

Avances importantes y persistentes discriminaciones: a los Derechos Políticos de las mujeres

*Line Bareiro**

1. ¿Son las mujeres una población en condiciones de vulnerabilidad?

El título de esta mesa es “Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad” y en las indicaciones recibidas de la organización de este importante curso, se me pidió que me refiera a la situación de las mujeres. El debate de si debe considerarse a la mitad de la humanidad como grupo vulnerable, como población en condición de vulnerabilidad tiene ya varios años. Creo que actualmente es casi insostenible pensar a las mujeres como una clase, un tipo o un grupo vulnerable.

La idea de vulnerabilidad implica la posibilidad de ser herida, de ser herido. Obviamente, cualquier ser humano puede ser herido. Puede ser herida cualquier mujer, al igual que cualquier varón, cualquier persona trans, somos vulnerables de ser heridos y heridas por armas, venenos, bombas, por ofensas y agresiones de diverso tipo.

Pero el sentido de vulnerabilidad que se está usando en este caso es el de personas en condiciones de ser despojadas de

* Experta del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW-ONU), y miembra de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

sus derechos, personas que no pueden ser sujetos que deciden sobre el desarrollo, que no pueden ejercer su liderazgo, o como abordaremos más adelante, que no logran ser investidos de poder legítimo. Antes de llegar a lo electoral quisiera decir que la inclusión de la mayoría de la población como vulnerable es de vieja data y tiene que ver con la exclusión de sus derechos de la mayor parte de las personas que forman parte de una sociedad.

Un buen ejemplo del estereotipo ideológico al que me refiero nos lo ofrecen los Planes de Desarrollo del siglo XX. Toda la planificación con sus objetivos, metas y acciones, estaba pensada en un sujeto de desarrollo que era una minoría de varones, blancos o mestizos, y propietarios. Y luego, en algún capítulo específico o en un apartado en otros capítulos, delineaban acciones para grupos vulnerables. Vulnerables eran las mujeres, todas las mujeres, vulnerable era el campesinado, todo el campesinado, los niños y las niñas, los y las jóvenes, pueblos indígenas, los y las pobres. Resulta realmente difícil entender quién era el sujeto del desarrollo, porque se trataba de países muchas veces rurales, donde las mujeres constituían por lo menos la mitad de la población, o países que contaban, en muchos casos, con población joven. Es decir que la gran mayoría del país no era sujeto de desarrollo sino que eran los otros, para quienes no estaba pensado el plan. Utilizando términos políticos podríamos decir que la inmensa mayoría no era considerada como ciudadana, a pesar de haber ido conquistando dicho status las mujeres, los y las analfabetas, y con ello las poblaciones más excluidas de los derechos como los pueblos indígenas y el campesinado pobre.

En síntesis, cualquier ser humano es vulnerable a ciertas cosas. Pero el uso de la vulnerabilidad para pensar en los grupos que son discriminados, debe ser visto críticamente. Las mujeres forman parte de todas las poblaciones. No es una población en sí misma pero se la veía como minoría y grupo aparte, por un problema ideológico que había convertido a los varones en el todo humano y en el todo ciudadano. Obviamente que si pensamos

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

en otras poblaciones, ni siquiera eran mencionadas, no existían. Me refiero concretamente a las personas discapacitadas y a las personas trans, que recién ahora van cobrando status de sujeto, incluso para los organismos de Derechos Humanos. Así, en el sistema universal de Derechos Humanos tenemos una convención de derechos de las personas con discapacidad. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se está abordando la cuestión trans, sobre todo en lo referente a la violencia de la que son objeto. En ambos sistemas se van abordando cuestiones de orientación sexual e identidad de género.

Veamos ahora cuán vulnerables son las mujeres como titulares de derechos políticos. Siguiendo a T. H. Marshall, el status de ciudadanía contiene más que los derechos políticos, pero en ningún caso menos que éstos. El contenido básico de los derechos políticos contienen los derechos a gobernar, a decidir quién gobierna y a incidir en las decisiones que le afectan. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 23, incluye además de los citados, el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública. La Convención CEDAW incluye ambos así como también el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales. Podemos encontrar ampliaciones en los diferentes instrumentos de Derechos Humanos pero decidí hacer el recorte pensando exclusivamente cuán vulnerables son las mujeres en cuanto a su derecho a gobernar y decidir quién gobierna.

