

REVISTA

IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

58



Julio - Diciembre 2013



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2013 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Corrección de estilo: Marisol Molestina.

Portada, diagramación y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
<i>José Thompson J.</i>	
Sobre la equidad electoral: dos miradas	11
<i>Delia M. Ferreira Rubio</i>	
Redes sociales: ¿el inicio de una revolución democratizadora?.....	21
<i>Alberto Herrera Aragón</i>	
Los derechos políticos como derechos humanos	35
<i>Pedro Nikken</i>	
Diez años después	81
<i>Elizabeth Odio</i>	
Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina	101
<i>José Thompson J.</i>	
Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina ..	131
<i>Isabel Torres García</i>	
Elecciones 2014: retos, amenazas y fortalezas.....	149
<i>Eduardo Valdés Escoffery</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el número 58 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2013, dedicado en esta ocasión al *XXXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos* que se realizó en conjunto con el *XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* los días 2 al 13 de diciembre de 2013, en San José, Costa Rica. Con esta edición especial y conjunta del Curso Interdisciplinario y el Curso de Elecciones y Democracia, el IIDH aspiró a analizar las necesidades de la realidad regional y las prioridades de la población sobre aquellas temáticas relativas a los derechos políticos y los retos y dilemas de las democracias actuales, con miras a identificar soluciones a los problemas que la región enfrenta en este nuevo siglo.

El eje temático del Curso fue *Los desafíos de la democracia en las américas en clave de derechos humanos*. Su objetivo fue fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas del continente americano en sus capacidades técnicas y políticas para la promoción, educación y protección de los derechos humanos, con énfasis en la democracia, los derechos políticos y la participación política. Igualmente tuvo el fin de establecer vínculos entre participantes, el IIDH y otras instituciones, para fortalecer redes nacionales y regionales comprometidas con la promoción de los derechos humanos en ese ámbito.

A través de las diversas ponencias, paneles y talleres, el eje temático del Curso posibilitó repasar las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, como del Sistema Universal de Naciones Unidas. Así mismo, se hizo énfasis en la complementariedad de ambos sistemas y otras áreas del derecho internacional, como el derecho penal. Además, se repasó el deber de aplicar el control de convencionalidad y se estudiaron particularidades de la participación política, tales como los derechos de los migrantes, desplazados y refugiados, pueblos indígenas y víctimas de conflictos armados. Por otra parte, el Curso fomentó espacios de reflexión sobre otros temas de vigencia internacional en materia electoral y democrática, tales como el impacto de las redes sociales; los desafíos ante la criminalidad y delincuencia organizada; la transparencia y lucha contra la corrupción; la equidad en la contienda electoral; la extraterritorialidad del voto, y el voto electrónico.

La edición 58 de la Revista IIDH recopila los artículos académicos desarrollados por algunos de los y las ponentes del Curso, en específico: Delia M. Ferreira (Argentina), Alberto Herrera (México), Pedro Nikken (Venezuela), Elizabeth Odio (Costa Rica), Isabel Torres (Nicaragua) y Eduardo Valdés (Panamá). En ella se repasa la historia que llevó a la construcción y desarrollo del Derecho Penal Internacional, desde los tribunales *ad hoc* establecidos para conflictos específicos hasta la aprobación del Estatuto y constitución de la Corte Penal Internacional, repasando los logros alcanzados por este tribunal en sus primeros 10 años de existencia, las críticas a las que se enfrenta y el futuro que tiene por delante. También se muestran los derechos políticos como derechos humanos, para lo que, con énfasis en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se analiza su contenido partiendo desde el derecho a la participación en los asuntos públicos, el derecho (activo y pasivo) al sufragio, el derecho a elecciones periódicas auténticas y libres y los requisitos indispensables de los órganos electorales.

Se presentan, así mismo, las limitaciones a los derechos políticos y algunas consideraciones sobre la pertinencia de los partidos políticos y las cuotas electorales. Éstas últimas, se analizan bajo la perspectiva de que son un mecanismo correctivo en el sistema electoral, que contribuye a subsanar los déficits de la representación y a fortalecer la democracia en un contexto en el que persiste la desigualdad y la discriminación y el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres. En este sentido, se analiza el aprendizaje que ha dejado el sistema de cuotas y las tendencias que se presentan para el salto cualitativo de la cuota a la paridad.

