



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años



Aunque Panamá realizó progresos importantes en materia de representación política de las mujeres en 2014, lograr la elección de más parlamentarias de distintos orígenes es una forma de conseguir que aumente su número. ©Reuters/C. Jasso, 2014

Veinte años de máximos históricos

En los últimos 20 años se ha asistido a un aumento espectacular de la proporción de mujeres presentes en los parlamentos nacionales de todo el mundo al llegar casi a duplicarse el promedio mundial durante ese periodo; además, todas las regiones experimentaron avances considerables en la consecución del objetivo de un 30% de mujeres en puestos directivos.

En 1995, los delegados que asistieron a la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer suscribieron unánimemente la Plataforma de Acción de Beijing. En la declaración de objetivos de esa plataforma, descrita como “un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer”; se insta a eliminar “todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada”. La Plataforma fijó el objetivo de lograr que hubiera un 30% de mujeres en puestos directivos, que habría de alcanzarse por conducto de diversas estrategias, incluidas las medidas positivas en favor de la mujer, los debates públicos y la capacitación y la orientación profesional de las mujeres para que se conviertan en líderes.

A lo largo de los últimos 20 años, países de distintas partes del mundo han realizado progresos importantes en la consecución de ese objetivo del 30%. El promedio mundial de mujeres en

ASPECTOS DESTACADOS

A nivel mundial

- A escala mundial, la proporción media de parlamentarias casi se duplicó entre 1995 y 2015, pasando del 11,3% en 1995 al 22,1% en 2015. La proporción de parlamentarias avanzó en casi el 90% de los 174 países sobre los que se dispone de datos relativos a 1995 y a 2015.
- A lo largo de ese mismo periodo, el número de cámaras únicas y cámaras bajas con más de un 30% de parlamentarias aumentó de 5 a 42, y las que contaban con más de un 40%, de 1 a 13. En cuatro cámaras se ha superado la cota del 50% de parlamentarias y en una, las mujeres ocupan más del 60% de los escaños.
- Se observa una mayor diversidad de países que encabezan la clasificación mundial de la proporción de mujeres parlamentarias: entre los 10 primeros países, que en 1995 incluían ocho Estados europeos, figuran ahora cuatro países del África Subsahariana y tres países tanto de las Américas como de Europa.
- Es mucho menor el número de cámaras únicas y cámaras bajas en las que se sienta en los escaños menos de un 10% de parlamentarias, que ha pasado de 109 en 1995 a 38 en 2015. El número de cámaras bajas y cámaras altas formadas exclusivamente por hombres ha disminuido de 10 a 5.
- Además del cambio en las circunstancias políticas, un factor decisivo que ha impulsado esos cambios ha sido la adopción de cuotas de género para las elecciones, cuya implantación ha avanzado desde un pequeño número de Estados en 1995 hasta más de 120 en 2015.
- Tras incrementos notables en los últimos años, el aumento de la proporción media de parlamentarias en todo el mundo se interrumpió en 2014, cuando se registró un incremento de 0,3 puntos, hasta llegar al 22,1%. Las mujeres ganaron 2.147 de los 10.265 escaños que fueron objeto de procesos electorales o de renovación en 2014.

ASPECTOS DESTACADOS

A nivel regional

- **Américas:** La proporción de mujeres en los parlamentos (todas las cámaras combinadas) se duplicó con creces entre 1995 y 2015 y llegó a un promedio del 26,4%, lo que ha representado el mayor avance de todas las regiones en los últimos 20 años.
- **Europa:** Aunque muchos Estados han realizado progresos importantes, han aparecido diferencias entre Europa Occidental y Europa Oriental, donde los antiguos países comunistas (a excepción de los Estados de los Balcanes) están rezagados respecto del resto de la región.
- **África:** Esta región ha registrado algunos de los avances más espectaculares de los últimos 20 años, con frecuencia en contextos posteriores a conflictos, pero en 2014 experimentó un cierto retroceso.
- **Estados árabes:** Han aumentado los derechos y las oportunidades de las mujeres en la esfera política, pero persisten grandes diferencias entre los países y las promesas de las "revoluciones" árabes no han llegado a materializarse por completo.
- **Países del Pacífico:** Si bien las tendencias de Australia y Nueva Zelanda han redundado en un aumento del promedio regional, los avances en otros Estados insulares del Pacífico han sido limitados.
- **Asia:** Esta región ha quedado rezagada respecto de muchas otras y el ritmo de los cambios en la representación de las mujeres en sus parlamentos ha sido mucho más lento que en todas las demás regiones del mundo.

los parlamentos nacionales casi se ha duplicado, pasando del 11,3% en 1995 al 22,1% en 2015 (+10,8 puntos). No obstante, en 2014 se registraron escasos avances en la proporción de mujeres elegidas para ocupar un escaño en los parlamentos nacionales del mundo entero, y solo se registró un aumento de 0,3 puntos del promedio mundial, que llegó a un 22,1% en conjunto, lo que plantea la cuestión de si hemos alcanzado una barrera invisible.

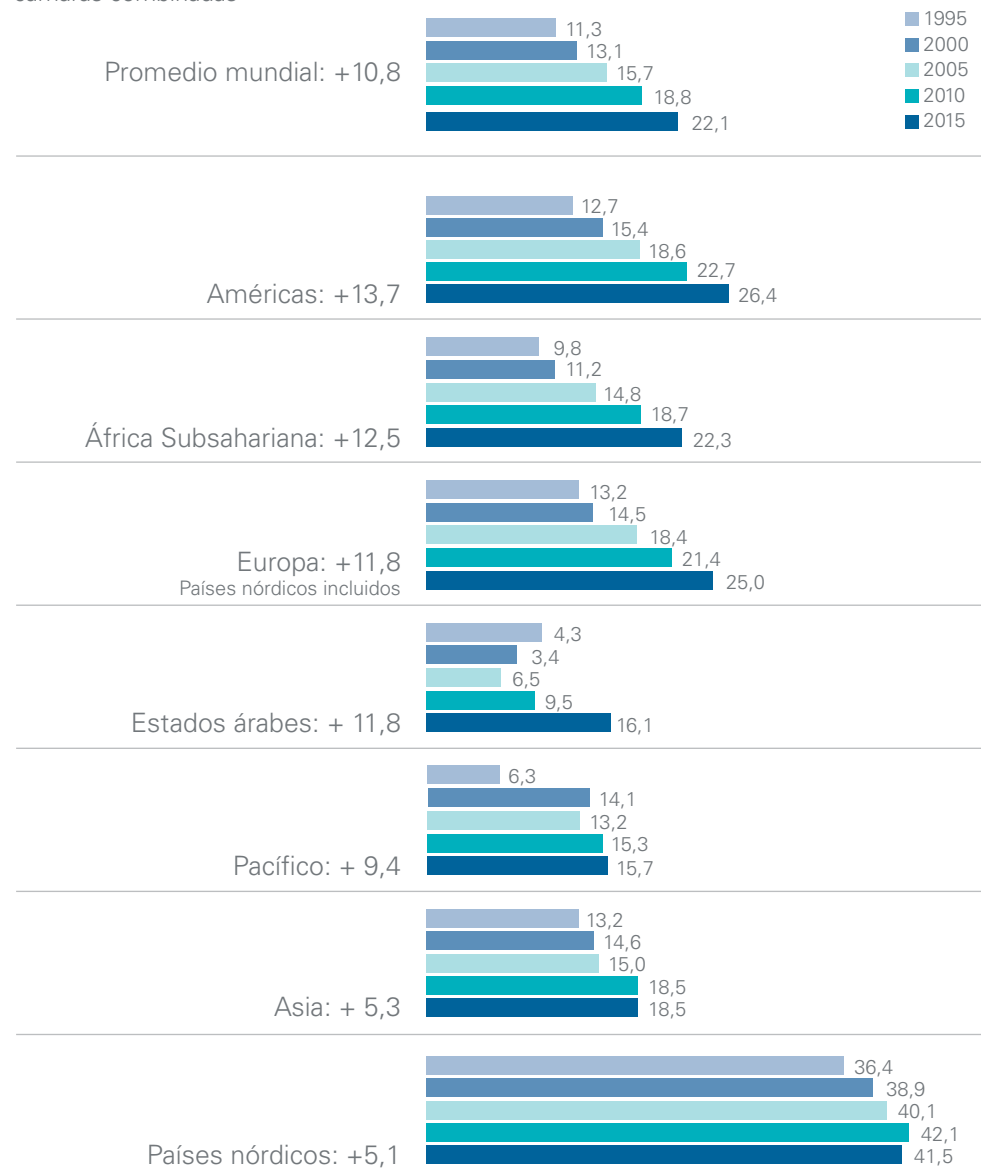
En todas las regiones se produjo algún aumento de la proporción de parlamentarias, registrándose los mayores avances en las Américas. Los países que más avanzaron entre 1995 y 2015 en su cámara única o en su cámara baja son Rwanda (+59,5 puntos, llegando a un 63,8% de parlamentarias en 2015); Andorra, (+46,4 puntos, con un 50% en 2015); y Bolivia, (+42,3 puntos, con un 53,1% en 2015).

Esos cambios han venido acompañados de una notable diversificación de los países que ocupan los primeros puestos de las clasificaciones mundiales según la proporción de mujeres en las cámaras únicas o las cámaras bajas. En 1995, 8 de los 10 primeros países eran europeos y 5 de estos, nórdicos, lo que llevó a la Unión Interparlamentaria (UIP) a establecer una categoría específica para la subregión nórdica. En 2015, se observa un mayor equilibrio entre las regiones: cuatro de los países con los mayores avances están situados en el África Subsahariana y tres en las Américas. Solo 3 Estados (Suecia, Finlandia y Seychelles) se encontraban entre los 10 primeros puestos tanto en 1995 como en 2015.

Figura 1

Promedios regionales de mujeres en los parlamentos, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015

Situación en julio de 1995, enero de 2000, enero de 2005, enero de 2010 y enero de 2015, ambas cámaras combinadas



Ganancia entre 1995 y 2015 en puntos porcentuales

Los porcentajes no tienen en cuenta la situación de parlamentos para los cuales no había datos disponibles.

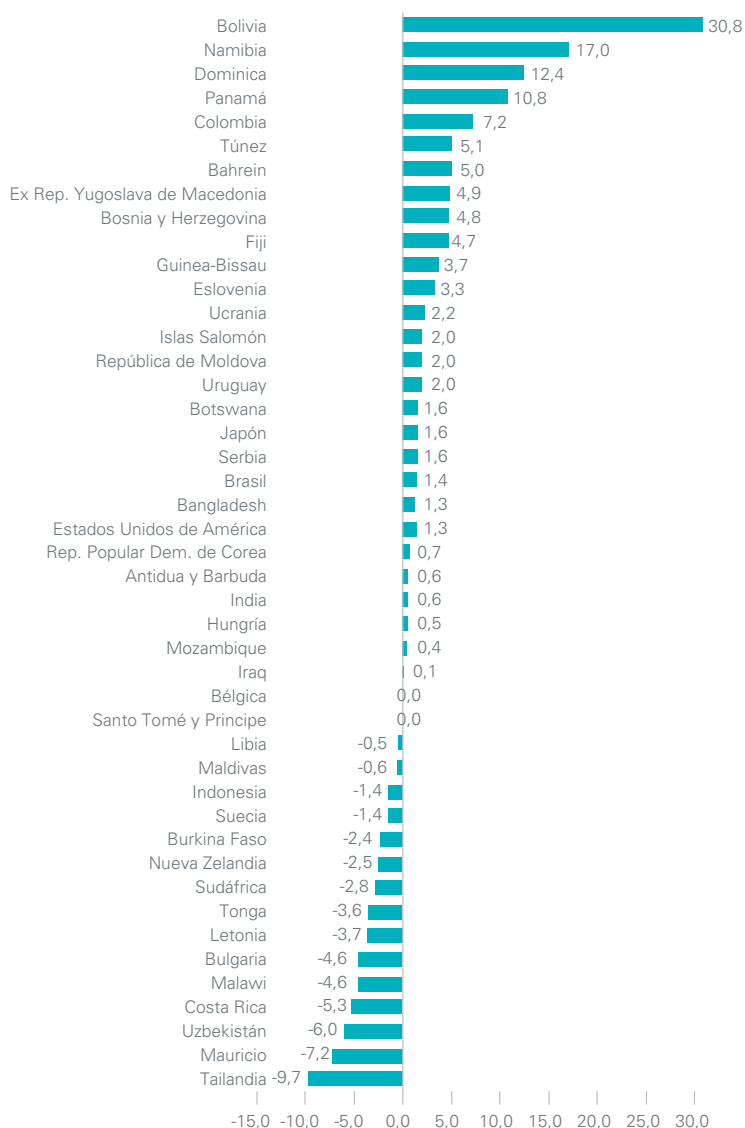
Países situados en los primeros puestos de la clasificación de cámaras únicas y cámaras bajas, por proporción de parlamentarias, en 1995 y en 2015

