actualidad), la medida no será efectiva.

Si bien en Guatemala, en 2017, hubo intenciones de discutir una “tercera generación de reformas”, donde se incluían medidas concretas para obligar a los partidos políticos a ubicar de manera paritaria a las mujeres en las candidaturas nacionales y locales, la reforma no prosperó.⁹ La inclusión de medidas concretas que obliguen a las dirigencias de los partidos a poner mujeres en las candidaturas es parte de la agenda prioritaria de reformas en Guatemala (IIDH, 2018). También se deben desarrollar mecanismos normativos para enfrentar el

9 En Guatemala, el mes de marzo de 2017, se elaboró un Proyecto de Reforma por parte de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso. En el mes de mayo iniciaron las audiencias públicas con la sociedad civil y diversas entidades académicas para escuchar sus opiniones sobre el proyecto y las propuestas que tuvieran a dicho proceso. Para las discusiones se contempló una estructura general del Proyecto de Reforma dividida en dos fases: el área temática que abarcaría el tema de organización y democratización interna de los partidos políticos y el fortalecimiento del sistema electoral (IIDH, 2018).

acoso y la violencia política, de manera previa, durante y de manera posterior a los procesos electorales, considerando el contexto donde se desarrolla la violencia.

La incorporación al ordenamiento jurídico nacional de los estándares del derecho internacional en materia de igualdad de género, no discriminación y participación política puede considerarse una buena práctica que debería ser retomada en Guatemala. Si bien ya existe un esfuerzo desde el Tribunal Supremo Electoral, a través de políticas institucionales como la Política de Equidad de Género (Grupo Focal 31/10/2017), que incorpora una agenda para la transversalización de esta perspectiva a nivel institucional para el periodo 2015-2023, esta medida no es suficiente y debería extenderse a todas instituciones. Eso supone transformar la exclusión de las mujeres en una cuestión de derechos humanos, algo que ha dado muy buenos resultados en otros países de la región.

Además del criterio de género, en los distritos y municipios con altos niveles de población indígena, la paridad debiera aplicarse de manera interseccional. Es decir, además del criterio del género, un porcentaje de las candidaturas (tanto femeninas como masculinas) deben cumplir también con la pertenencia étnica. El porcentaje de las candidaturas indígenas en las listas debe ser proporcional al porcentaje de la población indígena dominante en cada ámbito territorial.

La regla de la paridad debe ser obligatoria, es decir, debe ser cumplida por todos los actores políticos y en todo momento del desarrollo de los procesos electorales e, incluso, después de la jornada electoral. En este sentido, cualquier sustitución de las candidaturas que se realice antes o después de la elección debe ser realizada con las personas del mismo género, para evitar las presiones hacia las mujeres para que renuncien y dejen sus lugares en las listas o en los órganos representativos a los hombres. En ningún caso deben permitirse las cláusulas de excepción (válvulas de escape) para el cumplimiento de la paridad. Y, en ese sentido, también debe prohibirse por ley poner a las mujeres solo como suplentes de candidatos hombres.

Otra de las estrategias clave que puede contribuir en el avance de los derechos políticos de las mujeres guatemaltecas tiene que ver con el fortalecimiento de los liderazgos comunitarios. En Guatemala, se ha evidenciado que el trabajo comunitario local es una puerta de entrada de las mujeres a la política municipal (Tello Sánchez, 2009). Una vez que las mujeres demuestran su efectividad electoral, la decisión estratégica de los partidos se hace simple:

volver a postular candidaturas que pueden ganar en esos distritos, sin importar el género. Esto significa también consolidar la implementación de Redes de Direcciones Municipales de la Mujer, que para el año 2015 sumaban un total de 18 con la participación activa de las 263 Direcciones pertenecientes a 18 del total de 22 departamentos que conforman el país (Santa Cruz Sagastume, 2018).

Para garantizar el cumplimiento de las medidas resulta fundamental la adopción de un régimen de sanciones fuerte. Las experiencias internacionales evidencian que sin las sanciones fuertes las medidas institucionales (cuotas y/o paridad) no llegan a ser cumplidas a cabalidad. Junto a esas sanciones, se necesita un sistema de control y monitoreo de cumplimiento de lo que señala la norma. Asimismo, apuntan a que la única sanción efectiva, que evita las simulaciones, es la negativa de registro de las listas que no cumplan con las medidas legales. En ese sentido, cualquier normativa que se apruebe debe considerar todos estos elementos.