Al pensar en casos concretos pensé ¿qué hago yo en esta mesa? Hay mucha mujer fuerte, con las que no se puede asociar vulnerabilidad. Hay mujeres que nos han gobernado estupendamente y a otras las hemos padecido. Pero ni siquiera puedo pensar en incluir en este discurso a Laura Chinchilla, a Ángela Merkel, a Cristina Fernández de Kirchner, a Dilma Rousseff, a Michelle Bachelet, a Piedad Córdoba o a Hillary Clinton, que han acumulado poder y que lo han ejercido con aciertos y desaciertos. Pensar en ellas como despojadas de

derechos me recuerda que en el debate para la ratificación del Protocolo Facultativo de CEDAW en Panamá, en el año 2001, una fuerte argumentación era que se debía ratificar porque las mujeres necesitaban ganar más espacio político. Se paró un diputado y dijo estar de acuerdo con la ratificación pero por los derechos del conjunto de las mujeres y no por los espacios de poder, ya que en ese momento tenían una presidenta de la República, una presidenta de la Corte Suprema de Justicia y todas las jefas de bancada en la Asamblea Nacional eran mujeres. Obviamente no estamos hablando ni de las grandes excepciones personales ni coyunturales, pero su mera existencia nos impide aceptar que las mujeres en su conjunto sean una población vulnerable.

2. Avances hacia la igualdad de las mujeres con un arma maravillosa

Debemos ubicarnos ahora en una gran transformación que es un cambio reciente, que fue producto de las luchas de las mujeres, que hicieron todos los cambios con la palabra, como bien lo señaló hace ya muchos años Sonia Montaño. Distintos movimientos sociales han recurrido a diversos instrumentos y por supuesto, para todos es importante la palabra. Pero el movimiento obrero, que ha tenido como instrumento fundamental las huelgas y que llegaron a consagrarse como derecho el movimiento campesino, también recurrió a cortes de ruta y a ocupaciones de tierra. En cambio las mujeres no han tenido sino la palabra. La palabra significa analizar y desnaturalizar la exclusión, la subordinación y la discriminación. La palabra significa hacer producir y hacer visibles conocimientos, revisar las ciencias críticamente, repensar la historia y la representación política, el poder político y los sistemas electorales. En una parte importante del mundo las mujeres han terminado por ganar la pelea de ser reconocidas como personas, a fuerza de tener razón. Pero ese proceso es lento, inestable y difícil. América Latina y el Caribe

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

han hecho cambios importantes hacia la igualdad de las mujeres pero no es así en todo el mundo.

Voy a exponer brevemente dos casos de exclusión de las mujeres de los derechos políticos que pude aprender como integrante del Comité CEDAW, lo que es un inmenso privilegio, incluso como testigo de la persistente exclusión de las mujeres. En un país de los más ricos del mundo, las mujeres no han ejercido nunca su derecho al voto y lo harán por primera vez en las próximas elecciones. En ese país las mujeres no tienen siquiera el derecho de conducir automóviles y eso no tiene que ver con despojo de derechos por razón de pobreza sino a la vigencia de graves estereotipos de género.

Comparativamente, nuestra región tiene una situación mucho mejor en lo referente a la igualdad sustantiva de las mujeres en sus derechos políticos. No quiero referirme hoy a la larga historia de exclusión y de luchas para el reconocimiento de ciudadanía. Pero sí quiero recordar que no han transcurrido sino 222 años desde que la Revolución Francesa consagró por primera vez la idea de que todos los hombres nacen libres e iguales. A esa potente, aunque abstracta idea se aferraron las mujeres y diversos colectivos sociales que quisieron ser reconocidos también como libres e iguales, aunque hasta hace muy poco tiempo se hayan mantenido discriminaciones por razón de nacimiento, clasificando a los seres humanos según el tipo de relación sostenida por su padre y su madre, con consecuencias sociales y económicas gravísimas.

Reconozco que no es fácil garantizar el acceso universal a los derechos por parte de nuestras Repúblicas que son herederas de Estados coloniales. Pero este es también el continente que busca un modelo de Estado democrático incluyente, cambiando constituciones, superponiendo sistemas de integración porque el Estado que tenemos no está funcionando para garantizar derechos a todos y a todas. Boaventura de Souza ha calificado a nuestro continente como un laboratorio de refundación del

Estado. Pero esto se produce con grandes tensiones no sólo por los reveses por parte de sectores autoritarios, como hemos visto en el caso de Honduras, sino porque no siempre los liderazgos tienen un rumbo seguro y hay una ciudadanía activa, con una multiplicidad de intereses, que se expresa y presiona exigiendo derechos.