1° de enero de 1995			1° de enero de 2015		
País	Región	% de mujeres	País	Región	% de mujeres
1. Suecia	Nórdica/Europa	40,4	1. Rwanda	África	63,8
2. Noruega	Nórdica/Europa	39,4	2. Bolivia	Américas	53,1
3. Dinamarca	Nórdica/Europa	33,5	3. Andorra	Europa	50,0
4. Finlandia	Nórdica/Europa	33,5	4. Cuba	Américas	48,9
5. Países Bajos	Europa	32,7	5. Seychelles	África	43,8
6. Seychelles	África	27,3	6. Suecia	Nórdica/Europa	43,6
7. Austria	Europa	26,8	7. Senegal	África	42,7
8. Alemania	Europa	26,3	8. Finlandia	Nórdica/Europa	42,5
9. Islandia	Nórdica/Europa	25,4	9. Ecuador	Américas	41,6
10. Argentina	Américas	25,3	10. Sudáfrica	África	41,5

Figura 2

Renovación de los parlamentos en 2014

Avances y retrocesos de las mujeres en las cámaras bajas o cámaras únicas de los parlamentos que se renovaron en 2014



Las cifras indican la diferencia en puntos porcentuales entre las renovaciones de parlamentos en 2014 en comparación con la legislatura anterior.

Al mismo tiempo, se ha registrado un descenso muy notable del número de cámaras únicas y cámaras bajas con menos de un 10% de parlamentarias. Su número ha disminuido de 109 en 1995 (comprendidas 10 cámaras formadas únicamente por hombres) a solo 38 en 2015 (incluidas solo 5 cámaras integradas exclusivamente por hombres).

Esos cambios han tenido como consecuencia una redistribución apreciable de los países en función de su proporción de parlamentarias. En 1995, casi dos tercios de los países (61,6%) tenían menos de un 10% de parlamentarias en su cámara única o en su cámara baja, según el caso. Casi todos (88,1%) tenían menos de un 20%. Apenas un 2,8% de los parlamentos había alcanzado una proporción de parlamentarias igual o superior al 30%. A la altura de 2015, solo el 20% de los países tenía menos de un 10% de parlamentarias. La mayoría de los países (53,2%) continúa teniendo menos de un 20% de parlamentarias. No obstante, aproximadamente una de cada cinco cámaras únicas o cámaras bajas (22,1%) había llegado a la proporción de un 30% de parlamentarias. En conjunto, en un 89,7% de los 174 países sobre los que se dispone de datos relativos a 1995 y a 2015 se registró alguna mejora, en comparación con un 8% de los países en los que la representación de las mujeres disminuyó y un 2,3% en los que no hubo cambio alguno.

A raíz de los resultados electorales de 2014, la proporción de mujeres supera ahora el 30% en 42 cámaras únicas o cámaras bajas, un número sin precedentes, frente a 39 en 2013, y también en 17 cámaras altas, un incremento respecto de las 16 cámaras altas que tenían ese porcentaje en 2013. Esa proporción era superior al 40% en 19 cámaras: 13 cámaras únicas o cámaras bajas y 6 cámaras altas, y, por primera vez, ha llegado al 50% o más en 4 cámaras.

Estos cambios se explican tanto por factores mundiales como nacionales. Las mujeres se enfrentan a múltiples dificultades para conseguir formar parte de los parlamentos (las normas culturales, los estereotipos sobre el papel del hombre y de la mujer, las prácticas de los partidos, la falta de apoyo financiero y un entorno laboral tradicionalmente masculino), que, al combinarse, tienden a favorecer y atraer a los hombres y a discriminar a las mujeres y a disuadirlas de participar. Estos patrones han empezado a cambiar a medida que la cuestión de

Los cinco factores principales que disuaden a los hombres y a las mujeres de dedicarse a la política

Factores que disuaden a las mujeres	Factores que disuaden a los hombres
Responsabilidades domésticas	Falta de apoyo del electorado
Actitudes culturales predominantes relativas al papel de la mujer en la sociedad	Falta de recursos financieros
Falta de apoyo de sus familias	Falta de apoyo de los partidos políticos
Falta de confianza	Falta de experiencia en "funciones de representación" (hablar en público, relaciones con el electorado, etc.)
Falta de recursos financieros	Falta de confianza

Las mujeres se enfrentan a mayores obstáculos para dedicarse a la política. Los prejuicios y las percepciones culturales sobre el papel de las mujeres, sumados a la falta de recursos financieros, son algunos de los obstáculos más importantes para el ingreso de las mujeres en la política. En el caso de los hombres encuestados, lo que perciben como una falta de apoyo del electorado constituye el principal factor disuasorio. Las parlamentarias mencionan las responsabilidades domésticas como el mayor impedimento para dedicarse a la política, lo cual supone un reto mucho menos importante para los hombres.

Fuente: UIP, Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos, 2008.

la participación política de las mujeres ha llegado al programa político de países de distintas partes del mundo. En un número, cada vez mayor, de declaraciones mundiales y regionales se ha subrayado la necesidad de contar con la participación de las mujeres, y la proporción de parlamentarias se ha convertido en un indicador clave de los progresos de un Estado en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Uno de los motores del cambio han sido las transformaciones políticas, económicas y sociales de gran calado que han socavado gradualmente los valores patriarcales, han brindado a las mujeres mayores oportunidades de asumir distintas funciones y han abierto el camino a nuevas instituciones políticas. Una segunda vía, más activa, ha consistido en el cuestionamiento de los obstáculos existentes, como la tradicional resistencia de los partidos políticos a contar con mujeres en sus filas, mediante la adopción de "medidas especiales temporales" (y, en particular, cuotas de género para los procesos electorales) con objeto de lograr mejoras en poco tiempo. Antes de 1995, solo un número pequeño de Estados tenía cuotas de género, en la mayoría de los casos adoptadas voluntariamente por los partidos políticos a título individual. Llegados a 2015, las cuotas de género se han generalizado en todo el mundo y existen, con distintos formatos, en más de 120 países.

Tendencias regionales

En todas las regiones del mundo se ha registrado un aumento del porcentaje de mujeres elegidas para formar parte de los parlamentos unicamerales o de la cámara baja de los parlamentos bicamerales, y en todas las regiones, a lo largo de los últimos 20 años, se ha duplicado o triplicado el nivel de representación de las mujeres. La única excepción ha sido la subregión nórdica, cuyo promedio, ya de por sí elevado, aumentó solo 5,1 puntos porcentuales, hasta llegar al 41,5%.

Américas: en la vanguardia

Como región, las Américas han asistido a los mayores cambios globales de los últimos 20 años. La proporción media de mujeres en los parlamentos de la región se incrementó de un 12,7% en 1995 a un 26,4% en 2015 (+13,7 puntos). En 1995, ninguno de los países de la región había superado la cota de un 30% de parlamentarias en su cámara única o su cámara baja.

A lo largo de 20 años, en los Estados Unidos de América se ha registrado un pequeño aumento de la proporción de mujeres que ocupan un escaño en el Congreso, que actualmente se sitúa en el 19,3%.
©Reuters/J. Ernst, 2014



La Argentina y Cuba se encontraban a poca distancia, con un 25,3% y un 22,8%, respectivamente. Para 2015, la proporción de mujeres había superado el 30% en 9 países, el 40% en 3 y el 50% en 1 (Bolivia, con un 53,1%).

De la introducción de cuotas de género en toda América Latina, principalmente a finales de la década de 1990, pero también más recientemente, se derivaron mejoras en el número de mujeres en los parlamentos. Los últimos en adoptarlas han sido Chile (enero de 2015), Colombia (julio de 2011) y el Uruguay (marzo de 2009). En la mayoría de las cuotas introducidas en esta región, cuya aplicación es una obligación impuesta por ley, se exige que los partidos políticos designen un porcentaje mínimo de candidatas.

En las décadas de 1990 y 2000, la cuota en casi todos los países de América Latina era del 30%. Sin embargo, a finales de la década de 2000, comenzó a consolidarse el concepto de "paridad". El primer Estado en aumentar su cuota del 30% al 50% fue el Ecuador, en 2008, seguido de Costa Rica en 2009, Bolivia en 2010, Nicaragua y Panamá en 2012, y México en 2014. En la reforma del sistema electoral de Chile de 2015 se establece una "paridad flexible", en virtud de la cual ninguno de los dos sexos puede superar el 60% o estar por debajo del 40% del número total de candidatos.

La proporción de mujeres en los parlamentos avanzó más en el Ecuador, donde pasó del 4,5% al 41,6% (+37,1 puntos), y en México, que registró un incremento de 23,8 puntos al pasar del 14,2% al 38%. En el Ecuador, la cuota del 20% aprobada en 1997 fue aumentada al 30% en 2000 y al 50% en 2009, lo que se tradujo, tras las elecciones de 2013, en una proporción de más de un 40% de mujeres en la Asamblea Nacional del Ecuador, incluidas la primera presidenta y las dos primera y segunda vicepresidentas.

Dos de los tres principales partidos de México adoptaron cuotas para la designación de sus candidatos a comienzos de la década de 1990. Las primeras cuotas adoptadas en cumplimiento de la legislación se establecieron en 2002 e imponían la obligación de que las listas de los partidos no incluyeran más de un 70% ni menos de un 30% de candidatos del mismo sexo, una proporción que se incrementó al 60% y 40% en una modificación del código electoral en 2008. Sin embargo, ambas leyes contenían resquicios legales que permitían que los partidos quedaran exentos de aplicar la cuota cuando celebraban elecciones primarias internas (2002) o se servían de procesos electorales democráticos (2008) para seleccionar a sus candidatos. Se puso fin a esta excepción mediante una decisión del Tribunal Federal Electoral de 2011, tras la que resultaron elegidas casi un 40% de mujeres en 2012. En 2014, se procedió a reformar la Constitución de México y se aprobó una nueva ley electoral, en la que se estipula la paridad entre hombres y mujeres.

En cambio, las cuotas no están muy extendidas en el Caribe y en América del Norte. Las mejoras en estas subregiones han sido menores, salvo en la cámara alta de algunos países del Caribe. En estas cámaras, cuyos miembros suelen ser designados, se ha registrado un aumento de la participación de las mujeres mayor que el que se ha producido en sus respectivas cámaras bajas. Ya en 1995, Santa Lucía y Belice contaban con más de un 30% de mujeres en sus senados. En 2015, el contraste entre las cámaras altas y las cámaras bajas

sigue siendo acusado: en la cámara baja de Belice solo hay un 3,1% de parlamentarias, frente a un 38,5% en la cámara alta. Este patrón se repite en las restantes islas del Caribe.

En los Estados Unidos de América, la representación de las mujeres en la cámara baja registro un incremento más moderado, pasando del 10,9% al 19,3% (+8,4 puntos) a lo largo de los últimos 20 años. Si bien los dos principales partidos cuentan con varios reglamentos de cuotas relativos a los cargos internos del partido, las cuotas de mujeres en los cargos electivos nunca han figurado en el programa político. No obstante, este caso también es, en cierto sentido, la excepción que confirma la regla: el aumento de la representación de las mujeres que se ha producido en los últimos años es fruto de estrategias concretas y deliberadas encaminadas a lograr la participación de las mujeres y a apoyar sus candidaturas, especialmente por conducto de redes de recaudación de fondos como EMILY's List, programas de formación y la labor de sensibilización llevada a cabo por distintos grupos de la sociedad civil e institutos universitarios.