La equidad en el proceso electoral se analiza más allá de la óptica clásica de los partidos políticos y la competitividad, para abordar la perspectiva desde la ciudadanía. Para ello se destacan algunas tendencias regionales, como la limitación de los gastos de campaña, la regulación del acceso a los medios de comunicación y el control de la ciudadanía sobre las elecciones, entre otras.

Sobre el acceso y uso equitativo de los medios de comunicación con fines electorales, a través de un breve estudio comparado de diversos países de la región se analiza el modelo de compra de tiempos o espacios para la difusión de publicidad electoral como la más predominante y bajo la óptica de las diversas aristas que presenta la relación medios-elecciones. Así mismo, ligado al tema de los medios de comunicación, se explora en qué medida la aparición y

uso de las redes sociales han fortalecido el debate democrático en las sociedades contemporáneas. Para ello, se analiza, en especial, si las plataformas digitales implican – o no – mayor diversidad de contenidos en la información y quién – en realidad – genera los contenidos y “tendencias”.

Con respecto a la experiencia panameña, se repasan los retos superados y aquellos desafíos que continúan pendientes en materia electoral. Además, se identifican las fortalezas y las amenazas a las que aún queda por hacer frente.

Aprovecho esta presentación para agradecer en nombre del IIDH a las agencias internacionales de cooperación que hicieron posible la realización conjunta del Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos y el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, ambas actividades académicas emblemáticas de esta Institución. Asimismo, agradecemos a las autoras y autores que han hecho llegar al IIDH sus artículos académicos para esta edición de la Revista.

Finalmente, quisiera destacar que el *XXXI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos* que se realizó en conjunto con el *XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* fue la última actividad de su naturaleza en que la Sonia Picado Sotela participó en calidad de Presidenta de este Instituto, antes de la toma de posesión de quien actualmente ostenta ese cargo, Claudio Grossman.

Por lo tanto, no quisiera dejar pasar la oportunidad para rendir en esta publicación un breve homenaje a quien ha sido pieza invaluable de esta institución desde sus primeros años. En definitiva, Sonia Picado fue una de las personas que trazó la ruta para la definición del mandato de lo que hoy es la entidad regional especializada y autónoma por excelencia para emprender la promoción y educación en derechos humanos.

En su trayectoria más temprana en el IIDH tomó las riendas de forma interina de un joven -y en algún momento acéfalo- Instituto. Su exitosa gestión le llevó a ser elegida como Directora Ejecutiva y posteriormente como Presidenta, período en el cual su liderazgo fortaleció al IIDH no sólo en cuanto al número y calidad de sus actividades sino también en el aumento y diversificación de la cooperación, lo que consolidó a la institución.

Además, como fundadora y decidida impulsora del Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL), dio un aporte determinante al proceso de recuperación de la democracia de la

región, a través de un visionario trabajo en proyectos de asistencia técnica, campañas de educación cívica y una fuerte apuesta por la educación y la generación de doctrina electoral.

Académica, jurista, diplomática, política, la biografía de Sonia revela múltiples facetas. Su trayectoria como Ex Jueza y Ex Vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Presidenta del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas; Ex Embajadora de Costa Rica ante los Estados de Unidos de América; Ex presidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura; Miembro de Diálogo Interamericano y del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras muchas membrecías, premios y distinciones, de los cuales destaca el United Nations Award for Outstanding Contributions to Human Rights (1993), son apenas muestra del reconocimiento internacional que se tiene a Sonia Picado por su labor en defensa de los Derechos Humanos, especialmente en la promoción y lucha por los derechos humanos de las mujeres y por comprender y hacer comprender las ramificaciones que la protección internacional de la persona humana tiene, buscando que sean patrimonio de todos y de todas.

