

## ¿TIENEN LAS MUJERES ACCESO AL PARLAMENTO? EVALUACIÓN

*Seminario para presidentes y miembros de órganos parlamentarios que se ocupan de la igualdad de género*

Ginebra, 28 y 29 de septiembre de 2009

### RESUMEN DEL SEMINARIO

Relatores: Sra. L. Kilimo (Kenya) y Sr. M. Affey (Kenya)

Asistieron a la reunión cerca de 80 parlamentarios y miembros del personal parlamentario de 38 países, que analizaron y evaluaron los avances logrados en términos de participación de la mujer en el parlamento.

El tema del acceso efectivo de la mujer al Parlamento y su participación en el Parlamento era un tema adecuado para la ocasión: el 15º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995. En virtud de la Plataforma de Acción de Beijing, los Estados han asumido el compromiso de fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer y aumentar la participación de la mujer en los órganos de adopción de decisiones. Así pues, en el seminario se evaluaron los avances logrados en cuanto a la participación parlamentaria de la mujer en todo el mundo desde la citada Conferencia, se hizo un balance de las medidas especiales que se habían adoptado para abrir los parlamentos a la participación de la mujer y se definieron los problemas pendientes de resolver.

La reunión tenía que responder a una pregunta aparentemente sencilla: ¿tienen las mujeres acceso al Parlamento? En primer lugar, se examinó el tema desde el punto de vista cuantitativo. Pese a los progresos acumulados logrados en los últimos 15 años, la tasa de 18% de parlamentarias sigue estando muy por debajo de la meta del 30% fijada en el decenio de 1990. Asimismo, se reconoció que los avances se producían con demasiada lentitud y que si el aumento promedio no superaba el punto porcentual por año, pasarían otros 15 años antes de llegar a la meta del 30%.

En términos numéricos, en efecto, el Parlamento está abierto a la mujer. En comparación con otras esferas de adopción de decisiones políticas el Parlamento está más abierto; por ejemplo, en 2008, las mujeres ocupaban el 16% de los cargos ministeriales, mientras que sólo un 4% eran Jefas de Estado. No obstante, hay que avanzar con más celeridad y encarar los distintos problemas que enfrentan las mujeres para acceder a esta institución y resolverlos con la mayor eficacia posible.

Durante el debate sobre dichos **problemas**, se indicó que uno de los elementos centrales era que, independientemente de la región, el nivel de desarrollo y el entorno cultural de que se tratara, en todos los países las mujeres tropiezan con dificultades similares al presentarse como candidatas al Parlamento. También se reconoció que habitualmente la sociedad espera más de las mujeres candidatas que de sus pares de sexo masculino, y que suele sometérselas a un escrutinio mucho más minucioso. A causa de esa presión, con frecuencia las candidatas tienen que trabajar más y con más empeño y dedicación que los hombres, lo cual en última instancia redundaría en beneficio de la carrera de aquéllas.

Uno de los problemas fundamentales que se pusieron de manifiesto fueron las **pautas culturales** predominantes respecto del papel de la mujer y el hombre en la sociedad. Esas pautas inciden en el carácter y las modalidades de la participación política de la mujer, y repercuten en el grado de éxito de las aspirantes a puestos de poder; además, influyen en la forma en que el electorado, los dirigentes de los partidos políticos y los medios de comunicación perciben las mujeres. Algunos participantes llegaron a señalar que la mujer era considerada una intrusa en el ámbito de la política. Otros recalcaron que el electorado suele pasar por alto la valiosa aportación específica que podrían hacer las mujeres a la política. Por otro lado, las pautas culturales inciden también en la forma en que las mujeres se ven a sí mismas, ya que les restan confianza y determinación para seguir una carrera política. En las

deliberaciones se recalcó la importancia de superar ciertos estereotipos e ideas y promover formas alternativas de **educación**, entre otras, para la formación de mujeres y niñas; la puesta en marcha de programas de educación cívica y para el electorado, y la promoción de la igualdad de género en los programas escolares y el hogar.