El Brasil constituye un contraejemplo: a pesar de existir cuotas desde 1997, la proporción de mujeres en la cámara baja aumentó del 7% a solo el 9%. Sin embargo, esta cuota estuvo acompañada del incremento del número de candidatos que un partido podía proponer hasta el 150% del número total de escaños existentes. Al exigir que los partidos "reservaran" un 30% de sus puestos para las mujeres, se interpretó que la ley permitía que los partidos designaran a hombres para el 120% de sus candidaturas. A raíz de todo ello, cuando las cuotas se aplicaron por primera vez, la proporción de mujeres, de hecho, disminuyó. En 2009, las parlamentarias ejercieron presiones y lograron una "minirreforma", en virtud de la cual se sustituía la palabra "reservar", respecto de la cuota del 30%, por la palabra "proveerá". Sin embargo, un apoyo financiero insuficiente, sumado a las dificultades de presentarse como candidatas en un sistema de representación proporcional con listas abiertas, solo redundó en pequeños aumentos del número de mujeres elegidas en 2009 y en 2013.

En 2014, en las Américas seguía avanzándose lentamente hacia la igualdad entre hombres y mujeres. En esta región se encuentran cuatro de los países que ocupaban las primeras posiciones del mundo según la mejora de la representación femenina en el parlamento en 2014: Bolivia, Dominica, Colombia y Panamá. Los resultados de Bolivia, Panamá y Colombia están relacionados con políticas de cuotas nuevas o enmendadas. El importante aumento registrado en la representación de las mujeres en la cámara baja de Bolivia, que pasó del 22,3% en 2009 al 53,1% en 2014 (+30,8 puntos) puede atribuirse directamente a la enmienda de su legislación sobre cuotas, con arreglo a la que, en 2010, se incrementó del 30% al 50% la cuota entonces en vigor y se estipuló la alternancia entre nombres de hombres y de mujeres en las listas de candidatos de los partidos.

En el extremo opuesto, Costa Rica registró una disminución considerable, de 5,3 puntos, de la proporción de mujeres elegidas para ocupar un escaño en el parlamento, que disminuyó del 38,6% en 2010 al 33,3% en 2014. Aunque sigue siendo un porcentaje elevado desde una perspectiva mundial, fue una disminución sorprendente, habida cuenta de que se había incrementado la cuota del 40% al 50% cuando se

enmendó la legislación electoral en 2009. Todas las listas de candidatos deben cumplir las normas de paridad y alternancia entre hombres y mujeres; en caso contrario, son rechazadas. La disminución de 2014 puede atribuirse a que solo un 22% de las listas estaban encabezadas por mujeres.

Europa: avances continuos, pero aparición de diferencias entre Europa Occidental y Europa Oriental

Los países de Europa también han experimentado un notable aumento de la proporción de mujeres que han sido elegidas para ocupar escaños en los parlamentos nacionales entre 1995 y 2015, que pasó del 13,2% al 25% (+11,8 puntos). En 1995, la proporción de parlamentarias en las cámaras únicas o las cámaras bajas superaba el 30% en 5 países europeos y el 40% en 1 (Suecia). El incremento de esas cifras hasta 2015 ha sido extraordinario: la proporción de mujeres ha superado el 30% en 17 Estados y el 40% en 5, y se ha logrado la representación equitativa en un país, Andorra. Además de este último país, que acaba de pasar a formar parte del grupo de países mejor clasificados de Europa, dos países nórdicos continúan en este grupo: Suecia (43,6%) y Finlandia (42,5%).

Los países nórdicos siguen destacando, tanto en el plano regional como a escala mundial, por la proporción relativamente alta de mujeres que ocupan escaños en sus parlamentos, aunque presentan ritmos de cambio algo distintos entre sí. Su aumento global de 5,1 puntos oculta el hecho de que en 3 de esos países —Noruega (+0,3 puntos), Suecia (+3,2 puntos) y Dinamarca (+4,5 puntos)— la variación ha sido muy escasa durante los últimos dos decenios. En cambio, Islandia (+15,9 puntos) y Finlandia (+9 puntos) han realizado mayores progresos.

Antes de 1995, Islandia era el único país nórdico con una proporción inferior al 30%. En este país se registraron grandes aumentos de una elección a otra en las décadas de 1980 y 1990, cuando las mujeres formaron su propio partido, la Alianza de Mujeres, y se movilizaron en el seno de los partidos tradicionales para lograr que más mujeres fueran seleccionadas como candidatas al parlamento. En Suecia, en las elecciones de 2014, se produjo una pequeña disminución de la proporción de mujeres que resultaron elegidas, que bajó del 45% en 2010 al 43,6%. No obstante, el país ha elegido a más de un 40% de mujeres en cada una de las elecciones al parlamento celebradas desde 1994, unos resultados electorales fruto de la movilización de las mujeres con el propósito de asegurarse de que los partidos suecos presentan aproximadamente el mismo número de candidatos y candidatas, ya sea por conducto de cuotas formales o informales. Por consiguiente, las ligeras variaciones observadas a lo largo del tiempo suelen guardar relación con la fortaleza electoral relativa de los partidos menos comprometidos con la paridad entre hombres y mujeres, como es el caso de Demócratas de Suecia, que ganó el 14% de los escaños en 2014.

Desde una perspectiva regional, aunque, sin duda, también mundial, Andorra ha realizado progresos especialmente notables al haber pasado la proporción de mujeres en su parlamento nacional de un 3,6% a un 50% en los últimos 20 años (+46,4 puntos). Este incremento (de 1 a 14 de los 28 escaños del parlamento de Andorra) puede haberse visto favorecido, en parte, por las reducidas dimensiones del parlamento de

este país. En cambio, el número de mujeres en los consejos municipales andorranos disminuyó drásticamente a la mitad entre 2007 y 2012, lo que indica que los avances en un nivel no siempre se reproducen en otros.

Otros países de Europa Meridional también lograron importantes avances. Entre 1995 y 2015, la proporción de parlamentarias se incrementó en España del 16% al 41,1% (+25,1 puntos); en Francia, del 6,4% al 26,2% (+19,8 puntos); en Portugal, del 13% al 31,3% (+18,3 puntos); y en Italia, del 15,1% al 31% (+15,9 puntos). Durante ese periodo, estos cuatro países adoptaron cuotas previstas por ley, que ampliaban, en ocasiones, las cuotas introducidas previamente por uno o más de sus partidos políticos. Sin embargo, las enmiendas constitucionales aprobadas en Italia todavía han de transformarse en una ley electoral nacional enmendada. Aunque en las medidas legislativas adoptadas en España, Francia y Portugal, así como en Bélgica, se hace referencia a la “paridad”, las proporciones especificadas en sus políticas oscilan entre el 33% y el 50%. La interpretación más rigurosa de ese concepto la encontramos en Francia, pero los avances se han visto limitados por un resquicio legal que consiste en la imposición de una sanción financiera a los partidos que no designen el mismo número de hombres y de mujeres.

Las tendencias observadas en Europa Occidental y en Europa Oriental difieren sustancialmente. El único país europeo con menos parlamentarias en 2015 que en 1995 es Hungría, donde su proporción disminuyó del 11,4% al 10,1% (-1,3 puntos). La proporción de parlamentarias se sitúa en un 20% o menos en los Estados de Europa Oriental, en gran medida porque las cuotas, consideradas un vestigio de los antiguos regímenes, gozan de escaso predicamento en muchos de esos países desde el cambio de los sistemas políticos.

Entre las excepciones notables cabe señalar los Estados de los Balcanes, en los que se adoptaron cuotas previstas por ley tras las guerras civiles y los conflictos étnicos de la década de 1990. En Eslovenia, por ejemplo, se registró un aumento de la presencia de las mujeres en los parlamentos, que pasó del 14,4% en 1995 al 36,7% (+22,2 puntos), propiciados por una reforma electoral, de 2006, en la que se estipulaba que ni uno ni otro sexo debería representar menos de un 35% de los candidatos. Serbia y la ex República Yugoslava de Macedonia tienen leyes sobre cuotas casi idénticas y unos niveles altos de mujeres en sus parlamentos nacionales muy similares: un 34% y un 33,3%, respectivamente. En los Estados de los Balcanes también se produjeron los mayores avances de todos los Estados europeos respecto de la proporción de mujeres elegidas parlamentarias en 2014.

África Subsahariana: nuevas oportunidades y nuevos avances

La representación de las mujeres avanzó considerablemente en los países del África Subsahariana, cuya proporción media de parlamentarias se incrementó del 9,8% registrado en 1995 al 22,3% en 2015 (+12,5 puntos). En 1995, ningún Estado de esta región contaba con más de un 30% de mujeres elegidas para ocupar escaños en su cámara única o su cámara baja. Seychelles y Mozambique tenían proporciones que se situaban justo por debajo de ese nivel, en un 27,3% y un 25,2%, respectivamente. En 2015, los resultados electorales regionales habían cambiado

radicalmente: en 12 países se había elegido a más de un 30% de mujeres para que ocuparan escaños en sus cámaras únicas o en sus cámaras bajas; en 5, se había elegido a más de un 40% de mujeres; y en 1 (Rwanda), a más de un 60%. Cuatro de los países con mayores proporciones de parlamentarias en su cámara única o en su cámara baja del mundo se hallan en África: Rwanda, con un 63,8%; Seychelles, con un 43,8%; el Senegal, con un 42,7%; y Sudáfrica, con un 41,5%.

A ese respecto, el país que ha concitado, con mucho, más atención ha sido Rwanda, hasta la fecha el primer país en que se ha elegido a más parlamentarias que parlamentarios en su cámara baja (56,3% en 2008). La proporción de mujeres aumentó de nuevo en 2013, llegando a un 63,8% (59,5 puntos más que en 1995). Las cuotas solo explican una parte de esta evolución. No solo se eligió a mujeres para que ocuparan los escaños que les están reservados en virtud de la Constitución de Rwanda de 2003 (una tercera parte de los escaños de la cámara baja), sino que *también* ganaron casi la mitad de todos los escaños que no estaban reservados. Las mujeres elegidas para los escaños reservados son mucho más jóvenes, en promedio, que las elegidas para ocupar escaños no reservados, lo que apunta a que la primera categoría de escaños puede brindar una oportunidad a las mujeres para que adquieran experiencia antes de competir por los escaños no reservados.

El Senegal es el segundo ejemplo de éxito en África al haber aumentado su proporción de parlamentarias del 11,7% en 1995 al 42,7% en 2015 (+31 puntos). En 2012, el Senegal fue el país del mundo que registró el mayor aumento de la representación de las mujeres en un solo proceso electoral. A diferencia de muchos de los otros países que han registrado los mayores avances en esta región, el Senegal no está saliendo de una situación de conflicto. Con todo, esos avances considerables también fueron posibles gracias a las cuotas de género. En las enmiendas de la legislación electoral, que se aprobaron en 2012, se establecía la obligación de la plena paridad entre hombres y mujeres y se estipulaba que todas las listas de candidatos de los partidos debían estar

formadas por el mismo número de mujeres y hombres. También se exige que en las listas se alterne entre mujeres y hombres; de lo contrario, se considera que esa lista no reúne las condiciones para ser presentada a las elecciones.

En Uganda, los progresos han sido más graduales. Desde 1989, tras años de guerra civil, se ha reservado un escaño de cada distrito electoral para las mujeres. A medida que ha aumentado el número de distritos con el paso de los años, también se ha incrementado el número de escaños reservados. Además, a las mujeres también se les garantiza su representación en los escaños reservados a otros grupos, incluidos los asignados a los miembros del ejército, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores. Como consecuencia de todo ello, el 35% de los parlamentarios del país son mujeres, casi el doble de la proporción que se registraba en 1995.

Kenya ha realizado progresos más modestos: del 3% en 1995 al 19,7% en 2015 (+16,7 puntos). Se esperaba que esa proporción se incrementara en 2014, cuando se celebraron elecciones en el marco de la nueva Constitución del país, aprobada en 2010. En ella se establece que no podrán ser del mismo sexo más de dos tercios de los miembros de los órganos electivos o designados. A ese fin, se reservan 47 escaños a las mujeres. Además, en las listas de los partidos para otros grupos de interés especial (comprendidos los jóvenes, los trabajadores y las personas con discapacidad), deben enumerarse los candidatos alternando mujeres y hombres. Los legisladores, a los que se encargó trasladar estas garantías a la legislación, no pudieron alcanzar un acuerdo y remitieron la cuestión al Tribunal Supremo, que decidió que la cuota se aplicaría gradualmente, en lugar de hacerlo de una sola vez. Estas dificultades, a las que se suman problemas graves como la violencia dirigida contra las candidatas, explican por qué la proporción de parlamentarias continúa siendo inferior al 20% en 2015.