Por mi parte, en lo personal me complace siempre recordar que Sonia ha sido una influencia reiterada en mi carrera, desde que fue mi profesora no sólo en la materia de Filosofía del Derecho que impartió y que yo cursé cuando apenas mediaban mis estudios universitarios, sino en la pasión que ambos hemos compartido por los Derechos Humanos y por la vida internacional, que ella supo inculcar en mí y que sería una ruta determinante para mi trayectoria. Con todo ello, su cercanía como amiga es seguramente, con todas las bondades que adornan su personalidad, el mayor privilegio que uno pueda tener, privilegio que he tenido y valorado a lo largo de muchos años y que sigue presente cada día.

Por esto y más, es que a esta Dirección y todo el personal y directivos/as del IIDH, nos honra seguir contando con su experiencia y conocimiento, ahora, en esta nueva etapa, como Presidenta Honoraria, al lado de otras dos personalidades a quienes el Instituto debe mucho, Pedro Nikken y Thomas Buergenthal.

*José Thompson J.
Director Ejecutivo, IIDH*

Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina*

Isabel Torres García**

La igualdad y la prohibición de la discriminación son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad. El respeto a los derechos humanos y a estos principios fundamentales constituye la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Sin embargo, La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres. La inclusión de mecanismos correctivos en el sistema electoral (cuota o paridad), contribuye a subsanar los déficits de la representación y a fortalecer la democracia.

* Los contenidos de este texto se basan en ideas desarrolladas con anterioridad en diversas publicaciones y conferencias. El presente artículo es una actualización de ciertos contenidos y de datos, a septiembre de 2013, de la publicación original: Torres García, Isabel. “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, en: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral N° 14*. Costa Rica. Julio-diciembre 2012. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/14/torres_garcia.pdf>, a abril de 2014.

** La autora es nicaragüense y reside en Costa Rica. Es socióloga, especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, consultora independiente e integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE, <http://sites.google.com/site/cedecr>). Tiene experiencia profesional en asesorías y consultorías para diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales (PNUD, ONU MUJERES, IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres/OEA, Consejo de Ministras de la Mujer/SICA, Instituto Nacional Democrata-NDI, UNFPA, ONU HABITAT, UNICEF, OPS/OMS, FLACSO e IICA, entre otros), y como Oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002-2009). Es autora, coautora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres y especialmente, sobre democracia, sistema electoral y derechos políticos. Correo electrónico: isatorres.dh@gmail.com.

Apuntando al fortalecimiento de la democracia

Los debates contemporáneos acerca de la democracia, centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como de neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.

Si bien teóricos como Marshall o Sartori incluyeron hace tiempo a la igualdad como un componente fundamental de la definición de ciudadanía, siendo su idea y existencia parte esencial de la democracia, lo cierto es que su implementación ha demostrado ser difícil de alcanzar. Cada vez más se habla de la persistencia de un “déficit democrático”, considerando la ausencia o subrepresentación de sectores o poblaciones históricamente excluidas – como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente – y muy especialmente, las mujeres, quienes forman parte de todos los colectivos sociales y representan la mitad de la humanidad.

El respeto a los derechos humanos y los principios fundamentales de igualdad y no discriminación son la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Las obligaciones del Estado de respeto, garantía, protección y promoción, implican necesariamente la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno y, por ende, la obligación de garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción estatal y en el sistema legal y jurídico nacional. El mayor desafío estriba en el paso de la igualdad formal (*de iure*) a la igualdad sustantiva (*de facto*), a fin de lograr un impacto efectivo en las condiciones de desigualdad y discriminación que afectan a la mitad de la población.

Derechos políticos y ciudadanía para las mujeres

Es indiscutible que la condición ciudadana mediante el sufragio permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir, no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos (Bolaños, 2006)¹.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso y de consideración de sus capacidades para ocupar posiciones de toma de decisiones, puestos públicos, de designación y de elección popular o en

las organizaciones sociales. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres.

Es ampliamente conocido que los derechos políticos se encuentran consagrados en distintos instrumentos internacionales de derechos

De 195 naciones en el mundo, sólo 17 cuentan con mujeres como jefas de Estado o de Gobierno. El número de mujeres parlamentarias en América Latina se incrementa lentamente: de 12.7% en 1999 a 15.5% en 2004, hasta alcanzar el 19.9% en 2007, el 21.6 en 2008 y el 22.6% en 2012, llegando al 24,8% en 2013. (Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 2013.)

