

### III. EL SISTEMA ELECTORAL MÁS FAVORABLE A LA DEMOCRACIA PARITARIA

*Un sistema electoral común para el Parlamento Europeo: ampliar al máximo el acceso de las mujeres*

MONIQUE LEIJENAAR

### **Introducción<sup>1</sup>**

En la parte 5 del Tratado de Maastricht, que trata de las Instituciones de las Comunidades, el punto 4 del artículo 190 estipula que “los miembros del Parlamento Europeo deberán ser elegidos por sufragio universal según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros “.En el mismo TUE se establece que será el propio Parlamento el que elabore los proyectos pertinentes y que la adopción de la norma comunitaria deberá realizarse mediante acuerdo unánime del Consejo, previa conformidad del Parlamento adoptada por mayoría. Una vez aprobada la norma europea, los Estados miembros deberán adaptar, en el marco de sus disposiciones constitucionales, las leyes electorales internas a las nuevas disposiciones electorales europeas.

La introducción de un sistema electoral único y común proporciona una excelente oportunidad para introducir políticas de buenas prácticas sobre representación de género y definir un sistema electoral europeo que sea más favorable para las mujeres. Ya es hora de hacer esto. Hasta ahora, la gobernabilidad europea no ha conseguido incluir a las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas, especialmente en el ámbito nacional. A pesar de todos los acuerdos internacionales, de las recomendaciones y de todas las demás iniciativas, la participación de las mujeres en los organismos políticos sigue siendo muy baja en la mayor parte de los países europeos y no se ha progresado mucho en este sentido.

En el tiempo del que dispongo, presentaré un sistema electoral para elegir a Eurodiputados, que sea más favorable para las mujeres. Empezaré por revelar los elementos claves de dicho sistema. Con el fin de que exista una participación equilibrada entre las mujeres y los hombres en los organismos representativos, necesitamos:

---

<sup>1</sup> Esta ponencia está basada en un estudio llevado a cabo para la Comisión Europea. Ver: M. Leijenaar, K. Niemöller, M. Laver e Y. Galligan, “Electoral systems in Europe: a gender impact assessment”, 1999.

- Un sistema de representación proporcional
- Unica circunscripción nacional
- Un umbral del 4%
- Voto preferencial
- Indicación del género de los candidatos
- Limitación del número de mandatos para los europarlamentarios

Por lo que respecta a la selección de los candidatos, recomendamos los siguientes principios para seguir un procedimiento más favorable para las mujeres:

- Un control de las listas por las direcciones de los partidos.
- Un perfil de la lista ideal
- Un método de reclutamiento de los candidatos abierto y transparente
- Un sistema “cremallera”.

Ahora explicaré todo esto paso a paso.

Lo primero que me gustaría aclarar es que, al definir un sistema que sea más favorable para las mujeres, tenemos que tener en cuenta no sólo las características de un sistema electoral, sino también el proceso de selección de los candidatos.

El proceso electoral define una democracia moderna. En la actualidad, todas las democracias modernas son, por lo tanto, democracias representativas. Sus representantes han de competir para obtener el apoyo de la mayoría de la gente en elecciones libres, justas y reguladas. Sin embargo, en un estado moderno con millones de votantes y miles de candidatos a puestos políticos, existe una clara necesidad de introducir algún tipo de estructura que conforme las decisiones tomadas por los votantes. En casi todos los sistemas políticos contemporáneos, son los partidos políticos los que proporcionan esta selección estructurada. Los partidos políticos no sólo proporcionan los candidatos entre los que elige la gente, sino que también proporcionan las razones por las que la gente elige a un candidato en lugar de otro.

En primer lugar, vamos a considerar los sistemas políticos. En todos los Estados Miembros de la Unión Europea, los miembros de organismos representativos, tales como parlamentos y consejos regionales y locales, son elegidos por medio de elecciones populares. Sin embargo, es muy llamativo ver que los métodos utilizados para elegir a los representantes varían mucho de un país a otro. No hay dos Estados Miembros cuyo sistema electoral sea exactamente igual. Existen los sistemas de representación proporcional; existen los sistemas de voto único transferible; existen los sistemas de pluralidad no proporcional y existen también los sistemas mixtos.