En conjunto, los avances han sido continuos en el África Subsahariana. Por primera vez desde 2006, la proporción media



En Rwanda, en cada una de las elecciones celebradas desde el genocidio, ha aumentado el número de parlamentarias. Este país ocupa ahora el primer puesto en la clasificación mundial de países por número de parlamentarias. ©Reuters, 2003

Tras las elecciones de 2014, el Iraq ocupa, junto a otro país, el puesto 44° de la clasificación mundial de la Unión Interparlamentaria. ©Reuters/T. Al-Sudani, 2014



de parlamentarias en esta región disminuyó, pasando del 22,5% en 2014 al 22,3% (-0,2 puntos).

Dos países han avanzado de manera considerable a raíz de las elecciones celebradas en 2014. Por la primera vez de su historia, Namibia superó la marca del 40% en su cámara baja. En Guinea-Bissau, la proporción de parlamentarias aumentó en 3,7 puntos porcentuales, del 10% en 2011 al 13,7% en 2014. No se aplica ninguna cuota de género, pero el número de escaños en su parlamento unicameral aumentará en dos, lo que posiblemente brinde a las mujeres mayores oportunidades de presentarse como candidatas.

En Mozambique y Botswana, la proporción de parlamentarias se mantuvo relativamente estable. En Mozambique, en las elecciones de 2014 se registró un aumento de 0,4 puntos en la representación de las mujeres, que pasó del 39,2% en 2009 al 39,6%. Este resultado se debe principalmente a los escaños en manos del partido gobernante, el Frente de Liberación de Mozambique, que, desde 1994, aplica una cuota del 40% de mujeres al designar a sus candidatos. En Botswana, la proporción de parlamentarias aumentó del 7,9% en 2009 a tan solo el 9,5% en 2014 (+1,6 puntos). La lentitud de estos avances puede ser consecuencia, entre otros factores, del sistema electoral de mayoría relativa del país, de normas culturales relacionadas con los estereotipos sobre el papel del hombre y de la mujer y de las dificultades a las que se enfrentan las mujeres a la hora de recaudar fondos para las campañas electorales.

En Malawi, a pesar de haber tenido una presidenta de 2012 a 2014, la proporción de parlamentarias disminuyó 4,5 puntos en 2014 y se situó en el 16,7% frente al 21,2% registrado en 2009, lo que llevó a la vicepresidenta del parlamento a instar a que introdujeran cuotas de género. Esa disminución fue más acusada, si cabe, en Mauricio, donde se pasó del 18,8% registrado en 2010 al 11,6% en 2014 (-7,2 puntos). Si bien se incluyó una cuota de un tercio de parlamentarias en el proyecto de libro blanco sobre

la reforma electoral, antes de las elecciones de 2014 no se había aprobado ninguna legislación conexas. En cambio, en el caso de las elecciones locales, en una nueva ley del Gobierno, aprobada en 2011, se establecía una cuota de género de un tercio, lo cual redundó en un aumento de la representación de las mujeres en ese nivel del 6,4% al 26,2%.

Estados árabes: todavía no se han cosechado beneficios de la ampliación de los derechos políticos de las mujeres

El ritmo de los cambios en los Estados árabes ha sido similar al registrado en el África Subsahariana, pero desde un punto de partida inferior: de un 4,3% en 1995 a un 16,1% en 2015 (+11,8 puntos). En ningún Estado árabe se eligió a más de un 30% de mujeres a su cámara única o su cámara baja, según el caso, en 1995. Las mejores proporciones, ese año, correspondían al Iraq, con un 10,8%, y a Siria, con un 9,6%. Sin embargo, en 2015, dos países han superado el 30%: Argelia, con un 31,6%, y Túnez, con un 31,3%.

La evolución ha sido sorprendente en lo tocante al acceso a los derechos. Hasta hace poco tiempo, no todos los Estados árabes habían concedido a las mujeres derechos políticos. Las mujeres obtuvieron el derecho de voto en las elecciones en Omán, en 2005 en Kuwait y Qatar, en 2006 en los Emiratos Árabes Unidos y en 2011 en la Arabia Saudita.

Con respecto a la representación de las mujeres, Argelia es el país con el mayor porcentaje de la región al haber registrado un incremento en su cámara baja del 6,7% en 1995 al 31,6% en 2015 (+24,9 puntos). La mayor parte de ese avance tuvo lugar en 2012, cuando la proporción de parlamentarias aumentó del 8% al 31,6%. Ese año se introdujo una nueva ley de cuotas, con arreglo a la cual se exigía que entre un 20% y un 50% de los candidatos al parlamento fuera mujeres, según el número de escaños de cada distrito electoral. Además, a los partidos se les concede financiación pública en función del número de candidatas que designen.

La Arabia Saudita constituye un segundo caso reseñable. La representación de las mujeres en su parlamento, que hasta entonces había estado integrado exclusivamente por hombres, aumentó al 19,9% en 2013 a raíz de un real decreto en el que se reservaba para las mujeres el 20% de los escaños. A las mujeres no se les concedió el derecho de voto hasta 2011 y tendrán la primera oportunidad de ejercerlo en 2015, aunque solo en elecciones a las administraciones locales, el único nivel de gobierno en la Arabia Saudita en el que los cargos son electivos. Otros Estados árabes registraron pocos o ningún cambio en la representación de las mujeres en el parlamento a lo largo de los dos últimos decenios. En el Líbano, la proporción de parlamentarias aumentó solo 0,8 puntos, del 2,3% al 3,1%, lo que supone que solo se eligió a una mujer más en 2015 que en 1995. En el Yemen, esos porcentajes se invirtieron: hay menos parlamentarias en 2015 que en 1995, al haber disminuido su proporción del 0,7% al 0,3%. Por este motivo, tras años de actividades de promoción y presión llevadas organizadas por las mujeres, la Conferencia de Diálogo Nacional, reunida para elaborar una nueva constitución yemení, convino en respaldar la recomendación de que la representación de las mujeres en los cargos públicos fuera de un 30%.

Después de progresos importantes en 2012 y 2013, las elecciones celebradas en 2014 en la región árabe se tradujeron en muy pocos cambios: la proporción de parlamentarias se incrementó del 16% al 16,1% (+0,1 puntos). En Túnez se produjeron algunos de los avances más sustanciales, al incrementarse la proporción de parlamentarias hasta el 31,3%, un incremento relacionado con el requisito, establecido en la Constitución de 2014, de lograr que en los consejos electos hubiera el mismo número de hombres y de mujeres. Ese compromiso se adoptó tras un decreto, de 2011, en virtud del cual se establecía la paridad entre hombres y mujeres en las elecciones a la asamblea constituyente tunecina (la primera ley de ese tenor en el mundo árabe) y se exigía a los partidos políticos que designaran el mismo número de mujeres y hombres y presentaran sus nombres alternadamente en las listas de candidatos. La proporción de mujeres elegidas en 2011 fue muy inferior al 50% a causa del gran número de partidos que obtuvieron un único escaño con una lista encabezada por un hombre. No prosperaron las propuestas de establecer la alternancia vertical y horizontal (de arriba abajo de cada lista de candidatos, pero también horizontalmente, en la parte superior de las listas, entre las listas de distintos distritos electorales).



En 2014, ninguna mujer fue elegida al parlamento de Tonga a pesar de un esfuerzo concertado por lograr que un mayor número de mujeres participara en la política. ©UIP, 2014

No obstante, la inclusión de mujeres como cabezas de lista se incrementó considerablemente y pasó de menos de un 3% en 2011 al 15% en 2014.

En otros países, como el Iraq, el número de mujeres elegidas en 2014 fue bastante parecido al de años electorales precedentes y se mantuvo estable en un 25,3%. El motivo de que así fuera radica en un cuota del 25% que figura en la legislación electoral y en la Constitución, la cual incluye procedimientos para velar por que las mujeres ocupen el 25% de los escaños del parlamento incluso si no ganan ese porcentaje en las elecciones. Este mecanismo ha sido determinante para superar la resistencia a votar en favor de las mujeres: según la comisión electoral, solo 22 de las 83 parlamentarias obtuvieron su escaño directamente. No obstante, el porcentaje de votos, cada vez mayor, que obtienen las candidatas es un cambio positivo, ya que indica que los votantes votan cada vez más por mujeres.

Países del Pacífico: disparidad en los avances y resistencia pertinaz

Como ocurría en los Estados árabes, la región del Pacífico se encuentra rezagada respecto de otras regiones en lo concerniente a la proporción de parlamentarias. El promedio regional de parlamentarias se incrementó de un 6,3% en 1995 a un 15,7% en 2015 (+9,4 puntos), si bien ese aumento se debió a los incrementos registrados principalmente en Australia y Nueva Zelanda, donde la proporción de parlamentarias aumentó del 13,8% al 28,8% durante ese periodo. La proporción de parlamentarias se incrementó más lentamente en las islas del Pacífico: un aumento del 2,3% en 1995 al 4,4% en 2015.

En 1995, ningún país de la región del Pacífico contaba con más de un 30% de parlamentarias en su cámara única o en la cámara baja de su parlamento; los países con la mayor proporción de parlamentarias eran Nueva Zelanda y Australia, con un 21,2% y un 8,8%, respectivamente. Tuvalu, con una proporción de un 7,7%, era el Estado insular del Pacífico con la mayor proporción de mujeres en el parlamento en ese año. En 2015, solo un país (Nueva Zelanda, con una proporción del 31,4%) tiene más de un 30% de parlamentarias. Fiji, con una proporción del 14%, se ha situado a la cabeza de los Estados insulares del Pacífico. En 2014, la región que experimentó los mayores retrocesos fue el Pacífico, donde la proporción de parlamentarias disminuyó del 16,2% en 2013 al 15,7% en 2014 (-0,5 puntos).

Los avances más significativos a lo largo de los últimos 20 años se han producido en la cámara baja de Australia, en la que se pasó de un 8,8% de parlamentarias en 1995 a un 26,7% en 2015 (+17,8 puntos). En 1994, el Partido Laborista australiano se comprometió a lograr la preselección de las mujeres para el 35% de los escaños con posibilidades de ganar en todas las elecciones parlamentarias para el año 2002. Cuando se aplicó en las elecciones de 1996, esta cuota voluntaria se tradujo en la elección del doble de parlamentarias en la cámara baja, cuya proporción llegó al 15,5%. La cuota de género del partido se incrementó hasta el 40% en 2002. La proporción de mujeres en la cámara baja ha permanecido relativamente estable a lo largo del último decenio, situándose en un 25%, pero con diferencias considerables entre los partidos: las mujeres formaban el 38% del grupo parlamentario laborista, pero solo un 20% del grupo parlamentario del Partido Liberal y del grupo del Partido

Nacional. Julia Gillard, primera ministra de 2010 a 2013, fue la primera mujer en ocupar ese cargo en Australia. En el “discurso sobre la misoginia” que pronunció en octubre de 2012, basado en sus propias experiencias, destacó el sexismo de la política australiana. Una vez publicado en Internet, el discurso atrajo la atención mundial y resonó con mujeres en muchos otros países.

En los Estados insulares del Pacífico, las mujeres estaban en gran medida ausentes de los parlamentos en 1995: en 10 de sus 12 parlamentos no había ninguna mujer o solo una. Las dos excepciones eran Fiji y Samoa, cuyos parlamentos se encontraban entre los que más escaños tenían en esta región. En 2015, en ocho parlamentos de los Estados insulares del Pacífico no hay ninguna parlamentaria o solo una, y en cuatro, ese número es de tres o más. En uno de estos últimos, en el parlamento de Papua Nueva Guinea, no había ninguna parlamentaria en 1995. A la proporción actual de mujeres en el parlamento de Papua Nueva Guinea, que sigue siendo de solo un 2,7%, se llegó gracias a la amplia labor organizativa de base entre las mujeres para apoyar a las candidatas. Más recientemente, en virtud de una reforma constitucional de 2011 se ha establecido la obligación de reservar 22 escaños para las mujeres en el parlamento. No obstante, la legislación necesaria para la aplicación de esa reforma exige una mayoría cualificada y todavía no ha sido aprobada.