Si bien las mujeres han incrementado su participación en los gobiernos locales, en América Latina su representación como alcaldesas no sobrepasa el 8%. (CEPAL, *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, 2013)

1 Bolaños Barquero, Arlette, "Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005", en: *Revista de Derecho Electoral No. 1*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, primer semestre, 2006. Disponible en: <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos01.htm>>, a abril de 2014.

humanos, tanto de carácter universal, como de protección específica. Tal como consigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7), el ejercicio de esos derechos tiene tres manifestaciones sustanciales²:

- El derecho a votar y a ser elegido o elegida.
- El derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El derecho a tener acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Al respecto, el IIDH/CAPEL (2001)³ explicita que el derecho de participación política comprende:

[...] que todas las personas – independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales – tengan la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de

-
- 2 Además existen otras disposiciones en el Sistema Universal: Recomendaciones Generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer No. 23 sobre vida política y pública, No. 25 sobre medidas especiales de carácter temporal, y No. 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación; Observación General del Comité de Derechos Humanos No. 28, sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el Sistema Interamericano se encuentran: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, arts. 4 y 5; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, 1999; casos sobre incumplimiento de cuotas: María Merciadri de Morini vs. Argentina (Informes No. 102/99 y No. 103/01) y Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (Informe de admisibilidad No. 51/02); Organización de Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 2001.
 - 3 Definición XIX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, Costa Rica, junio de 2001.

normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.

La participación no puede verse desvinculada del derecho a la **representación política**, entendido como “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. [...] la representación política es ya parte de la tradición democrática del mundo”⁴, según Woldenberg y Becerra. La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia, tal como señala Ríos Tobar⁵.

En la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones de los Estados para con ellos, cabe reafirmar la obligatoriedad de garantizar el pleno goce y ejercicio de las atribuciones inherentes al derecho de participación y representación de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad y no discriminación. Al respecto, Sobrado reitera:

Según el politólogo Guillermo O'Donnell, la democracia se fundamenta en una convicción ética: las personas, más allá de sus diferencias, son igualmente dignas de consideración y respeto; tienen, en consecuencia, el mismo derecho a intervenir en la decisión de los asuntos comunes. De modo que la más elemental noción de igualdad política exige valorar a los demás, hombres y mujeres, como merecedores de ser tomados en cuenta en la definición del rumbo de un país⁶.

4 Woldenberg, José, Ricardo Becerra, “Representación política”, en: *Diccionario Electoral Tomo 2*. IIDH, Costa Rica, 2000, pág. 108.

5 Ríos Tobar, Marcela (editora), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. IDEA Internacional y FLACSO, Chile, 2008.

6 Sobrado, Luis Antonio, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”, en: *Revista de Derecho Electoral No. 13*. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, enero-junio de 2012, pág. 190. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/art/13/sobrado_gonz%C3%A1lez.pdf>, a abril de 2014.

La **ciudadanía**, afirma Marques-Pereira⁷, se ejerce mediante la representación y la participación políticas, las que “dan al individuo la capacidad de influir en el espacio público”. Siendo la ciudadanía la participación y representación activa de todos los sectores de la población, en la construcción de las decisiones que tienen que ver con la conducción de la sociedad en que viven, ésta va más allá del derecho al voto; se encamina hacia la exploración o fortalecimiento de mecanismos de participación y representación social, política y económica.

No se trata ya de tener reconocimiento como ciudadana – puesto que se obtuvieron los derechos políticos de voto y de elección, así como la capacidad civil –, el actual desafío es la ciudadanía como práctica.

Mecanismos para la inclusión: cuotas y paridad

La estructura jurídica de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. El sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas de la sociedad.

Tomando en cuenta la asimetría originada en prácticas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, se adoptan medidas especiales temporales tendientes a corregir las condiciones persistentes de desigualdad y discriminación de hecho, mientras éstas se mantengan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las **políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa**

7 Marques-Pereira, Bérenguere, “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”, en: *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXI, No. 2, 2001, pág. 29. Ver también: Lara, Silvia, “La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión”, Foro de la Mujer, PRIEG-UCR, Costa Rica, 21 de marzo de 1996, y García Prince, Evangelina, *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. Centro Mujer y Familia, Costa Rica, 1997.