Las sufragistas fueron las heroínas iniciales de la ciudadanía de las mujeres y desarrollaron un discurso convincente. Tuvieron capacidad de generar alianzas y de lograr país por país el reconocimiento de iure de los derechos políticos de las mujeres. Pero después del reconocimiento hubo un silencio de por lo menos dos décadas, entre inicios de los años 60 y mediados de los 80 del siglo XX. No es que en ese tiempo no hubiese mujeres participando políticamente, pero aunque fuesen muchas en la militancia partidaria, la participación en la representación y en los mandatos de alto nivel era mínima en todos los países y en todo el espectro político, tanto que una periodista paraguaya, María Lis Rodríguez, las llamó “mujeres muestra”.

Entre los años 80 y la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995 se gestó un cambio muy importante en la sujetividad femenina. Hubo una transformación en las mujeres de un mandato de género: trabajar para los demás e influir a través de hombres con poder, sin demandar investidura. En ese año, las mujeres aprendieron a decir que querían tener poder político y una vez que hubo ese reconocimiento, también hubo la posibilidad de buscar mecanismos adecuados para lograr el objetivo de investirse de poder legítimo.

En nuestra región se inventaron las cuotas por ley y Argentina fue el primer país en consagrarlas en el año 1991. Este fue un paso fundamental para comprometer al Estado como generador de igualdad que utilice su imperio para que los partidos políticos sean igualitarios en sus propuestas de candidaturas.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

No está de más recordar que fue el gobierno Kennedy, en los EEUU, quien aplicó una medida de acción positiva, o lo que el artículo 4 de CEDAW llama medidas temporales para acelerar la igualdad de facto. Fue una medida “de preferencia”, pues para combatir el racismo, el gobierno norteamericano contrataría preferentemente empresas que pudiesen demostrar que contrataban a personas afrodescendientes y que éstas ocupaban diversos lugares en la jerarquía de la empresa. El partido socialdemócrata noruego fue el primero en aplicar una cuota mínima de participación de las mujeres y se fue extendiendo el debate. En nuestra región, incluso, muchos partidos afines a la socialdemocracia consagraron cuotas pero luego no cumplían con su propia ley. Este es un nudo de la cultura política que se debería tratar de desatar: en nuestra región se tiende a hacer grandes declaraciones, aprobar grandes pactos pero no a desarrollar los mecanismos y los protocolos, de manera de hacer que el derecho sea real y efectivo.

3. Cuotas mínimas de representación política y condiciones para su aplicación

A 20 años de la Ley del Cupo en Argentina, se aplicó la cuota en 11 países y en dos más hay situaciones especiales: Venezuela, que desde el año 2009 la aplica por decisión de su organismo electoral pero sin ley que consagre la medida, y Uruguay, que ese año adoptó una cuota muy restringida para la decisión de candidaturas en las primarias de los partidos políticos. En todo caso, lo que quiero presentar aquí son algunas condiciones que hemos encontrado para que las cuotas funcionen, en una investigación realizada con Isabel Torres sobre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana¹. La principal información fue brindada por los organismos

¹ Bareiro, Line e Isabel Torres, *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, 2009.

electorales de esos países respondiendo a preguntas realizadas por las investigadoras.

Condición I: Tiene que funcionar el Estado de Derecho. Es decir, que quienes tienen poder deben estar sujetos a las leyes y el Estado debe tener imperio para que sus leyes se cumplan. No hay mayor riesgo para los grupos vulnerables que la idea de que depende de la capacidad de presión de los actores para acceder a los derechos, pues de esa manera no se universalizarán.