Los participantes también analizaron las dificultades que conlleva conciliar las responsabilidades **públicas y privadas**, uno de los principales impedimentos, según las mujeres. Si bien se indicó que tanto las mujeres como los hombres tienen muchos compromisos que insumen tiempo y pueden poner trabas a la carrera política, quienes más padecen el problema de conciliar la vida privada y la pública son las mujeres. El apoyo de la familia es decisivo para las mujeres con ambiciones políticas.

Se coincidió en que los **partidos políticos** en general eran los principales guardianes de los cargos electivos, pero también era cierto que no solían esmerarse mucho en promover y respaldar las candidaturas femeninas. La opinión generalizada es que funcionan como clubes para hombres donde la mujer todavía tiene que abrirse camino. Se les objetó que a menudo no tienen en cuenta el valor de las candidatas y optan por la seguridad de los aspirantes varones en lugar de correr el supuesto "riesgo" de apoyar a las postulantes femeninas.

Presentarse a elecciones es cada vez es más costoso, y la mujer se ve perjudicada por la escasez de **fondos** y apoyo a la campaña. Algunos participantes subrayaron que en ocasiones los roles impuestos por la sociedad determinan que las mujeres no estén a cargo de los recursos familiares ni tengan acceso al dinero para financiar su campaña. En algunos países, las leyes discriminatorias restringen e incluso prohíben el acceso de la mujer a los bienes y la tenencia de la tierra. Además de que el poder adquisitivo es inferior, a menudo los bancos no les otorgan préstamos, un problema añadido para las aspirantes a un cargo público, y que perjudica aún más a las candidatas independientes.

Los **medios de comunicación** y los estereotipos que estos perpetúan representan un problema para quienes aspiran a un cargo electivo, sean hombres o mujeres. No obstante, los principales medios de comunicación son particularmente propensos a cultivar una imagen negativa y estereotipada de las mujeres que ejercen la política, y tienden a desmerecerlas y a obviar sus logros políticos. Los participantes reconocieron que era necesario aprender a trabajar con los medios de comunicación y a emplearlos con la mayor eficacia posible, adoptando una actitud inteligente y conciliadora.

También se abordaron otros factores que inciden en la participación política de la mujer, entre otros, el papel de los **movimientos de la sociedad civil**, que pueden prestar un importante apoyo político. También se subrayó el creciente problema de la violencia de género en la vida política y las campañas en algunos países.

Tras definir los problemas principales, los participantes centraron la atención en las posibles respuestas. Afortunadamente, en el último decenio han surgido soluciones y se han aplicado diversas medidas especiales. Por ejemplo, los **cupos electorales de género** se han convertido en una medida de política cada vez más frecuente para promover la participación de la mujer en el parlamento. De los 25 países que han alcanzado o superado la meta del 30% de mujeres en el parlamento, 22 han fijado cupos de una forma u otra. Se trata de una respuesta sencilla y efectiva al complejo problema histórico de la desigualdad en la adopción de decisiones. Para preservar por igual el acceso de las mujeres y de los hombres, los cupos deben ser **neutros** (no especificar porcentajes por sexo).

Para que los cupos surtan efecto, tiene que haber un **sistema electoral** en funcionamiento. Los sistemas de representación proporcional, reconocidos como los más propicios a la elección de mujeres, también son el marco más sencillo para establecer dichos cupos. Para que este método dé resultado se ha de contar con estrictos mecanismos de aplicación en los que se contemple el mandato de los puestos que se deben ocupar, sanciones financieras, y la desestimación de las listas que no se ajusten a lo estipulado por la ley. Además, el electorado tiene que entenderlos. Los cupos no son una solución milagrosa, sin

embargo, nivelando las condiciones se puede abrir una vía rápida de participación de la mujer en el parlamento y facilitar la democracia partidaria interna formalizando y dando transparencia a las normas de afiliación.