(también conocidas como discriminación positiva o inversa), siendo las cuotas electorales un mecanismo de aplicación⁸.

En la actualidad, más de un centenar de países a nivel mundial cuentan con la denominada “cuota de género”, fundamentalmente de tres tipos: de escaños reservados, cuotas voluntarias de partidos políticos, y cuotas legislativas electorales; es sobre las últimas que se hará referencia. En América Latina las cuotas de participación política de las mujeres se han incorporado a la legislación, generalmente electoral (y en algunos casos constitucionalmente), son de carácter

La adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
(Convención CEDAW, art. 4)

obligatorio y su aplicación se enmarca en el ámbito institucional relativo a la regulación de los procesos electorales. Los porcentajes establecidos oscilan entre el 20% y el 40%; en algunos casos se ha definido una cuota única y en otros, se establecen porcentajes mínimos que van aumentando progresivamente y según plazos definidos.

Diversidad de especialistas señalan que la cuota permite que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política, resida en quienes controlan el proceso de selección, más allá de la expresión individual de las mujeres que compiten por un puesto. Al respecto,

8 Ver: Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social” y Lubertino, María José, “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, Costa Rica, 2009. Disponible en: < http://www.americaingenera.org/es/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1727&Itemid=>, a abril de 2014.

Ríos Tobar reitera que se permite equilibrar – en cierto grado – las condiciones de competencia,

[...] reduciendo las ventajas desmedidas con las que cuentan individuos que pertenecen a aquellos grupos que han ocupado históricamente posiciones de poder, en este caso, los varones [...] De esta forma, las cuotas de género se enfocan y entienden como una responsabilidad colectiva a un derecho individual⁹.

Entre los años 1991 a 2000, fueron once los países latinoamericanos que adoptaron el mecanismo de cuota: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Panamá y Paraguay. Se trata mayoritariamente de cuotas de resultado para los partidos políticos: su acción obliga a los partidos a presentar sus listas, para las elecciones de que se trate, con los porcentajes de mujeres establecidos en la legislación (independiente de los mecanismos que implementen en sus elecciones internas o primarias); en el caso de Panamá y Paraguay, las cuotas se aplican sólo a nivel de elecciones primarias¹⁰.

Años después, en marzo de 2009, se aprueba en Uruguay mediante la sanción de la Ley de Participación Política (Ley No. 18476), una cuota de inicio que se aplica solamente para la designación de candidaturas que los partidos políticos presenten a elección; será hasta el ciclo electoral del 2014 que se implemente por única vez para los cargos parlamentarios de elección popular.

9 Ríos Tobar, Marcela (editora), *Mujer y política...* pág. 15.

10 En Venezuela la disposición de un 30% de mujeres a cargos de elección popular se implementa una sola vez en 1998 y en el año 2000 se declara inconstitucional. En 2005, el Consejo Nacional Electoral publica una resolución administrativa, mediante la cual “exhorta” a los partidos políticos a presentar sus candidaturas con una composición paritaria y alterna de 50% para cada sexo; en la resolución no se establece ningún mecanismo compulsivo de cumplimiento. En la actualidad, la representación parlamentaria de mujeres asciende a 17% (Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, 2013). Considerando lo antes indicado, este país no se incluye entre aquellos que cuentan con disposiciones legislativas relacionadas con cuota o paridad.

En Colombia, el establecimiento de la cuota en el proyecto de Ley Estatutaria de 1998 (relativo a partidos políticos y procesos electorales), fue declarado inconstitucional en el 2000, si bien sólo para el caso de las listas electorales; su aplicación fue restringida a los cargos en la administración pública, mediante una cuota del 30% de mujeres (Ley No. 581, 2000). Es hasta la discusión en el 2010, de un nuevo proyecto de Ley Estatutaria para la adopción de las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales, que se retoma la cuota para los puestos de elección popular. En junio de 2011, la Corte Constitucional falla positivamente (Sentencia C-490/11) y queda establecida la conformación de las listas de elección popular por “mínimo un 30% de uno de los géneros”, siendo en la elección de autoridades locales del 30 de octubre de 2011 que se aplica por primera vez.