¿Qué método de distribución de los escaños deberíamos adoptar en un sistema electoral que sea más favorable para las mujeres?

### **Sistema de representación proporcional**

Opramos por un método de representación proporcional. Un sistema en el que los escaños se otorgan a cada partido de acuerdo con la proporción de votos recibidos en las elecciones. Los candidatos figuran en una lista.

¿Por qué es más favorable a las candidatas un sistema de representación proporcional que otros sistemas?

Comparemos los dos tipos principales de sistema: el sistema de representación proporcional y el sistema de pluralidad o de orden de llegada. (El país está dividido en circunscripciones de un solo escaño. Se nombra a los candidatos para dichas circunscripciones y los votantes dan su voto al candidato que prefieren. El candidato que obtiene más votos es considerado el ganador). En un sistema de orden de llegada con circunscripciones de un solo miembro, cada candidato necesita luchar por su escaño en varios frentes. Primero, tiene que luchar dentro de su partido, donde tiene que convencer a los líderes del partido de su idoneidad como candidato para la circunscripción en cuestión. Si tiene éxito aquí, entonces pasa a luchar durante la campaña electoral contra competidores de otros partidos. Aunque la maquinaria del partido apoya a sus propios candidatos, cada uno de ellos sigue desempeñando un papel fundamental en la campaña. Se espera que los candidatos se ocupen de hacer campaña de puerta a puerta, de participar en mítines políticos y de movilizar a los votantes en supermercados y centros comerciales. Generalmente, las mujeres son más reacias que los hombres a presentarse de esta manera. Están menos convencidas de su idoneidad y menos dispuestas a luchar y a mostrar un comportamiento agresivo. Todo esto tiene como resultado un menor número de mujeres, incluso a la hora de presentarse como candidatas.

Otra razón por la que las mujeres están en desventaja en los sistemas de pluralidad es que, las mujeres han empezado a presentarse como candidatas sólo en los últimos diez años aproximadamente. Por lo tanto, en muchas circunscripciones de un solo miembro, los candidatos masculinos han estado activos desde hace ya mucho tiempo. Aquellos, que se presentan a las elecciones por segunda o tercera vez, tienen muchas más posibilidades de ganar, y por lo tanto, el acceso es mucho más difícil para las mujeres, que son relativamente recién llegadas a este campo.

En los sistemas de representación proporcional, los partidos políticos son los actores principales de la campaña electoral y los candidatos desempeñan un papel menos agresivo. Sólo la persona, que lidera la lista, está obligada a aparecer en televisión y a participar en los debates con líderes de otros partidos. Los militantes activos son los que a menudo se encargan de las campañas puerta a puerta y de los mítines, mientras que los candidatos tienen simplemente que ser vistos en éstos últimos. Esto quiere decir que, en un sistema de listas, los principales obstáculos, para los candidatos tanto masculinos como femeninos, consisten en presentarse como candidatos y en convencer a los líderes de sus respectivos partidos de que merecen un puesto alto en la lista, por lo que es más fácil en un sistema de representación proporcional hacer un hueco en la lista para los recién llegados, que a menudo son mujeres.

Cuando hay que nominar a un solo candidato, el partido elige al candidato que tenga mayor posibilidad de ganar las elecciones. Durante mucho tiempo, las candidatas se consideraban menos atractivas para los votantes que los candidatos, independientemente de otras características. Por esa única razón, los líderes locales de los partidos preferían candidatos masculinos para los cargos. Sólo a partir de los años 90, después de que algunas mujeres muy conocidas hubieran demostrado que las mujeres podían ser buenas políticas —entre ellas Mary Robinson, Gro Harlem Brundtland, Margaret Thatcher y las numerosas ministras que ocupan cargos en los distintos Estados Miembros de la Unión Europea— han empezado a desaparecer los prejuicios sobre el atractivo electoral de las mujeres.