En Fiji se registró un aumento considerable de la representación de las mujeres en el parlamento, que pasó del 11,3% en 2006 al 16% en 2014 (+4,7 puntos). Las elecciones se habían previsto inicialmente para 2009, pero fueron aplazadas hasta 2014 a raíz de varios desacuerdos políticos. Mientras tanto, se promulgó la nueva Constitución (2013) y varios grupos de mujeres se unieron para establecer una plataforma, en 2012, con la finalidad de lograr una mayor participación de las mujeres en la política y en otros cargos de responsabilidad por conducto de medidas como el uso de las cuotas de género en la esfera de los partidos políticos y en el plano nacional. Las mujeres alcanzaron, además, cargos directivos en numerosos partidos, incluido el partido gobernante en Fiji, Fiji Primero, cuya presidenta se convirtió en la primera mujer a presidir el Parlamento.

Otras islas del Pacífico han tenido una evolución menos positiva. Micronesia y Palau no contaban con mujeres en su parlamento unicameral ni en su cámara baja, respectivamente, en 1995 y tampoco en 2015. Tonga y Vanuatu habían experimentado un retroceso; ambos países tenían una parlamentaria en 1995, pero ninguna en 2015 (un descenso del 2,2% y del 3,3%, respectivamente). Desde la independencia, solo cinco mujeres han sido elegidas al parlamento de Vanuatu. La única mujer elegida en 2008 no fue reelegida en 2012. Sin embargo, en 2013, el parlamento aprobó por unanimidad una nueva ley, en virtud de la cual se estableció una cuota del 30% de mujeres en las elecciones locales y se reservaban escaños para estas en los consejos municipales durante cuatro mandatos. Los legisladores, el Gobierno y los grupos de mujeres colaboran en la prestación de apoyo y la formación de estas mujeres electas a fin de ayudarles a ser eficaces.

En 2014, Tonga dejó de tener su única parlamentaria, lo que le supuso perder la proporción de un 3,6% de mujeres que había tenido desde 2010. Este resultado se dio a pesar del número sin precedentes de candidatas, un “parlamento modelo” y una campaña y un programa de formación de dirigentes para

mujeres. En palabras del entonces presidente del parlamento, todo ello formaba parte de un esfuerzo con el que se pretendía alentar y empoderar a las mujeres, que tradicionalmente no han sido consideradas, o no se han considerado a sí mismas, dirigentes políticas. Como en el resto del Pacífico, la política es vista como una esfera esencialmente masculina, a pesar de haber un gran número de mujeres muy instruidas.

Asia: proporciones estables mientras se registran avances en otras partes del mundo

En promedio, los países asiáticos eligen a más mujeres a sus parlamentos nacionales que los Estados árabes o los países del Pacífico, pero el ritmo del cambio —del 13,2% en 1995 al 18,5% en 2015 (+5,3 puntos)— no ha ido a la par que el resto del mundo. En 1995, ningún Estado asiático había alcanzado un 30% de representación femenina en su cámara única o en su cámara baja, según el caso. En los dos países con los porcentajes más altos (China y la República Popular Democrática de Corea), el 21% y el 20,1% de los candidatos electos, respectivamente, eran mujeres. En 2015, solo un país (Timor-Leste, con un 38,5% de parlamentarias) había superado el nivel del 30%. No obstante, otros Estados se encontraban cerca de este porcentaje: Nepal, con una proporción del 29,5%, y el Afganistán, con un 27,7%. En conjunto, los pequeños avances y los frecuentes retrocesos han conllevado que Asia pierda terreno respecto de otras regiones. En 1995, Asia ocupaba el segundo lugar en función de la proporción de parlamentarias, empatada con Europa. En 2015, descendió al cuarto puesto entre seis regiones al haber disminuido el ritmo de avance justo cuando otras regiones realizaban progresos.

En el Afganistán, que no tenía parlamento en 1995, la proporción de mujeres en la cámara baja, en 2015, era de un 27,7%. De hecho, en la Constitución afgana de 2004 se reserva un 27% de los escaños de la cámara baja para las mujeres; si las candidatas no ganan un escaño directamente, las que consiguen más votos ocupan los escaños, en la medida en que sea necesario, hasta llegar a un 27% de estos. Esta política es fruto de la intensa presión ejercida por la comunidad internacional para que se incluyera a las mujeres en el Gobierno provisional y en el nuevo Gobierno establecidos tras la intervención militar con la que se desalojó a los talibanes del poder, en 2001. Una mujer fue elegida al margen de la cuota en 2010 porque se había reservado un escaño para una mujer, pero fueron dos mujeres las que obtuvieron el mayor número de votos en la provincia en cuestión. Por otra parte, la intimidación y la violencia dirigidas contra las candidatas siguen obstaculizando las elecciones afganas, al igual que los intentos de deshacerse de las parlamentarias tras su elección recurriendo al asesinato, el secuestro, las amenazas telefónicas y otros medios. En 2013 se produjo un retroceso al someter el parlamento a examen la legislación electoral con miras a reducir la proporción de puestos electivos reservados a las mujeres, en el nivel subnacional, del 25% al 20%.

En Singapur, la proporción de parlamentarias también ha aumentado considerablemente a lo largo de los últimos 20 años, pasando del 3,7% en 1995 al 25,3% en 2015 (+21,6 puntos). Aunque en una reforma electoral de 1988 se establece el requisito de que se presente por lo menos un candidato de una minoría étnica en los distritos electorales a los que corresponda más de un escaño de su sistema electoral mixto,

no hay una cuota de mujeres. El análisis de la composición de las listas de candidatos de los partidos en los últimos años hace pensar que dotar de un mayor peso a un distrito electoral (el número de escaños) en esas demarcaciones ha redundado positivamente en la designación y la elección de candidatas, ya que en esas listas se ha intentado reflejar, en general, un espíritu de mayor inclusividad y equilibrio.

Se han producido algunos cambios de menor entidad en Mongolia, donde la proporción de parlamentarias aumentó del 3,9% en 1995 al 14,9% en 2015 (+11 puntos), y en Bhután, con una proporción de un 0% en 1995 y de un 8,5% en 2015 (+8,5 puntos). En este segundo país, el partido gobernante formuló la promesa electoral de introducir una cuota del 20% cuando fuera elegido, pero todavía no lo ha cumplido. Entre los obstáculos a los que deben hacer frente las candidatas pueden señalarse el requisito de tener estudios universitarios y la prohibición de que los funcionarios públicos se presenten a cargos electivos (muchas mujeres con formación universitaria son funcionarias públicas). A fin de poner remedio a algunos de esos problemas, en 2012 se creó una red de políticas electas o que aspiraban a entrar en política con la que se pretende fortalecer las competencias y la confianza de las mujeres y alentar a que un número mayor de ellas participe en la política.

El Japón experimentó el mayor avance en 2014 al elegirse a un 9,5% de mujeres para que ocuparan escaños de la cámara baja, lo que supuso un incremento de 1,6 puntos respecto de la proporción del 7,9% registrada en 2014. El Primer Ministro del Japón, Shinzo Abe, ha atraído la atención internacional a lo largo del último año por su empeño en reconsiderar el papel de las mujeres en la economía japonesa y proponer distintas medidas para lograr que permanezcan en el mercado de trabajo a la vez que se promueve la tasa de natalidad del país. Después de afirmar que las mujeres deberían ocupar un 30% de los puestos directivos del Gobierno y del sector privado antes de que finalizara 2020, nombró a cinco mujeres en una

reestructuración del Consejo de Ministros. Sin embargo, dos de esas mujeres dimitieron poco después y, en unas elecciones anticipadas convocadas a finales de 2014, solo el 12% de los candidatos del partido gobernante al parlamento eran mujeres. El principal partido de la oposición ha anunciado su intención de introducir cuotas de género antes de las próximas elecciones generales, pero no prevé que estas se convoquen hasta 2016. Por consiguiente, aunque a raíz de esas elecciones la coalición encabezada por Abe volvió al poder, no se aplicaron cuotas (si bien algunos partidos, como el Partido Comunista Japonés, designó hasta un 25% de candidatas).

En la India, los progresos también han sido moderados: entre 2009 y 2014, la proporción de parlamentarias se incrementó un 0,6% en su cámara baja (del 10,8% al 11,4%) y 2,1 puntos en su cámara alta (del 10,6% al 12,8%). Estas cifras exiguas contrastan ostensiblemente con los espectaculares incrementos que han tenido lugar en el plano local, donde, desde 1992, una tercera parte de todos los escaños, además de los cargos directivos de los consejos municipales, ha estado reservada a las mujeres. En los últimos años, varios estados han ampliado ese porcentaje hasta el 50%. Aunque en todas las legislaturas, desde 1996, se han presentado proyectos de ley con la finalidad de establecer medidas similares respecto de los escaños del parlamento nacional, apenas se ha avanzado en su tramitación. Pese a que millones de mujeres han adquirido experiencia en cada una de las legislaturas del gobierno local de la India gracias a las cuotas, los partidos siguen considerando que es menos probable que ganen las elecciones las mujeres que los hombres. Las enormes sumas de dinero necesarias para organizar una campaña electoral para el parlamento también resultan prohibitivas para muchas mujeres.

En cambio, Indonesia experimentó un descenso de su porcentaje de parlamentarias del 18,2% en 2009 al 16,8% en 2014 (una disminución de 1,4 puntos). Este resultado causó inicialmente sorpresa. En su ley de cuotas, adoptada en 2003



En la India, aun después de las elecciones de 2014, el número total de parlamentarias sigue siendo desalentadoramente bajo. ©Reuters/D. Ismail, 2014

y ampliada y reforzada en 2008, se estipula que los partidos habrán de incluir por lo menos un 30% de mujeres en sus listas de candidatas a las elecciones. En 2014, se registró una proporción de candidatas al parlamento del 37,3%, un porcentaje sin precedentes después de que la comisión electoral hubiera obligado a los partidos a rehacer las listas que no cumplieran la cuota. Con todo, el sistema electoral de listas abiertas de Indonesia socavó estos avances al haberse votado de manera desproporcionada a los candidatos varones.

Enseñanzas extraídas

Durante los últimos 20 años, se han registrado progresos notables en la proporción de parlamentarias en las cámaras únicas y las cámaras bajas de los parlamentos de distintas partes del mundo. A la altura de 2015, la inmensa mayoría de los países se ha acercado al objetivo del 30% de mujeres en cargos de responsabilidad señalado en la Plataforma de Acción de Beijing. Un número creciente de Estados no solo ha logrado ese objetivo, sino que lo ha superado. Los avances y también los retrocesos que se han registrado entre 1995 y 2015 son consecuencia de múltiples factores. Es posible extraer al menos seis lecciones de las experiencias de los países en materia de representación de las mujeres a lo largo de los dos últimos decenios.

Los progresos no son automáticos

Aunque, en conjunto, se ha avanzado, el último año no ha representado la continuación de ese movimiento de avance en todos los países. Tres de las seis regiones experimentaron un descenso de la proporción de mujeres en sus parlamentos. Y esos descensos no estuvieron circunscritos a países con pocas parlamentarias; en países como Suecia o Sudáfrica, con una representación femenina que supera el 40%, también se registró una disminución. Por consiguiente, el avance no es algo que ocurra por sí mismo, sino que requiere un esfuerzo constante, medidas y voluntad política.

Evolución de las oportunidades políticas

Algunos de los cambios más llamativos han tenido lugar en países en los que se han cuestionado las estructuras políticas existentes, lo que ha generado momentos de inestabilidad, la voluntad de experimentar y oportunidades clave para conseguir que la representación de las mujeres forme parte del programa político. Así ha sucedido, por ejemplo, en muchos países que salen de situaciones de conflicto. En un gran número de países, el final de un genocidio o de una guerra civil ha brindado la oportunidad de redactar nuevas constituciones y establecer sistemas electorales nuevos. Para los esfuerzos por contar con la participación de las mujeres ha sido de ayuda la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada en 2000, en la que se hace hincapié en la necesidad de contar con una representación paritaria de hombres y mujeres y de que las mujeres participen en todos los aspectos del mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad.

En otros contextos, las protestas multitudinarias han conducido a la caída de regímenes autoritarios y al inicio de conversaciones sobre la manera de crear nuevas estructuras políticas. En Túnez, en una ley de paridad se dispuso la obligación de incluir mujeres en la asamblea constituyente establecida para redactar la nueva constitución, lo que, a su vez, conllevó la adopción de una garantía de paridad. Las protestas populares en Marruecos animaron a los legisladores a formalizar un "acuerdo de caballeros", que se ha aplicado en el país desde 2002, conforme al cual se ha duplicado el número de escaños reservados a las mujeres y, por primera vez, se reservan 30 escaños para hombres de menos de 40 años de edad. A pesar de todo ello, las manifestaciones multitudinarias no siempre logran la inclusión de las mujeres. En Egipto, se había introducido la reserva de escaños para las mujeres en los años finales del régimen de Mubarak, pero esa medida había quedado desacreditada desde entonces. Tras exigirse a los partidos que incluyeran a una mujer en sus listas de candidatos, la representación de las mujeres disminuyó hasta el 2,2%.