Muy recientemente, en febrero de 2013 en El Salvador, se aprueba la Ley de Partidos Políticos (Decreto No. 307) que establece la integración de al menos un 30% de mujeres en las planillas de elección popular de diputaciones, concejos municipales y Parlamento Centroamericano; estas disposiciones se implementarán en las elecciones nacionales del 2014.

El **salto cualitativo** de la **cuota a la paridad** inicia con las experiencias paritarias desarrolladas en los procesos de Asambleas Constituyentes de Ecuador y Bolivia a mediados de la década del 2000. Los años 2008 y 2009 son clave: entran en vigencia las reformas constitucionales en ambos países, se consigna la paridad en las reformas a las legislaciones electorales y se aplica en las elecciones nacionales.

En 2009 se reforma el Código Electoral de Costa Rica, estableciendo el principio de paridad (50% de mujeres-50% de hombres) y la regla de la alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer) para su realización práctica, en las papeletas para los puestos de elección popular y en las estructuras partidarias; la paridad se implementa por primera vez

en la elección de autoridades locales de diciembre de 2010, aunque se aplica hasta el proceso electoral de 2014 para las diputaciones y presidencia de la República.

En marzo del 2012, la reforma a la Ley Electoral (Ley No. 790) de Nicaragua, estipula igualmente la paridad con alternancia para las diputaciones, puestos municipales y Parlamento Centroamericano; esta norma fue aplicada en las elecciones municipales de noviembre de 2012.

Cuadro 1: Legislación electoral en América Latina que incluye la paridad y características de regulaciones

País	Año aprobación	% Cámara Baja/ Unicameral	% Cámara Alta	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Ecuador	2008	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Bolivia	2009/2010	50% *	50%	Alternancia	No inscripción de la lista y plazo de 72 horas para subsanar.
Costa Rica	2009	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Nicaragua	2012	50%	No aplica	Alternancia	No establece sanción

* En los casos de candidaturas uninominales, el 50% de las candidaturas titulares en todas las circunscripciones deberán corresponder a mujeres.

Fuente: Llanos, Beatriz, “A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo”, en: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. IDEA Internacional, OEA, CIM, 2013. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>>, a abril de 2014.

No hace mucho, dos países centroamericanos han establecido regulaciones tendientes a la paridad en la representación, si bien por sus características no pueden considerarse todavía como experiencias paritarias. En Honduras, mediante reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (abril de 2012) se incrementa la cuota electoral del 30% al 40% para su aplicación en las elecciones de

2013, estableciendo que será en el proceso electoral de 2016 que se implemente la paridad con alternancia. En Panamá, la reforma al Código Electoral (setiembre de 2012), establece en un 50% la representación de las mujeres, si bien sólo en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias; ello se pondrá en práctica para el proceso electoral de 2014¹¹.

En la actualidad, la paridad ocupa un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres¹². Tal como señala Marques-Pereira, por ese medio se reconoce el “mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano”¹³. Tanto la cuota, como la paridad, son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

Aprendizajes de las cuotas y las tendencias en la paridad

Sin dejar de considerar que existen diferencias entre sistemas electorales, en las estipulaciones sobre las cuotas (o la paridad) y en los mecanismos para una implementación efectiva, puede observarse que, en términos generales, se ha incrementado la participación y representación de las mujeres. El cuadro que sigue es ilustrativo.

11 A fines del mes de septiembre de 2013, en el marco de la conmemoración del 60 aniversario del voto femenino, se anuncia en México la presentación de una reforma a la Constitución (art. 41) a fin de incluir la paridad de mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado.

12 Torres García, Isabel, *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. UN-INSTRAW, República Dominicana, agosto de 2010. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2010/42226b86-b14f-4b6a-9bf9-5ec33b6351b4.pdf, a abril de 2014. Publicado un *Resumen Ejecutivo* en: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), *Revista de Derecho Electoral*, No. 11, Primer semestre de 2011. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>, a abril de 2014.