En los sistemas de representación proporcional, uno se encuentra con una lista de candidatos en lugar de tener que nominar sólo a un candidato. Esto facilita el que sea más fácil tener en cuenta varios criterios, incluyendo el género. Cuando un partido espera ganar varios escaños, es posible que

equilibre sus candidaturas y divida los primeros puestos entre distintas corrientes internas del partido, incluyendo los intereses de las mujeres. Otra razón para situar a las mujeres en las listas es apelar a los votantes sensibles a las cuestiones de género. Existen pruebas de que, cuando un partido comienza a prestar atención a las mujeres, se hace más atractivo a las votantes.

Un sistema de listas también puede facilitar el acceso de las mujeres al parlamento a través del proceso de sustituir a los Eurodiputados que se jubilen o mueran durante su mandato. En contraste con los sistemas de selección de los parlamentarios, en los que, para un caso así habría que organizar elecciones parciales, en un sistema de listas, el siguiente candidato de la lista sustituye al diputado que se va. Con frecuencia, estas sustituciones se han llevado a cabo poniendo a mujeres. Las mujeres, después de todo, ocupan a menudo lugares en la zona gris de la lista de un partido, en la que no se sabe con seguridad si se pueden obtener escaños o no.

Existen suficientes pruebas para poder concluir que un sistema de representación proporcional por listas es el que crea un entorno más idóneo para la elección de las mujeres al Parlamento Europeo. Trece de los quince países ya utilizan este sistema de representación proporcional, lo que favorecerá la aceptación del sistema electoral común.

### **Circunscripciones nacionales únicas**

Se debería utilizar un sistema de representación proporcional en circunscripciones nacionales únicas. ¿Qué quiero decir con esto? El tamaño de la circunscripción no sólo afecta a la proporcionalidad del resultado electoral, sino que también afecta a las posibilidades que tiene una mujer de ser elegida. Según aumenta el tamaño de una circunscripción, aumenta la posibilidad de que un partido obtenga más de un escaño. Los partidos pueden sentirse más inclinados a nominar a un hombre y a una mujer para satisfacer a distintas corrientes internas del partido y atraer, así, tantos grupos diferentes de votantes como sea posible. Otro factor es la relación entre el tamaño de la circunscripción y la rotación de los candidatos. Cuantos más escaños haya por circunscripción, más alta es la tasa de rotación, lo que aumenta las posibilidades electorales de las mujeres.

Refiriéndonos a un sistema electoral común para el Parlamento Europeo, de los 15 Estados Miembros, 11 ya utilizan una única circunscripción nacional en las elecciones de sus Eurodiputados, de manera que este elemento tampoco debería ser difícil de aceptar.

### **Un umbral del 4%**

En muchos países, encontramos umbrales electorales por debajo de los cuales los partidos no obtienen ningún escaño. Por ejemplo, en Alemania sólo los partidos que alcanzaron un 5% de los votos, obtuvieron escaños en el Bundestag. La razón principal para establecer un umbral electoral es evitar la presencia de demasiados partidos pequeños en el parlamento y facilitar, así, la formación de gobiernos de coalición. A pesar de que los umbrales más altos generen resultados electorales menos proporcionales, paradójicamente tienen un efecto positivo sobre las posibilidades de que las mujeres sean elegidas. Esto es así porque los umbrales altos favorecen a los partidos grandes que, por el número de representantes que eligen, puede resultarles más fácil presentar listas de candidatos equilibradas de género. Una vez más, esto se relaciona con el orden de los candidatos en la lista del partido. Cuando un partido intenta equilibrar la lista de los candidatos, los líderes masculinos de los partidos suelen ocupar los primeros lugares de la lista, mientras que las candidatas suelen aparecer más abajo. Por lo tanto, los partidos pequeños, que tienen sólo dos o tres escaños, a menudo son re-

presentados por candidatos masculinos exclusivamente. Son estos partidos pequeños los que tienden a quedar excluidos al utilizar umbrales más altos.