La adopción de una nueva constitución en Túnez ha convertido a este país en uno de los dos únicos Estados árabes con más de un 30% de parlamentarias.
©Reuters/Z. Souissi, 2014

En 2013, nuevas protestas dieron lugar a una segunda oleada de reformas que propició la inclusión en la Constitución del compromiso de garantizar en la nueva legislación electoral un nivel “adecuado” de representación de las mujeres.

Evolución de los estereotipos sobre el papel del hombre y de la mujer

En los 20 años transcurridos desde la Conferencia de Beijing, diversos cambios políticos y sociales han contribuido a la transformación de las opiniones sobre el papel del hombre y de la mujer. Por ejemplo, en encuestas realizadas en los Estados Unidos de América, se ha observado que nunca tantas personas han expresado su disposición a elegir a una mujer presidenta. En Francia, donde los partidos tienden a presentar candidatas en los distritos electorales que dan por perdidos, los datos electorales a nivel de distrito ponen de manifiesto que, si se tiene en cuenta el grado en que podría ganarse en los distritos, las candidatas suelen ganar con un porcentaje igual o superior al que obtienen los hombres. En consecuencia, considerar que las mujeres son un lastre parece una estrategia electoral desacertada.

En la India, parece que la presencia de las mujeres en la política ha cambiado la opinión que tenía la ciudadanía de las mujeres como dirigentes. En 1992, se reservó una tercera parte de los cargos electivos de la administración central a las mujeres, incluido un tercio de todas las alcaldías. Habida cuenta de que este cargo se asigna mediante sorteo, algunos distritos nunca han tenido a su frente a una mujer, mientras que otros han estado dirigidos por mujeres una o dos veces. Se llevó a cabo una encuesta con objeto de examinar los cambios operados en la opinión que se tenía de las dirigentes. En los distritos que nunca han estado administrados por una mujer o solo lo han estado una vez, los encuestados opinaban que los hombres eran siempre mejores dirigentes. Por el contrario, en aquellos distritos en los que las mujeres habían ocupado esos cargos dos veces, se consideraba que las mujeres y los hombres tenían la misma valía como dirigentes. El cambio de opinión más perceptible ocurrió entre los hombres.

Las experiencias negativas que han tenido algunas políticas pueden frenar las ambiciones de otras mujeres en la esfera de la política. En una encuesta realizada en Australia después de que Julia Gillard hubiera dejado el cargo de primera ministra, el 60% de las mujeres de edades comprendidas entre los 18 y los 21 años y el 80% de las que tenían más de 31 años respondieron que era menos probable que se presentaran como candidatas después de ver la negatividad con que Gillard había sido tratada por los medios de comunicación. Sin embargo, en muchos otros países, las cuotas han alentado la participación de mujeres que, de otro modo, nunca habrían pensado en ser candidatas.

Un nuevo discurso sobre el empoderamiento de las mujeres

Los esfuerzos encaminados a promover la participación política de las mujeres se han beneficiado de un cambio en la argumentación básica empleada para justificar la conveniencia de una mayor representación de las mujeres. El “argumento de la justicia” se centra en la equidad: puesto que las mujeres representan la mitad de la población, la mitad de todos los representantes deberían ser mujeres. Este razonamiento, que se escucha con frecuencia en los países nórdicos, se ve refrendado por la constatación, en encuestas internacionales,

de que tanto los hombres como las mujeres consideran que las instituciones políticas poseen mayor legitimidad y son más democráticas cuando se elige a un número mayor de mujeres. Esta opinión coincide con la Declaración Universal sobre la Democracia de la Unión Interparlamentaria al establecer un nexo entre la gobernanza democrática y la representación paritaria de hombres y mujeres en los cargos de responsabilidad.

Una táctica más habitual y, con frecuencia, más fructífera, adoptada en distintas partes del mundo en los últimos años, consiste en subrayar el “valor añadido” de la participación de las mujeres, aduciendo que la igualdad entre hombres y mujeres beneficia no solo a las mujeres, sino a todos. Por ejemplo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial hacen hincapié en los efectos positivos que la participación de las mujeres tiene en los resultados en materia de desarrollo. En la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se destaca la participación política de las mujeres como un medio para llevar la paz y la estabilidad a las sociedades asoladas por la guerra.

Esos dos argumentos no son excluyentes: la inclusión de las mujeres puede ser una cuestión de equidad y también contribuir positivamente a la sociedad. También se ha intentado replantear ese debate como una cuestión de derechos, sobre todo en América Latina. En México, los profesores universitarios, los activistas y las autoridades electorales emplean la expresión “derechos político-electorales” para describir lo que está en juego cuando no se respetan las cuotas de género o cuando se cometen actos de violencia política contra las candidatas y los cargos electivos.

Adopción de cuotas de género

Los últimos 20 años han puesto de manifiesto, quizás con más claridad que nunca antes, la necesidad de contar con medidas concretas para impulsar cambios en la representación de las mujeres en la política. Aunque los países sin cuotas de género han experimentado, en general, menos cambios en el número de mujeres elegidas, las cuotas no garantizan, por sí mismas, un incremento proporcional de la representación de las mujeres. Y cabe la posibilidad de que esa proporción se estanque o, incluso, disminuya después de la adopción de cuotas.

De la experiencia de la implantación de cuotas en distintas partes del mundo pueden extraerse tres lecciones. En primer lugar, las políticas son eficaces cuando son claras y contienen unos requisitos estrictos. En ellas debería establecerse la obligación de alcanzar un nivel de representación alto. Es necesario que en los reglamentos de las cuotas se especifique que las mujeres deben ocupar puestos de las listas de candidatas que permitan su elección. Deben imponerse sanciones severas a los partidos que no cumplan las cuotas, siendo la anulación de la lista la más contundente y persuasiva. La redacción de la legislación relativa a las cuotas no debería dejar lugar a resquicio legal alguno.

En segundo lugar, para que las cuotas sean eficaces, han de concebirse con arreglo al contexto institucional, es decir, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos existentes. Puesto que es más fácil aplicarlas a una lista de candidatas que a distritos en los que solo hay un candidato, las cuotas a menudo son más eficaces en aquellos países con sistemas electorales de representación proporcional. Además, cuando hay varios escaños

por cada distrito electoral, es posible que los partidos se sientan obligados a “equilibrar” sus listas con candidatos y candidatas. Por otra parte, si las cuotas se conciben adecuadamente, también pueden ser eficaces en elecciones dentro de sistemas electorales mayoritarios/mayoría relativa.

En tercer lugar, si se quiere que las cuotas sean eficaces, debe contarse para su aplicación con una voluntad política firme, así como con una supervisión y una vigilancia estrechas y concienzudas. Las pruebas indican que, si pueden, las

élites tenderán a sustraerse o, incluso, a alterar los requisitos que imponen las cuotas. Una estrategia utilizada para hacer frente a esta tendencia es la estrategia de la denuncia y el descrédito, mediante la que se llama la atención sobre las disparidades en las proporciones de las mujeres elegidas de distintos partidos. Otra estrategia consiste en recurrir a instituciones como las comisiones y los tribunales electorales con la finalidad de aclarar las ambigüedades jurídicas relacionadas con la aplicación de las cuotas.

Cuadro 3

Países con una proporción alta de parlamentarias y utilización de las cuotas, 2015

País	Número total de escaños	Número total de parlamentarias	Proporción de mujeres	Cuota
1. Rwanda	80	51	63,8	Sí#
2. Bolivia	130	69	53,1	Sí***
3. Andorra	28	14	50,0	No
4. Cuba	612	299	48,9	No
5. Seychelles	32	14	43,8	No
6. Suecia	349	152	43,6	Sí*
7. Senegal	150	64	42,7	Sí**
8. Finlandia	200	85	42,5	No
9. Ecuador	137	57	41,6	Sí**
10. Sudáfrica	400	166	41,5	Sí*
11. Islandia	63	26	41,3	Sí*
11. Namibia	104	43	41,3	Sí*
12. España	350	144	41,1	Sí***
13. Mozambique	250	99	39,6	Sí*
13. Noruega	169	67	39,6	Sí*
14. Bélgica	150	59	39,3	Sí**
15. Nicaragua	92	36	39,1	Sí***
16. Timor-Leste	65	25	38,5	Sí**
17. Dinamarca	179	68	38,0	No
17. México	500	190	38,0	Sí***
18. Países Bajos	150	56	37,3	Sí*
19. Angola	220	81	36,8	Sí**
20. Eslovenia	90	33	36,7	Sí***

* Cuota de partidos políticos
 ** Cuota establecida por ley
 *** Cuota de partidos políticos y cuota establecida por ley
 # Escaños reservados

Resistencia a las cuotas de género

La naturaleza de esas dinámicas es tal que las cuotas de género no logran, por sí mismas, establecer las mismas condiciones para todos en la política. En primer lugar, es posible que los partidos designen el número de mujeres exigido y, al mismo tiempo, encuentren la manera de socavar la finalidad de las cuotas de género. Una de las tácticas empleadas es nombrar candidatas “falsas”; es decir, mujeres que no tienen intención alguna de ganar y que no hacen campaña después de ser designadas candidatas, o bien se trata de mujeres que acuerdan dimitir de su cargo en favor de un candidato suplente si son elegidas. Todo ello ha representado un problema en varios países de América Latina, hasta el punto de que se han acuñado los términos “juanitas” y “candidatas laranjas” para referirse a este fenómeno. Otra estrategia a la que se recurre es designar a mujeres para, más tarde, no proporcionarles los recursos

financieros necesarios para llevar a cabo una campaña exitosa, que sí se les facilitan a los candidatos varones.

Otro problema estriba en que las mujeres que acceden a cargos políticos gracias a las cuotas de género pueden ser ridiculizadas como “mujeres de cuota”, supuestamente sin otra cualificación para ocupar esos cargos que la de ser mujer. Se está haciendo frente a esos mitos mediante estudios en los que se comparan las trayectorias de los parlamentarios y las parlamentarias de países tan distintos como la Argentina, Francia, Marruecos o Uganda: en todos los estudios se constata que las mujeres elegidas gracias a cuotas de género están tan cualificadas (y, en algunos casos, más) que sus contrapartes que no han sido elegidos por esa vía. Las pruebas y datos de Suecia ponen de manifiesto que las cuotas también pueden tener efectos

positivos en las aptitudes de los hombres elegidos, que se enfrentan ahora a una mayor competencia para lograr un número limitado de puestos. Por consiguiente, es posible que la resistencia a la aplicación de cuotas de género se apoye, en algunos casos, en mitos sin refrendo empírico alguno.

Por último, en algunos países sobre los que se dispone de datos, se ha registrado un incremento espectacular del número de candidatas. No obstante, con frecuencia se presenta un número de candidatas muy superior (a veces, el doble) al de candidatas que logran un escaño en el parlamento. En el Brasil y en Indonesia, por ejemplo, las mujeres representaban alrededor de un tercio de los candidatos, pero ganaban una proporción de los escaños mucho menor, de solo un 9,9% y un 16,8% en la cámara baja y en la cámara única, respectivamente. Estos patrones muestran que un aumento del número de candidatas electorales no basta para garantizar un cambio en su representación. En ambos casos, los resultados estuvieron determinados por el empleo de un sistema electoral de representación proporcional con listas abiertas, un método que exige que los votantes elijan un único candidato de una lista de partido. Los sistemas de listas abiertas no siempre son perjudiciales para las mujeres (Dinamarca y Finlandia los utilizan y, sin embargo, se elige a un gran número de mujeres para ocupar escaños en su parlamento), pero pueden dificultar la consecución de resultados por medio de requisitos como la alternancia de candidatos de uno y otro sexo.

Nuevas tendencias

Los cambios acaecidos a lo largo de los últimos dos decenios ilustran que es posible lograr importantes avances en la representación de las mujeres en relativamente poco tiempo. A su vez, esos logros han generado nuevos debates regionales y mundiales sobre las distintas maneras en que podría abordarse todo aquello que obstaculiza la participación de las mujeres, apoyarse la labor legislativa de estas y evaluar qué repercusiones tiene la presencia de mujeres en los parlamentos.