Condición II: Debe haber una ciudadanía activa de las mujeres. En los dos casos en los que las cuotas tuvieron mayor éxito, Argentina y Costa Rica, las mujeres políticas demandaron judicialmente a sus partidos por incumplimiento de la ley. Los organismos electorales nos enviaron en archivos digitales todos los juicios realizados para dar cumplimiento a las cuotas. Imprimimos esos juicios y los papeles apilados medían más de un metro de alto. Rocío Villanueva analizó una cantidad inmensa de juicios que se habían establecido tanto en los sistemas judiciales de los países como ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para lograr que se cumplan las leyes. Concretamente, no basta con la sanción y promulgación para que funcione y el mecanismo tenga los efectos deseados. En Argentina, recién con la reglamentación del año 2001, a diez años de promulgarse la Ley, se logró una representación femenina incluso mayor al porcentaje estipulado. Pero son muchos los aspectos a monitorear de los cuales hay que estar pendientes y accionar, si fuese necesario, y no me refiero solamente a lo judicial.

La condición III es una opinión pública favorable. Si la gente no quiere, no vota. No vota a mujeres y encuentra la forma de que no estén. En realidad las cuotas y otras medidas temporales para acelerar la igualdad de facto, existen justamente porque las culturas políticas patriarcales concentran el poder político en los varones. Esto puede verse sobre todo cuando las cuotas se cruzan con sistemas de preferencia como en Perú y República

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Dominicana, países en los que la misma medida ha tenido efectos disímiles.

La condición IV es consagrar mecanismos adecuados en la ley y en su reglamento de aplicación. Durante muchos años yo había concentrado mi atención en los mecanismos. Que si para tener resultados necesitamos listas cerradas y bloqueadas, que la proporcionalidad es la que favorece, que se debe tener mandato de posición o alternancia, que se deben sancionar los incumplimientos, etc. Hoy, simbólicamente ubico en cuarto lugar a los mecanismos porque ciertamente todos los mecanismos pueden ser burlados por la cultura política y es la ciudadanía activa de las mujeres la que sale al frente de cada picardía, del trasvestismo de los Robertos inscriptos en las listas como Robertas, o las titulares que acuerdan ya previamente dejar su lugar a sus suplentes varones una vez electas y muchos otros casos más. No quiero con esto minimizar el tema de los mecanismos pero lo que quiero decir es que el debate no se agota ahí, que no es un problema técnico, sino que se conjugan las cuatro condiciones para que efectivamente acerque la igualdad de facto en la representación.

4. La paridad

En el proceso de investigación nos encontramos, Isabel Torres y yo, con lo que arriesgo hoy a llamar un cambio de paradigma propositivo. Estábamos estudiando un mecanismo compensatorio, una medida concebida como temporal a efecto de acelerar la igualdad real y efectiva, cuando nos dimos cuenta que el gran debate ahora sobre igualdad entre mujeres y hombres en la representación, en los mandatos y en las decisiones en realidad es la paridad. La paridad reconcibe la democracia misma y su propuesta implica una transformación permanente del sistema electoral. La paridad parte de la base que la legitimidad de un sistema democrático representativo debe incluir la diferencia

sexual, así como había incluido a la diferencia ideológica y a la diferencia territorial. Hay muchas diferencias en las sociedades pero pocas que interesan en el sistema electoral.

Por la posibilidad de competir entre distintas ideologías en base a un marco común, ha muerto mucha gente en América Latina y el Caribe. ¿Acaso no hemos pasado de dictaduras a gobiernos electos que concluían por nuevos golpes de Estado? Es demasiado importante que las diferentes alternativas de gobierno según las distintas ideas, o más humildemente, las agrupaciones políticas y liderazgos, puedan competir y que los resultados sean respetados. El caso de Honduras nos enseñó que todavía hay riesgos serios de interrupción y degradación de la democracia, de irrespeto a la voluntad popular. Esto es lo que decidimos por sistemas de mayoría o proporcionales y todo ese complejo mecanismo de traducción de la voluntad popular en conducción del Estado y en escaños parlamentarios.

Similar importancia tiene la representación territorial. Bien sabemos que si no se regula, si no se cuota de alguna manera, las capitales y grandes centros de poder acapararían la representación. Se han encontrado fórmulas como tantos representantes según número de habitantes y un número mínimo de representantes para cualquier territorio de determinadas características. Esta diferencia también está contemplada en los sistemas electorales.

Hay otras diferencias que por distintos motivos no se expresan en fórmulas electorales. Por ejemplo, los pueblos indígenas, a excepción de la reserva de escaños que existe en Colombia, han preferido disputar liderazgo político generando organizaciones propias pero no han recurrido a otros mecanismos. Y así podemos revisar otras diferencias que conforman al pluralismo.