Por lo que respecta a otras medidas especiales, también se analizaron otros incentivos para impulsar la participación política de la mujer, por ejemplo, la **financiación política**. La financiación, sea pública, privada o una combinación de ambas, puede utilizarse como incentivo para la participación de la mujer. La legislación financiera puede incluir incentivos para que los partidos políticos asignen partidas específicas encaminadas a apoyar la candidatura de mujeres. Además, podría fijarse un límite de gastos para equiparar las posibilidades de los candidatos. La legislación financiera y las leyes políticas referentes a la participación política pueden prever incentivos para que los partidos políticos promuevan las candidaturas femeninas.

Los **partidos políticos** pueden hacer mucho más que establecer cupos para promover la candidatura de mujeres. La democracia en el seno de un partido genera más inclusión y, por lo tanto, puede favorecer una mayor participación de la mujer. Se deberá animar a los partidos a que pongan en práctica programas de capacitación específica (por ejemplo, en comunicación o dirección) destinados concretamente a las mujeres. La tutoría entre mujeres también puede servir para formar a nuevos dirigentes. Los partidos políticos no deberían limitarse a trabajar con las mujeres durante las elecciones, sino que además deberían hacerlas participar en los períodos intermedios.

Otra potencial herramienta para mejorar la participación de las mujeres en la política nacional es la experiencia adquirida en el **gobierno local**, que puede servir de trampolín hacia la dirigencia en el plano nacional, y desde allí al Parlamento nacional. Asimismo, las medidas adoptadas para alentar una participación de la mujer a nivel local pueden dar lugar a la aplicación de esas mismas medidas a nivel nacional. Se reconoció que es preciso seguir investigando en la materia.

Se procedió a analizar el tema de la apertura del parlamento a la mujer desde un segundo punto de vista, trascendiendo el enfoque numérico. Se evaluaron la medida en que los Parlamentos están incluyendo la aportación de las mujeres y de qué manera tratan los problemas conexos con la igualdad de género.

Se señaló que cuando una mujer ocupa su escaño en el parlamento suele entrar en un ámbito masculino, lo que plantea un conjunto posible de nuevos retos. Siempre han sido los hombres los encargados de establecer **las normas y los procedimientos** parlamentarios, y los “clubes para hombres” aún vigentes en algunos Parlamentos se caracterizan por excluir a la mujer. Se recalcó que la mujer tiene que conocer esas normas y utilizarlas, pero que quizá también sea importante revisarlas y reformularlas en provecho no sólo de las mujeres, sino también de los hombres.

Los parlamentos se consideraban bastiones masculinos imperecederos y a ello se debe que en términos generales el número de parlamentarias sea reducido en la mayoría de los países. Los participantes señalaron que una **masa crítica** de mujeres del 30% como mínimo era importante por muchos motivos. En los parlamentos que tienen escasa representación femenina, a veces no hay suficientes mujeres para que participen en todas las comisiones, o las pocas que hay tienen que abarcar mucho y asumir responsabilidades en varias comisiones. También es importante para empezar a cambiar las prioridades políticas e incluir las inquietudes de las mujeres en el programa parlamentario.

Las mujeres deben mostrar **solidaridad** y apoyo mutuo. Los participantes pusieron de manifiesto las ventajas y los beneficios de actuar de consuno y hacer un frente común por el cambio, incluso entre distintos partidos. En ese sentido, se subrayó la importancia de los grupos de parlamentarias de distintos partidos, pues ofrecen un espacio de estrecha cooperación entre mujeres donde se definen las prioridades comunes en la lucha por la igualdad de género. Para que esos grupos funcionen con

eficacia y realicen una aportación sustantiva a la labor parlamentaria es fundamental establecer un mandato claro y definir las normas de funcionamiento y la estructura.

Se tomó nota de la importancia de hacer participar a los **hombres** y colaborar con ellos como aliados en el proceso de cambio, y los participantes pidieron que se redoblaran los esfuerzos para hacer actuar a los hombres en las actividades en favor de la igualdad de género.