Del 30% a la paridad

El objetivo de un 30% de parlamentarias señalado por la Plataforma de Acción de Beijing inspiró campañas en distintas partes del mundo encaminadas a promover la adopción de cuotas de género del 30%. En los últimos cinco años, en muchas regiones (Europa, las Américas, el África Subsahariana y la región de los Estados árabes) se ha adoptado el objetivo del 50%, al que se denomina "paridad". Esta tendencia se inició a comienzos de la década de 2000 en países europeos como Francia, Bélgica y Portugal. El Ecuador, Costa Rica y Bolivia se sumaron a finales de esa misma década. Si bien se han llevado a cabo campañas en favor de una proporción de 50%-50% en África desde hace, por lo menos, 10 años, la paridad solo adquirió rango de obligación jurídica muy recientemente en el Senegal. El reglamento sobre paridad aprobado en Sudáfrica refleja el mismo principio. Túnez ha sido el primer Estado árabe en aprobar una ley de paridad, en 2011.

Legislación e iniciativas complementarias

En los últimos años se ha trabajado en legislación e iniciativas complementarias que refuercen las cuotas de género, o las

sustituyan si estas últimas no son viables. En aquellos países en los que los partidos políticos reciben financiación pública, se han adoptado leyes nuevas con objeto de reglamentar el acceso de los partidos a la financiación pública, de manera que se creen incentivos para la designación y la elección de un número mayor de candidatas. En Georgia, un partido político que incluya al menos a dos miembros de uno y otro sexo por cada 10 candidatas que figuren en sus listas, recibe un 10% adicional de financiación pública. En Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Malí y el Níger, se asigna de un 5% a un 10% de la financiación pública facilitada a los partidos políticos según la proporción de las candidatas de cada partido que han sido elegidas.

Otros reglamentos sobre financiación alientan la creación de capacidad en beneficio de las mujeres en el seno de los partidos políticos. En lugar de intentar influir en los procesos de designación, en estas leyes se estipula la obligación de que los partidos reserven un porcentaje determinado de su financiación pública para actividades que contribuyan al desarrollo político de las mujeres. En el Brasil, Italia y la República de Corea, los partidos deben asignar a esas actividades entre el 5% y el 10% de las subvenciones que reciben del Estado. En otras leyes se estipula, además, cómo han de gastarse los fondos recibidos. En México, todos los partidos deben dedicar un 3% de la financiación anual a la formación, la promoción y el perfeccionamiento de las competencias de liderazgo de las mujeres. En Panamá, se ha de destinar exclusivamente a la formación de las mujeres un 10% del 25% de la financiación de los partidos dedicada a actividades de educación cívica o política.

Tanto los grupos de la sociedad civil como los partidos políticos han intentado ofrecer oportunidades para fomentar la capacidad de las mujeres. Esas oportunidades consisten, entre otras cosas, en cursos de formación para promover la motivación, mejorar la capacidad de hablar en público y desmitificar las campañas electorales. En países como los Estados Unidos de América, donde no se dispone de financiación pública, esa formación también se centra en las estrategias de recaudación de fondos. En varios países, incluidos Australia, México y el Reino Unido, los partidos políticos y las organizaciones de mujeres han establecido programas de mentores que permiten reunir a candidatas que se presentan por primera vez y a posibles candidatas con políticas más experimentadas.

Diversificación de los tipos de mujeres elegidas parlamentarias

Hasta hace poco tiempo, en los esfuerzos a escala mundial por promover la participación de las mujeres en la política se ha tendido a tratarlas como una categoría uniforme. Sin embargo, las mujeres, al igual que los hombres, son un grupo diverso y algunos subgrupos se encuentran en una situación de privilegio respecto de otros. En un estudio mundial de la representación política de las mujeres de minorías étnicas se calcula que las mujeres pertenecientes a minorías representan un 11,2% del conjunto de la población, pero solo un 2,1% de las parlamentarias. En cambio, el porcentaje de hombres de minorías es, en buena medida, proporcional y se sitúa en un 10,8% de los parlamentarios y en un 11,3% de la población total. De manera análoga, en un informe de la UIP de 2014 sobre los jóvenes parlamentarios se señala que las mujeres menores de 45 son, con mucho, el grupo peor representado en los parlamentos nacionales (un 8% de todos los parlamentarios)

en comparación con los varones jóvenes y las mujeres de más edad, cuya proporción respectiva es del 16%. Los hombres de más edad, en cambio, estaban representados en un porcentaje extremadamente alto (un 60% de todos los parlamentarios).

Esas estadísticas ponen de relieve la necesidad de determinar a qué grupos de mujeres pertenecen las que son elegidas y concebir estrategias para llegar a distintos subgrupos. Las beneficiarias de las cuotas de género suelen provenir de los grupos dominantes, mientras que las cuotas para las minorías étnicas suelen redundar en beneficio de los hombres. En los pocos países que cuentan con cuotas para ambos grupos, como Burundi, las mujeres pertenecientes a minorías han tenido más oportunidades electorales. Conscientes de esa circunstancia, en algunas cuotas de jóvenes se han incluido reglas relativas al género: en la Constitución keniana de 2010 se reservan dos escaños del senado para un candidato y una candidata con una edad comprendida entre los 18 y los 35 años.

Las agresiones y el hostigamiento de las mujeres que se dedican a la política como problema de reciente aparición para la participación de las mujeres en la esfera política

En los últimos años, un número, cada vez mayor, de organizaciones y redes locales de mujeres políticas han organizado seminarios y han publicado estudios monográficos sobre la creciente oleada de violencia y hostigamiento contra las mujeres que se dedican a la política. Se ha llamado la atención, en particular, sobre el sexismo en la cobertura de los medios de información, así como en las nuevas redes sociales, al difundirse mensajes e imágenes denigrantes de las mujeres en la política. Esos actos, que adoptan múltiples formas, transmiten el mismo mensaje: las mujeres no tienen cabida en la política.

Una de las formas empleadas es la violencia física, que incluye actos que afectan a la integridad física de las mujeres o que causan lesiones corporales a miembros de su familia. Ha habido casos de asesinato, secuestro y palizas. La violencia psicológica causa traumas mentales o afecta negativamente al bienestar emocional de las personas. Puede consistir en amenazas de violencia física o actos con los que se pretende ocasionar un perjuicio social a las mujeres: las amenazas de muerte, las violaciones o la difamación. El propósito de la violencia económica es controlar el acceso de las mujeres al ámbito de la política, o bien la manera en que actúan dentro de ese ámbito, mediante la restricción sistemática del acceso de las candidatas, pero no el de los candidatos, a los recursos económicos disponibles. Por ejemplo, a las mujeres no se les proporcionan fondos para las campañas electorales o no se les abona su salario después de haber sido elegidas. Por último, la violencia simbólica actúa en la esfera de la imagen y la representación, con el propósito de ocultar o negar la presencia de mujeres en los cargos públicos. Puede consistir en presentarlas como meros objetos sexuales, ya sea en las redes sociales o en el interior del parlamento, o en desconectar deliberadamente sus micrófonos cuando estas intervienen para, de ese modo, impedir que participen. Estos actos pueden ser obra de partidos rivales y también de miembros de sus propios partidos o, incluso, de sus familias.

Aunque es un problema presente, en distintas formas, en todas las regiones del mundo, la cuestión de la violencia política y el hostigamiento de las mujeres ha recibido mucha más atención

en las Américas. Ya en 2000 empezó a tratarse este asunto en Bolivia, donde las integrantes de los consejos municipales se reunieron para examinar informes, procedentes de todo el país, sobre el hostigamiento y la violencia contra las mujeres que formaban parte de las corporaciones municipales. A lo largo de la década siguiente, se reunieron más de 4.000 denuncias de mujeres que ocupaban cargos electivos. En 2012, se aprobó una ley en la que se tipificaban como delito esos actos y se fijaban penas adecuadas, incluida la pena de prisión, para quienes los cometieran. Se propusieron leyes similares en el Ecuador en 2011 y en el Perú, México y Costa Rica en 2013.

Apoyar la labor de las parlamentarias y fomentar la solidaridad entre las mujeres

Lograr un escaño en el parlamento es el primer obstáculo. Una vez elegidas, las parlamentarias se enfrentan a un conjunto de nuevos problemas: encontrar su propio lugar en el parlamento y adquirir influencia en los procesos de formulación de políticas. Por consiguiente, la elección de más parlamentarias no equivale a empoderar a las mujeres en la política. Han comenzado a proponerse varias estrategias con las que se pretende lograr ese segundo objetivo. Habida cuenta de que, con frecuencia, las mujeres no tienen acceso a las mismas redes que los hombres, es posible organizar sesiones de orientación especiales para las mujeres que acaban de ser elegidas, además de las sesiones de formación y orientación tradicionales ofrecidas a todos los nuevos parlamentarios para ayudarles a entender algunos de los aspectos más informales de la vida parlamentaria.

Otra manera de apoyar la labor legislativa de las mujeres es establecer grupos de parlamentarias, en los que pueden reunirse independientemente del partido al que pertenezcan y recibir ayuda para ponerse en contacto con agentes de la sociedad civil. El grado de formalidad y cooperación suelen depender de la fortaleza política de los partidos: es menos probable que las mujeres se reúnan oficialmente cuando la rivalidad entre partidos es considerable. El Foro de Parlamentarias Ruandesas, establecido en 1996, goza de reconocimiento oficial y está formado por todas las parlamentarias. Participa en actividades de promoción en nombre de las mujeres mediante la determinación de las prioridades legislativas y la revisión de la legislación, con objeto de velar por que se tengan en cuenta las cuestiones de género. También pretende aumentar la capacidad de sus miembros por conducto de la formación, la asistencia administrativa y el asesoramiento técnico especializado. El Foro también está integrado por parlamentarios, en calidad de "miembros colaboradores", con lo que se crean asociaciones estratégicas para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Hacia los parlamentos sensibles al género

En algunas de las nuevas iniciativas se considera el parlamento como un lugar de trabajo. Muchas figuran en la publicación de la UIP titulada *Parlamentos sensibles al género*, en la que se presenta un inventario de iniciativas con las que se intenta lograr que los parlamentos faciliten la labor de las parlamentarias. Entre esas iniciativas se incluyen medidas como cambiar los horarios de las sesiones parlamentarias para que las mujeres puedan pasar las tardes con su familia; establecer políticas de licencia parental; concebir alternativas para que sea posible someter a votación proyectos de ley cuando está ausente el suplente;

ofrecer servicios de guardería y salas de lactancia en los edificios de los parlamentos; y velar por que el lenguaje que se emplea en el parlamento sea más inclusivo respecto de las mujeres. En España, se revisó el reglamento de las Cortes para introducir la obligación de emplear tanto formas masculinas como femeninas en los debates en el pleno de la cámara y en las comisiones, en lugar de utilizar únicamente formas masculinas en plural para referirse a los hombres y las mujeres.

Efectos de la participación de las mujeres en el parlamento

A menudo, en el esfuerzo por lograr que un número mayor de mujeres sean elegidas parlamentarias, se ha afirmado que las mujeres transformarán la manera en que se hace política, establecerán nuevas prioridades políticas, adoptarán un estilo diferente de relacionarse con la ciudadanía e influirán en la cultura política del propio parlamento. Hasta hace poco tiempo, las investigaciones llevadas a cabo sobre esta cuestión se habían visto limitadas por el escaso número de parlamentarias. Sin embargo, los cambios más importantes que se han operado en los últimos 20 años brindan una oportunidad clave para analizar la validez de esas afirmaciones.

Los estudios académicos, a los que se suman las entrevistas con parlamentarios de uno y otro sexo del estudio *Igualdad en la política* realizado por la UIP, ponen de manifiesto que la presencia de las mujeres ha cambiado los parlamentos de distintas partes del mundo de manera tangible. Se han añadido

al programa político cuestiones, como la violencia contra las mujeres o las preocupaciones de las mujeres en materia de salud, que, de otro modo, quizás no habrían recibido la atención que se merecen. Las parlamentarias también contribuyen, al menos en algunos contextos, a un entorno político de mayor colaboración, tanto dentro de cada partido como entre distintos partidos. Y su presencia alienta a otras mujeres a ponerse en contacto con sus representantes, lo que redundará en una mejora de la comunicación y la rendición de cuentas democráticas.