### **Voto preferencial**

En algunos sistemas, los votantes pueden expresar su parecer sobre el orden de los candidatos en una lista electoral. Los votantes pueden dar votos preferenciales y los candidatos que obtienen más votos preferenciales tienen una mayor posibilidad de ser elegidos que aquellos que obtienen menos votos preferenciales. Dado que no existen pruebas de que las listas preferenciales o las listas cerradas favorezcan la elección de mujeres (no hay evidencia que pruebe el prejuicio del votante contra las candidatas), optamos por un sistema con listas preferenciales. La razón es que una lista preferencial deja la decisión final de la selección de candidatos en manos de los votantes. Al quitarles esta decisión a los partidos, podemos dar pie a un sistema que no sólo tenga mayor legitimidad entre los votantes, sino que también haga desaparecer la amenaza de los desafíos legales. Me refiero al caso de Gran Bretaña, donde dos candidatos masculinos llevaron ante los tribunales la decisión del Partido Laborista Británico (British Labour Party) de nominar sólo candidatas en determinadas circunscripciones. El argumento que esgrimían era que esta política bloqueaba sus posibilidades de obtener un escaño y que era, por lo tanto, discriminatoria. El tribunal británico falló a su favor y el Partido Laborista Británico decidió no apelar.

Por lo tanto, las listas preferenciales, en las que los votantes toman la decisión final sobre quién va a representarlos en el parlamento, pueden a largo plazo ser más efectivas y resistentes al desafío que las listas cerradas como mecanismos para lograr una representación parlamentaria equilibrada de género.

### **Indicación del género de los candidatos**

Cada papeleta utilizada en la elección de los diputados al Parlamento Europeo debería indicar el sexo de los candidatos. No sólo ayudaría a los votantes a expresar su preferencia por un candidato hombre o mujer si así lo desean, sino que también obligaría a los partidos políticos a mostrar al electorado si están o no comprometidos con el equilibrio de género.

### **Limitación del número de mandatos para los eurodiputados**

Algo que tienen en común los diferentes procedimientos de selección es que aquellos candidatos que se presentan por segunda o tercera vez son los que más posibilidades tienen de resultar reelegidos. Esto ocurre tanto en los sistemas electorales de representación proporcional por listas como en los sistemas de selección de los parlamentarios y tiene un claro impacto negativo sobre los recién llegados al terreno político, incluidas las mujeres. Se podría defender este caso alegando que la experiencia adquirida en el puesto de trabajo es un valor muy importante. Por otro lado, ser político no es un trabajo normal. La comunicación con los votantes y la legitimidad frente al electorado en general son partes vitales del trabajo. Incluir al mayor número posible de personas, asegurar una rotación de políticos y, sobre todo, hacer posible la inyección de “sangre nueva” en el sistema representativo son elementos muy importantes en este contexto.

Por lo tanto, las nuevas disposiciones relativas a las elecciones deberían incluir un tiempo máximo de mandato para los Eurodiputados. Un máximo de, por ejemplo, 10 años, garantizaría una rotación más continuada de los Eurodiputados y permitiría la llegada de personas nuevas al sistema representativo europeo.

### ***Los siguientes elementos están todos relacionados con la selección de los eurodiputados:***

Las mayores diferencias entre los Estados Miembros de la Unión Europea se producen, sin duda, en el ámbito de los procedimientos utilizados para nominar a los candidatos o para elaborar las listas. No es ninguna exageración decir que cada Estado Miembro organiza esta cuestión de manera diferente. La nominación de los candidatos y el orden en el que aparecen en las listas es la característica más importante, *per se*, de un sistema electoral, si es que estamos preocupados de verdad por el equilibrio de género. Sin embargo, dado el alto valor que se le concede al principio de libertad de asociación política, no hay manera de que el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo de Ministros, los gobiernos nacionales o los parlamentos puedan obligar a los partidos a llevar a cabo la selección de sus candidatos de una manera determinada. El camino que parece más viable es que los partidos representados en el Parlamento Europeo presionen a los líderes de sus partidos nacionales con el fin de que adopten mejores procedimientos mientras definen los procedimientos de selección de sus candidatos a las elecciones europeas. Por lo tanto, recomendamos toda una serie de principios a favor de un procedimiento que sea más favorable a las mujeres cuando se seleccione a los candidatos al Parlamento Europeo.