13 Marques-Pereira, Bérenguère, “Cupos o paridad ¿Actuar como ciudadanas?”... pág. 31.

**Cuadro 2: Evolución de la participación parlamentaria
las mujeres en países con cuota o paridad
(América Latina y Caribe hispano)**

Países	Antes de la implementación de acciones afirmativas		2013	
	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)	Cámara única o de Diputados(as)	Cámara de Senadores(as)
Argentina	6,0% (1990)	3,0% (1990)	37,4%	38,9%
Bolivia	11,0% (1996)	4,0% (1996)	25,4%	47,2%
Brasil	7,0% (1996)	0,0% (1996)	8,6%	16,0%
Costa Rica	14,0% (1996)	---	38,6%	---
Ecuador	4,0% (1996)	---	38,7%	---
Honduras	0,0% (1990)	---	19,5%	---
México	17,0% (1995)	15,0% (1995)	36,8%	32,8%
Panamá	8,0% (1996)	---	8,5%	---
Paraguay	3,0% (1995)	11,0% (1995)	17,5%	20,0%
Perú	11,0% (1996)	---	21,5%	---
República Dominicana	12,0% (1996)	---	20,8%	9,4%

Fuente: Elaboración propia con base en datos actualizados según resultados del último proceso electoral al 1 de julio 2013. Unión Interparlamentaria, *Women in National Parliaments*, disponible en: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, a septiembre de 2013.

Las investigaciones coinciden en señalar la responsabilidad primordial de los partidos políticos con respecto a la igualdad y no discriminación. Los partidos son fundamentales en la democracia representativa, pues constituyen la “puerta de entrada” de la política institucional y determinan quiénes integrarán las listas electorales y la oferta electoral que tendrá la ciudadanía¹⁴.

¹⁴ Ver: Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza, *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. IDEA Internacional y BID, Perú, diciembre de 2010.

La primera barrera que enfrentan las mujeres en los partidos para llegar a los espacios de decisión, es el proceso de selección interna, en la nominación de las candidaturas. Superado esto, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados se ven influidos por el sistema electoral. La inclusión en el sistema electoral del mecanismo de cuota – y ahora de la paridad –, obliga a los partidos a incorporar esa acción para garantizar la efectiva integración de las mujeres en las listas de puestos a elección popular. Se ha demostrado que la voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación.

Lecciones aprendidas

Las disposiciones sobre cuota o paridad deben establecerse en legislación electoral y ser adecuadas al sistema electoral.

Es necesaria la definición precisa de la cuota o paridad y su mecanismo de aplicación, tanto en legislación electoral como a lo interno de los partidos políticos.

La efectividad de las cuotas conlleva su aplicación en los puestos elegibles (mandato de posición, puestos en propiedad y en suplencia) y en el caso de la paridad, su combinación con la alternancia (puestos y órganos partidarios).

El establecimiento de sanciones es fundamental, siendo la más eficaz la no inscripción de la lista.

El rol de los partidos políticos es fundamental para la inclusión de las mujeres en la representación.

Un elemento clave es el papel de los órganos electorales y de la justicia electoral, en la interpretación de los vacíos de legislación electoral o en su aplicación.

En la aplicación de la paridad se observa como tendencia mayoritaria la postulación de candidaturas masculinas en los cargos unipersonales, como la alcaldía en los gobiernos locales, y en el encabezamiento de las papeletas de las listas de los puestos de elección plurinominal, como las diputaciones. El paso de la cuota electoral a

la paridad/alternancia, no parece haber hecho una diferencia en esa práctica generalizada de los partidos políticos.

La experiencia en la aplicación de mecanismos que propicien la participación y representación política de las mujeres, evidencia que es más probable que ellas resulten beneficiadas si el partido político tiene procedimientos regulados y definidos de selección de candidaturas, en lugar de un sistema de “lealtad” e “influencias” hacia quienes se encuentran en el poder. Esto requiere pasar de un poder concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas.

Definitivamente, los partidos no pueden sustraerse de las obligaciones para con los derechos humanos y sus principios fundamentales de igualdad y no discriminación, tal como establecen las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados.

Las **condiciones** para que la cuota electoral o la paridad propicien los resultados esperados, según sintetizan Bareiro y Torres García¹⁵, tienen que ver con la:

- vigencia del Estado de Derecho y de la institucionalidad, especialmente la electoral;
- ciudadanía activa de las mujeres;
- opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la representación, y
- mecanismos adecuados al sistema electoral, así como sanciones eficaces y efectivas ante incumplimiento.