Esas cuestiones han evolucionado lo suficiente para volver a ser objeto de una investigación, sobre todo habida cuenta de que el número de parlamentarias en distintas partes del mundo está más cerca del objetivo del 30% fijado en Beijing. Si bien a menudo se indica que este porcentaje representa la "masa crítica" necesaria para que las mujeres puedan hacerse oír en la política, no está claro, todavía, si otros aspectos del contexto político condicionan la repercusión que pueden tener las mujeres, como grupo, en las instituciones y en los resultados de la actividad parlamentaria, ni de qué manera los condicionan. Las pruebas y los datos disponibles apuntan a que, además de que su presencia sea una cuestión de derechos políticos fundamentales, las mujeres sí cambian la manera de hacer política. Por otra parte, la participación de mujeres y hombres redundará en un aumento de las probabilidades de que se atiendan las necesidades de todos los ciudadanos. Dicho de otro modo, la igualdad en la política se traduce en parlamentos más fuertes.

Presidentas de parlamento

Situación al 1 de enero de 2015:

Al 1 de enero de 2015, las mujeres ocupaban un 15,8% de todos los cargos de presidencia de los parlamentos del mundo, lo que representa un aumento de un punto respecto del porcentaje registrado el 1 de enero de 2015.

28 presidentas de cámaras únicas o de cámaras bajas del parlamento

Australia, Austria, Bangladesh, Bolivia*, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Dominica, Ecuador, Fiji, India, Italia, Letonia, Lituania, Mauricio, Mozambique, Países Bajos, Perú, Portugal, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suriname, Turkmenistán, Uganda.

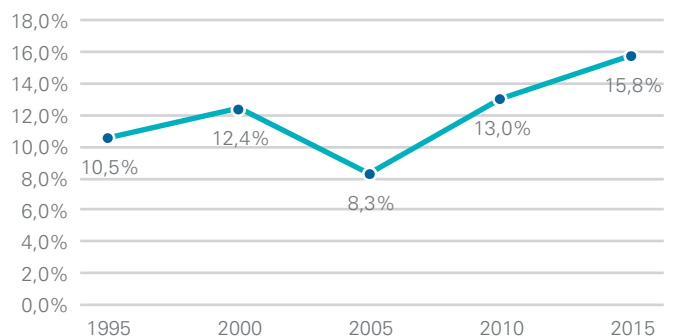
*Presidenta electa

15 presidentas de cámaras altas

Antigua y Barbuda, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Chile, Federación de Rusia, Gabón, Guinea Ecuatorial, Países Bajos, Reino Unido, República Dominicana, Sudáfrica, Swazilandia, Zimbabwe.

Figura 3

Avances en la proporción de presidentas de parlamento 1995-2015



Anexo

Mujeres en la cámaras únicas y bajas de parlamento en 1995 y 2015*

	País*	% de mujeres en 1995	% de mujeres en 2015	variación en puntos de porcentaje
1	Rwanda	4,3	63,8	59,5
2	Andorra	3,6	50,0	46,4
3	Bolivia	10,8	53,1	42,3
4	Ecuador	4,5	41,6	37,1
5	Senegal	11,7	42,7	31,0
6	Ex República Yugoslava de Macedonia	3,3	33,3	30,0
7	Angola	9,5	36,8	27,3
"	Bélgica	12,0	39,3	27,3
9	Cuba	22,8	48,9	26,1
10	Etiopía	2,0	27,8	25,8
11	Mauritania	0,0	25,2	25,2
12	España	16,0	41,1	25,1
13	Argelia	6,7	31,6	24,9
14	República Unida de Tanzania	11,2	36,0	24,8
15	Túnez	6,7	31,3	24,6
16	México	14,2	38,0	23,8
17	Belarús	3,8	27,3	23,5
18	Namibia	18,1	41,3	23,2
19	Nicaragua	16,3	39,1	22,8
20	Eslovenia	14,4	36,7	22,3
21	Lesotho	4,6	26,7	22,1
22	Singapur	3,7	25,3	21,6
23	Francia	6,4	26,2	19,8
24	Costa Rica	14,0	33,3	19,3
25	Camerún	12,2	31,1	18,9
"	Pakistán	1,8	20,7	18,9
27	Honduras	7,0	25,8	18,8
28	Kirguistán	4,8	23,3	18,5
29	Filipinas	8,8	27,2	18,4
30	Portugal	13,0	31,3	18,3
31	Burundi	12,3	30,5	18,2
32	Australia	8,8	26,7	17,9
"	Croacia	7,9	25,8	17,9
34	Emiratos Árabes Unidos	0,0	17,5	17,5
35	Trinidad y Tabago	11,1	28,5	17,4
36	Bosnia y Herzegovina	4,5	21,4	16,9
"	Madagascar	3,6	20,5	16,9
38	Zimbabwe	14,7	31,5	16,8
39	El Salvador	10,7	27,4	16,7
"	Kenya	3,0	19,7	16,7
"	Santa Lucía	0,0	16,7	16,7

	País*	% de mujeres en 1995	% de mujeres en 2015	variación en puntos de porcentaje
42	Guinea Ecuatorial	7,5	24,0	16,5
"	Seychelles	27,3	43,8	16,5
"	Sudáfrica	25,0	41,5	16,5
45	Marruecos	0,6	17,0	16,4
"	Togo	1,2	17,6	16,4
47	Lituania	7,1	23,4	16,3
48	Sudán	8,2	24,3	16,1
49	República de Moldova	4,8	20,8	16,0
50	Islandia	25,4	41,3	15,9
"	Italia	15,1	31,0	15,9
52	Iraq	10,8	26,5	15,7
53	República Democrática Popular Lao	9,4	25,0	15,6
54	Mónaco	5,6	20,8	15,2
55	Albania	5,7	20,7	15,0
"	Grecia	6,0	21,0	15,0
57	Guinea	7,0	21,9	14,9
58	Camboya	5,8	20,3	14,5
59	Mozambique	25,2	39,6	14,4
60	República de Corea	2,0	16,3	14,3
61	Tayikistán	2,8	16,9	14,1
62	Reino Unido	9,2	22,8	13,6
63	Granada	20,0	33,3	13,3
"	Israel	9,2	22,5	13,3
65	Kazajstán	13,4	26,2	12,8
66	Djibouti	0,0	12,7	12,7
67	Dominica	9,4	21,9	12,5
"	Paraguay	2,5	15,0	12,5
69	Perú	10,0	22,3	12,3
70	Liechtenstein	8,0	20,0	12,0
"	Turquía	2,4	14,4	12,0
72	Malta	1,5	13,0	11,5
73	Guyana	20,0	31,3	11,3
74	Malawi	5,6	16,7	11,1
"	Polonia	13,0	24,1	11,1
"	Venezuela	5,9	17,0	11,1
77	Mongolia	3,9	14,9	11,0
"	Panamá	8,3	19,3	11,0
79	Argentina	25,3	36,2	10,9
"	Santo Tomé y Príncipe	7,3	18,2	10,9
81	Jordania	1,3	12,0	10,7
82	Alemania	26,3	36,5	10,2
"	Nueva Zelandia	21,2	31,4	10,2
84	Uzbekistán	6,0	16,0	10,0
85	Bangladesh	10,3	20,0	9,7
"	Cabo Verde	11,1	20,8	9,7
"	Fiji	4,3	14,0	9,7
"	Níger	3,6	13,3	9,7

País*	% de mujeres en 1995	% de mujeres en 2015	variación en puntos de porcentaje	
89	Rumania	4,1	13,7	9,6
90	Suiza	21,0	30,5	9,5
91	República Dominicana	11,7	20,8	9,1
"	Colombia	10,8	,9	9,1
93	República Checa	10,0	19,0	9,0
"	Finlandia	33,5	42,5	9,0
95	Kiribati	0,0	8,7	8,7
96	Bhután	0,0	8,5	8,5
97	Estados Unidos de América	10,9	19,3	8,4
98	Chile	7,5	15,8	8,3
"	Gabón	5,9	14,2	8,3
"	Luxemburgo	20,0	28,3	8,3
101	Ucrania	3,8	11,8	8,0
102	Turkmenistán	18,0	25,8	7,8
103	Burkina Faso	5,6	13,3	7,7
104	Canadá	18,0	25,2	7,2
"	Mali	2,3	9,5	7,2
106	Bulgaria	13,3	20,4	7,1
"	Chipre	5,4	12,5	7,1
108	Estonia	12,9	19,8	6,9
109	Japón	2,7	9,5	6,8
110	Barbados	10,7	16,7	6,0
"	Uruguay	7,1	13,1	6,0
"	Zambia	6,7	12,7	6,0
113	Suriname	5,9	11,8	5,9
114	Antigua y Barbuda	5,3	11,1	5,8
"	Congo	1,6	7,4	5,8
"	Viet Nam	18,5	24,3	5,8
117	Liberia	5,7	11,0	5,3
118	Bahamas	8,2	13,2	5,0
"	San Marino	11,7	16,7	5,0
120	Indonesia	12,2	17,1	4,9
121	India	7,2	12,0	4,8
122	Países Bajos	32,7	37,3	4,6
123	Dinamarca	33,5	38,0	4,5
124	Armenia	6,3	10,7	4,4
"	Georgia	6,9	11,3	4,4
126	Irlanda	12,0	16,3	4,3
127	Mauricio	7,6	11,6	4,0
"	Eslovaquia	14,7	18,7	4,0
129	República Democrática del Congo	5,0	8,9	3,9
130	Austria	26,8	30,6	3,8
131	Guinea-Bissau	10,0	13,7	3,7
132	Azerbaiyán	12,1	15,6	3,5
"	San Vicente y las Granadinas	9,5	13,0	3,5
134	Suecia	40,4	43,6	3,2
135	Swazilandia	3,1	6,2	3,1




País*	% de mujeres en 1995	% de mujeres en 2015	variación en puntos de porcentaje	
136	Letonia	15,0	18,0	3,0
137	Ghana	8,0	10,9	2,9
138	República Árabe Siria	9,6	12,4	2,8
139	Papua Nueva Guinea	0,0	2,7	2,7
140	China	21,0	23,6	2,6
"	Malasia	7,8	10,4	2,6
142	Benín	6,0	8,4	2,4
143	Brasil	7,0	9,0	2,0
144	Samoa	4,3	6,1	1,8
145	Gambia	7,8	9,4	1,6
146	Kuwait	0,0	1,5	1,5
147	Cote d'Ivoire	8,0	9,2	1,2
148	Eritrea	21,0	22,0	1,0
"	Jamaica	11,7	12,7	1,0
150	Guatemala	12,5	13,3	0,8
"	Lebanon	2,3	3,1	0,8
152	Comoras	2,4	3,0	0,6
153	Sri Lanka	5,3	5,8	0,5
154	Haití	3,8	4,2	0,4
155	Noruega	39,4	39,6	0,2
"	Federación de Rusia	13,4	13,6	0,2
157	Islas Marshall	3,0	3,0	0,0
"	Micronesia (Estados Federados de)	0,0	0,0	0,0
"	Palau	0,0	0,0	0,0
"	Tailandia	6,1	6,1	0,0
161	Islas Salomón	2,1	2,0	-0,1
162	Belice	3,4	3,1	-0,3
"	Irán (República Islámica del)	3,4	3,1	-0,3
"	Nauru	5,6	5,3	-0,3
165	Maldivas	6,3	5,9	-0,4
"	Yemen	0,7	0,3	-0,4
167	Botswana	10,0	9,5	-0,5
168	Tuvalu	7,7	6,7	-1,0
169	Hungría	11,4	10,1	-1,3
170	Chad	16,4	14,9	-1,5
171	Vanuatu	2,2	0,0	-2,2
172	Tonga	3,3	0,0	-3,3
173	República Popular Democrática de Corea	20,1	16,3	-3,8
174	Saint Kitts y Nevis	13,3	6,7	-6,6

* Países respecto de los cuales se dispone de los datos correspondientes a 1995 y 2015.



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
CH - 1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra
www.ipu.org

Derechos de autor © Unión Interparlamentaria (UIP), 2015

La Unión Interparlamentaria (UIP) es la organización mundial de Parlamentos nacionales. Trabaja para salvaguardar la paz y promover un cambio democrático positivo a través del diálogo político y la acción concreta. Diseño gráfico de Ludovica Cavallari, Impresión de Courand (ICA)