### **Control sobre las listas de cada partido por parte de las direcciones**

Una característica importante de la selección de candidatos es si el proceso se encuentra centralizado o no. ¿Son las élites del partido nacional, las federaciones locales del partido o los miembros de los partidos los que finalmente determinan cuál será el candidato que represente al partido en una circunscripción o, en los sistemas de representación proporcional, el orden de los candidatos? ¿Tiene ésto algún efecto sobre las posibilidades que tienen las candidatas de ser elegidas?

En general, en un proceso de selección descentralizado, en el que son las federaciones locales o los miembros de los partidos los que tienen la última palabra en la selección de los candidatos, se tiende a seleccionar a menos mujeres. Esto ocurre porque los líderes nacionales de los partidos están más preocupados por el equilibrio hombres-mujeres que las federaciones locales o regionales del partido. En muchos partidos, existen organizaciones de mujeres cuyo objetivo principal es conseguir que se seleccione al mayor número posible de mujeres. Las direcciones de los partidos se enfrentan con estas reivindicaciones de una manera mucho más contundente y tienen la responsabilidad de mantener satisfechos a los diferentes grupos internos del partido. Las direcciones de los partidos también tienden a equilibrar la lista para complacer al mayor número de votantes posible, incluyendo a las mujeres votantes. Las federaciones locales de los partidos no se preocupan tanto de estas cuestiones, ya que las mujeres militantes tienden a organizarse solamente en el ámbito nacional.

Es por esta razón por la que optamos por un procedimiento de selección centralizado. Un sistema electoral de representación proporcional dentro de una sola circunscripción nacional posibilita que los líderes de los partidos controlen el proceso de reclutamiento y de selección. Las direcciones de los partidos podrán así equilibrar sus listas de acuerdo con distintos criterios, incluyendo el de género.

### **Perfil de la lista ideal**

La segunda condición es que la dirección del partido presente un perfil de la composición ideal de la delegación europea, incluyendo su deseo, por supuesto, de contar con una lista equilibrada de

género. La existencia de un perfil tan explícito es una manera de estructurar el proceso de selección y de hacer que los electores sean conscientes de la necesidad de contar con una lista equilibrada.

### **Método de reclutamiento abierto y transparente**

La tercera condición es un método de reclutamiento abierto y transparente de los candidatos. Para poder seleccionar un 50% de candidatas, un partido necesita por lo menos un 50% de aspirantes mujeres. Incluso si la dirección del partido está dispuesta a nominar candidatas, e incluso si existe un sistema de cuotas en ese partido, es necesario contar con cierto número de mujeres competitivas. En la mayor parte de los países, la proporción de mujeres militantes en los partidos suele ser menor que la proporción de hombres, y las que militan tienden a desempeñar un papel menos activo en los mismos. Por lo tanto, uno de los pasos más importantes a promover en un proceso de selección dentro de un partido consiste en adoptar una postura activa en la movilización y en el reclutamiento de las personas para que se presenten como candidatos. Los métodos más comunes de reclutamiento se basan en dirigirse a los miembros en las reuniones del partido, por correo o a través de una visita personal. Sin embargo, como las mujeres suelen ser una minoría entre los miembros del partido y en las reuniones, se hace necesario buscar a los candidatos fuera del partido y utilizar otros métodos de reclutamiento. Esto, claro está, implica que los partidos tienen que alentar a personas competitivas que aún no son miembros del partido. Un método muy bueno para aumentar el número de mujeres aspirantes es poner anuncios en los periódicos pidiendo que las mujeres (y los hombres) envíen sus solicitudes. El Partido Laborista (PvdA) de los Países Bajos hizo esto con motivo de las elecciones parlamentarias de 1998 y recibió tantas solicitudes de mujeres que el comité de selección pudo nominar un 45% de candidatas. Los partidos deberían reclutar de la manera más abierta y amplia posible, para así convencer a las mujeres a presentarse como aspirantes a candidatas.

### **Un sistema “cremallera”**

Las actitudes de los partidos hacia la participación política de las mujeres cambiaron en los años 80, resultado de la presión continuada de las mujeres activistas, tanto dentro como fuera de los partidos políticos, y del interés por atraer el voto femenino. El género se convirtió en una cuestión explícita para muchos partidos políticos y muchos adoptaron políticas especiales para mejorar la posición de las mujeres en el proceso de selección.