Los parlamentarios cumplen una función decisiva en el fomento de la igualdad de género y en la supervisión de la aplicación de las políticas y los programas para conseguir el cumplimiento de las normas y metas fijadas. Gran parte de la minuciosa labor de aplicación y supervisión de las políticas se realiza en las **comisiones parlamentarias**, y es allí donde hay que poner en práctica las estrategias de igualdad de género. Las comisiones parlamentarias especializadas en igualdad de género constituyen un mecanismo importante para la incorporación de la perspectiva de género. Para trabajar con eficiencia se necesitan fondos y apoyo suficientes. Ahora bien, en algunos parlamentos la supervisión y aplicación no corre por cuenta de una comisión especializada en género, sino que es la propia estructura de las comisiones existentes quien asume la tarea de incluir la perspectiva de género. No hay, empero, un modelo único: el modelo varía de un país a otro y en función de la práctica parlamentaria de que se trate. Un problema especial es lograr que las comisiones encargadas de incorporar la perspectiva de género también sean responsables de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género, y que estas cuestiones no recaigan sistemáticamente en la comisión especializada en género.

La incorporación efectiva de la perspectiva de género depende, además, de la **coordinación** con otras comisiones parlamentarias. Se citó el ejemplo de la celebración de sesiones comunes con otras comisiones parlamentarias para debatir el contenido de un proyecto de ley y velar por la inclusión de las consideraciones de género. Entre otros mecanismos en la materia podría considerarse la alternancia de las mujeres y los hombres en los puestos parlamentarios de poder, por ejemplo, cerciorándose de que la presidencia y la vicepresidencia de las comisiones estén ocupadas por personas de distinto sexo. Se sugirió también contar al presidente de la comisión de igualdad de género entre los miembros de la mesa del parlamento.

El tercer aspecto que se examinó guardaba relación con la institución del parlamento en sí. ¿Cuán sensible a las cuestiones de género es esta institución? Para empezar, los participantes definieron la noción de **parlamento sensible a las cuestiones de género**. Todo parlamento sensible a las cuestiones de género atiende a las necesidades y los intereses tanto de los hombres como de las mujeres en su estructura, su funcionamiento, sus métodos y su labor como institución legislativa primaria de la nación. En el examen de una institución de estas características hay que tener en cuenta dos componentes: 1) la incorporación de las cuestiones de género, es decir, la capacidad del Parlamento para incluir el género en la formulación de las políticas y la labor parlamentaria, y 2) la operatividad de los sistemas de trabajo en el Parlamento para efectivizarla.

Se informó a los participantes de una iniciativa muy interesante del **Parlamento sueco**, que promovió un proceso interno de evaluación de la sensibilidad de la institución a las cuestiones de género. Los resultados de la evaluación pusieron de relieve que las mujeres tropezaban con varios obstáculos en el órgano parlamentario: por lo general, tenían que luchar para llegar a un puesto superior; estimaban que tanto ellas mismas como su trabajo parecía ser invisibles; a menudo eran menospreciadas y ridiculizadas; y muchas veces no tenían acceso a información completa sobre la labor parlamentaria. Ello se tradujo en un documento que incluía "15 propuestas a favor de la igualdad de género en el Parlamento". En cada sesión parlamentaria, se debe adoptar un plan de igualdad de género; ello supone la presentación de informes y una tarea de seguimiento, por todo lo cual responde el Secretario General del Parlamento.

En la reunión también se destacó la importancia de formalizar **alianzas** para que el parlamento contribuya plenamente a las actividades nacionales por promover la igualdad entre mujeres y hombres.

Puesto que los parlamentarios corren el riesgo de aislarse, les conviene fortalecer la cooperación con el gobierno y la sociedad civil. Es preciso trabajar en estrecha colaboración con el Ministerio de la Mujer y los mecanismos nacionales de mujeres, ya que estos desempeñan una función complementaria. También se hizo hincapié en la cooperación con los defensores del pueblo y el poder judicial.

Por último, se señaló la importancia de **difundir las conclusiones** del seminario entre todos los parlamentarios. Los delegados acordaron informar a sus respectivos parlamentos para garantizar que todos los miembros estuvieran al tanto de la reunión y del resumen y las recomendaciones. También se observó que es fundamental que los países intercambien experiencias, especialmente aquellos que estén atravesando una reforma constitucional y política.