Con respecto a la última condición, para garantizar la eficacia y eficiencia de las cuotas (y de la paridad) se debe destacar el papel

15 Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

fundamental de los órganos electorales o de la justicia electoral en la interpretación de los vacíos de la ley y la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas a tomar ante incumplimiento. Desde hace algunos años es posible identificar una línea jurisprudencial “pro derecho a la participación política de las mujeres”, como señala Villanueva¹⁶, quien valora que las experiencias costarricense y argentina evidencian que los tribunales electorales “son un factor clave en el cumplimiento de las leyes de cuotas electorales y, de esta manera, en el acceso de las mujeres a los puestos de decisión”. En el mismo sentido, Sobrado afirma:

El juez electoral dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica. De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad. Hablo de interpretar el Derecho de forma que se potencie el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de carácter político electoral, tomando en cuenta en ese ejercicio hermenéutico, los factores de la realidad social que desvirtúan u obstaculizan la concreción de los preceptos jurídicos. Pero, sobre todo, se trata de cumplir y hacer cumplir la ley, que para eso está, para imponerse de forma heterónoma y coercitiva a las voluntades de todos. Sencillamente, si un Estado de Derecho que se precia de serlo tiene una legislación de cuotas, ésta debe aplicarse de verdad¹⁷.

Estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra la labor de monitoreo de la cuota – y ahora de la paridad –, a fin de identificar avances, retrocesos o estancamientos y buscar explicaciones, obtener

16 Villanueva, Rocío, “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...* pág. 261.

17 Sobrado, Luis Antonio, “El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)”... pág. 201.

enseñanzas y establecer mecanismos correctivos. Paradójicamente, de manera mayoritaria han sido organizaciones de mujeres de la sociedad civil quienes han realizado esa labor en los países latinoamericanos¹⁸.

El fortalecimiento de acciones impulsadas por mujeres de los partidos políticos, la institucionalidad y las organizaciones internacionales o nacionales de observación electoral, contribuirá sin duda a una mayor garantía de los derechos políticos de las mujeres. Un ejemplo interesante de monitoreo es la acción de control político efectuada por la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que ha llamado a todos los partidos políticos inscritos para las elecciones de febrero de 2014, a explicar el mayoritario encabezamiento masculino en las nóminas para diputaciones con relación a la aplicación del principio de paridad¹⁹.

Para finalizar, un comentario que lleva al planteamiento inicial acerca de la democracia. Esta es un sistema de gobierno y de convivencia donde tanto la voluntad como las necesidades de las personas, así como los beneficios a que acceden, se consideran en un marco de igualdad. Siendo regla de la democracia la distribución y reconocimiento de poderes, recursos y oportunidades para todos los seres humanos, su principal reto es la inclusión de todos los intereses sociales en los procesos de toma de decisión política, reconociendo su pluralidad, diversidad y autonomía²⁰.

Ahora bien, tal como señala Massolo:

Nadie nace demócrata. La democracia y su complemento inseparable, la ciudadanía, con sus valores y sus habilidades no son una condición

18 Cañete, María Fernanda. “El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

19 Ruiz Ramón, Gerardo, “Diputadas dan la guerra para que más mujeres encabezen papeletas”, en: Diario *La Nación*, Costa Rica, 13 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.nacion.com/nacional/politica/Elecciones_2014-Asamblea_Legislativa-diputadas_0_1365863582.html>, a abril de 2014.

20 Soto, Clyde, “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”, en: Bareiro, Line, e Isabel Torres García (editoras y coordinadoras académicas), *Igualdad para una democracia incluyente...*

innata a los seres humanos, ni siquiera en quienes han sufrido la exclusión y la desigualdad. Vivir en democracia, ejercer el poder en un sentido democrático, ser ciudadana o ciudadano, más que una vivencia espontánea, es un aprendizaje político²¹.

Definitivamente, una democracia plenamente igualitaria no puede dejar de lado la participación y representación de los intereses y necesidades de la mitad de la población.

21 Massolo, Alejandra, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW, República Dominicana, 2007, pág. 156.