Fueron mujeres europeas las que propusieron que haya democracia paritaria en su región, en la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. Fue Francia el primero en declararse como democracia paritaria constitucionalmente, aunque no lo haya logrado efectivamente en la práctica. Pero en poco tiempo, a inicios del nuevo milenio adoptan la paridad (me refiero al 50%), Bolivia, Ecuador, Costa Rica, España, Senegal y Túnez. En algunos casos se incluye en las propias constituciones (Bolivia, Ecuador) y en otros casos por reforma de la ley electoral (Costa Rica).

Pero la paridad es más que el 50% en las candidaturas. Rodríguez Zapatero fue el primero en nombrar un gabinete paritario y luego Michelle Bachelet nombró en paridad a los tres primeros niveles de la administración pública. Es un proceso aceleradísimo de cambios.

Quiero dar un último dato sobre este punto. En algunos países de la región, como Bolivia, costaba entender la cuota. Nunca se acercó siquiera el porcentaje de representación femenina al establecido en la ley. Sin embargo, fue mucho más sencillo comprender la paridad que culturalmente se acercaba a la cosmovisión andina, que durante mucho tiempo fue utilizada para mantener la discriminación de las mujeres. Que debía haber un hombre y una mujer fue mejor comprendido que un 30% de mujeres como mínimo.

5. La mujer en singular y las mujeres en plural

Hasta ahora hemos hablado de las mujeres en plural pero en realidad estábamos hablando en singular. Cuando las sufragistas conquistaron los derechos políticos lo hicieron para todas las mujeres, a excepción de los países en los cuales continuó excluida la población analfabeta y en esos casos, la conquista sufragista fue primero para las mujeres letradas.

Cuando digo en singular me refiero a absolutamente todas las mujeres a quienes se reconocen los derechos políticos. Así están

pensadas las cuotas y también la paridad. En ambos casos no se contempla la calidad de las mujeres electas, sino solamente que sean mujeres.

Un debate relevante entre las mujeres políticas y en el movimiento feminista es a qué mujeres se elige. Desde mi punto de vista, esa es una cuestión de disputa política y al igual que con los hombres, una vez generados los acuerdos y mecanismos que permitan efectivamente la elección de mujeres, aquellas que quieren ocupar cargos electivos, los deben disputar.

Sin embargo, hay algo más que decir ante las situaciones de discriminación múltiple. En ese sentido, quisiera referirme a un artículo que Luis Antonio Sobrado, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, publicó en un periódico y lleva por título “Desiguales entre desiguales”. Dice Sobrado textualmente:

Principio de paridad. Recientemente el Comité Mundial que monitorea el cumplimiento de la “Convención de las Naciones Unidas sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW, por sus siglas en inglés) manifestó su complacencia por la inclusión que hizo el Estado costarricense, en el Código Electoral de 2009, del principio de paridad, que exige que las listas de candidatos presentadas por los partidos políticos estén integradas, en forma intercalada, por un 50% de mujeres y un 50% de hombres.

Este reconocimiento enorgullece a Costa Rica y reafirma el compromiso del TSE –que lo propuso en su proyecto de código en el año 2001–, con la inclusión política de la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre. Acto seguido y sin perjuicio de esta satisfacción, el citado Comité manifiesta que también es necesario garantizar la igualdad política de las mujeres indígenas, afrodescendientes y en situación de discapacidad que, al pertenecer a grupos históricamente desfavorecidos, viven una exclusión particularmente intensa.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

La democracia debe ser un producto político en constante proceso de profundización. Así, ineludiblemente, el reto de la igualdad política entre hombres y mujeres conlleva, a su vez, el desafío de fomentar la participación política de este grupo de mujeres vulnerabilizadas y doblemente discriminadas.

Promover una mayor participación política de las mujeres indígenas, afrodescendientes y en situación de discapacidad demanda una amplia discusión nacional sobre la adopción de los mecanismos necesarios que promuevan la inclusión política de estas mujeres, desiguales entre las desiguales².

Es un estupendo ejemplo de cómo un organismo electoral puede comprender que la igualdad se concretiza realmente al incluir las diferencias. Es por eso que a la par que se conquistan mecanismos para la igualdad de “la mujer” se debe pensar en fortalecer liderazgos para una efectiva participación de “las mujeres”.

² <http://www.nacion.com/2011-11-29/Opinion/desiguales-entre-desiguales.aspx>.