Primero, los partidos han adoptado políticas encaminadas a aumentar el número de mujeres aspirantes, aquellas que quieren convertirse en candidatas para cargos políticos. La mayor parte de los grandes partidos ofrecen programas de formación para sus militantes mujeres, programas especialmente diseñados para formar a las mujeres candidatas en las técnicas de hacer campaña y enfrentarse a los medios de comunicación.

En segundo lugar, los partidos han introducido cuotas. Las cuotas implican que las mujeres deben constituir un determinado número o porcentaje de los miembros de una unidad, bien sea una candidatura, un parlamento nacional o un consejo local, un gobierno o una comisión consultiva. Las cuotas consiguen abrir los ojos de los electores, que pondrán más empeño en su búsqueda de mujeres candidatas en potencia. También, animan a las aspirantes mujeres a presentarse como candidatas. Siempre se ha considerado que la utilización de cuotas es el principal motivo de un porcentaje alto de mujeres en los parlamentos de los países Escandinavos.

No obstante, el establecer una cuota en la selección de candidatos no implica que automáticamente va a resultar elegido el mismo porcentaje de mujeres. Como ya he mencionado varias veces, en un sistema de representación proporcional por listas, depende en gran parte de los lugares que ocupen las candidatas en la lista. Hay multitud de ejemplos de partidos que han alcanzado la cuota de candidatas establecida por la dirección nacional del partido en la lista total, pero que no han conseguido el mismo porcentaje de mujeres en el parlamento, ya que las candidatas ocupaban los últimos puestos de las listas electorales. Tomemos como ejemplo el caso de Bélgica, donde una ley de 1994 impone un porcentaje mínimo de candidatos de cada sexo. Las listas del partido deben incluir un 33% de candidatas. Sin embargo, en las últimas elecciones, en 1999, no resultaron elegidas muchas mujeres porque la mayoría aparecían al final de las listas.

El sistema “cremallera” se introdujo para evitar esto. Dependiendo del tamaño de la cuota, cada segundo lugar o cada tercer lugar de una lista tiene que ser ocupado por una mujer. Varios partidos de Suecia, además del SPD alemán, han adoptado este sistema “cremallera”. En Luxemburgo, el Partido Verde decidió que los primeros cuatro lugares debían ser ocupados por hombres y mujeres alternativamente (o, en listas mayores, los primeros ocho lugares).

Por lo tanto, ahora, existe una intención general de implicar a las mujeres en los partidos políticos así como un reconocimiento general del valor de contar con más mujeres en los comités y en las delegaciones de los partidos; es el momento de que todos los partidos implementen políticas que garanticen listas equilibradas de género y que sitúen a las mujeres en lugares buenos, en los que puedan resultar elegidas al Parlamento Europeo. El sistema “cremallera”, que alterna hombres y mujeres en las listas de los partidos, parece ser el mejor procedimiento para conseguirlo.

## **Conclusión**

Ahora que hemos definido un sistema electoral más favorable para las mujeres, me gustaría concluir diciendo que los cambios en las instituciones crean nuevas oportunidades para conseguir un mayor equilibrio entre las mujeres y los hombres. Si comparamos con la situación de hace veinte años, ahora existe una actitud mucho más positiva hacia la integración política de las mujeres. Los gobiernos, los parlamentos y los partidos, todos admiten que la representación desequilibrada en la toma de decisiones políticas implica un déficit democrático. Además, se va extendiendo el reconocimiento de que la participación significativa de las mujeres puede representar una contribución clave a cualquier organización. Una participación equilibrada de hombres y de mujeres aumenta el alcance de la política y expande las redes de personas implicadas. La introducción de un sistema electoral común para las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 ofrece una oportunidad única de materializar toda esta buena voluntad. El resultado, si se aprovecha esta oportunidad, debería ser un Parlamento Europeo verdaderamente equilibrado de género que sería un notable ejemplo de legitimidad para los parlamentos nacionales de los Estados Miembros de la Unión Europea.