

III. "EL IMPACTO DIFERENCIAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES"

PRESENTACIÓN

Begoña SAN JOSÉ

En los últimos siete años el tema del poder ha salido del desprecio en que el movimiento feminista le había colocado como teoría y como práctica. A ello han contribuido una pluralidad de esfuerzos entre los que destacaría la aportación de teóricas feministas de gran liderazgo, como Celia Amorós, Amelia Varcárcel, Alicia Puleo, Cristina Molina y Mayte Gallego, entre otras; la aplicación práctica de estas teorías por parte de mujeres de los partidos políticos y una positiva, aunque frágil, recepción por los medios de comunicación, con la consiguiente buena disposición de la opinión pública y el electorado.

Por supuesto todo ello ha sido posible en el contexto de democratización de nuestro país, pues en nuestra etapa anterior no podíamos ni votar, ni ser votadas, ni pretender que el poder representara paritariamente a un pueblo compuesto al 50% por hombres y mujeres.

Estas Jornadas convocadas por el Lobby, por tanto, se celebran en un momento esperanzador, porque en las triples elecciones europeas, autonómicas y municipales del 13 de junio la presencia de mujeres en las listas ha adquirido una relevancia hasta ahora desconocida en España -incluso el Ministerio del Interior va a desglosar por sexos los datos de candidatas y electos por primera vez en nuestra historia-, porque la construcción de la ciudadanía europea iniciada por el Tratado de Amsterdam nos abre

nuevos campos de acción y yo también diría que hechos como la Plataforma de Acción de Beijing y la constitución de un Tribunal Internacional Permanente, con todas sus limitaciones, agudizadas por la guerra de Yugoslavia, nos permiten aspirar a ser, de verdad, ciudadanas del mundo.

El análisis de los sistemas electorales se ha centrado en tres elementos: voto, distrito y fórmula.

El derecho al voto ha sido tan central en la lucha feminista que hoy que lo hemos conseguido, no podemos olvidar a millones de mujeres aún privadas de él, así como a nuestros inmigrantes, hombres y mujeres que trabajan, pagan impuestos y acatan las normas de convivencia, pero no pueden participar en su conformación.

En cuanto a las circunscripciones, está claro que cuanto más pequeñas son, menor es la proporción de mujeres. Basta con citar los datos:

Cargo elegido	Nº total	Nº mujeres	%
Concejales/es de Ayuntamiento	66.087	8.921	13,5
Diputados/as autonómicos	1.180	208	19,6
Congreso de Diputados	350	77	22,0
Senado	208	31	14,9
Eurodiputados/as por España	64	21	32,8
Total	67.889	9.281	13,7

Nuestra Constitución establece el sistema proporcional (corregido en la LOREG por la Ley de Hont), como corolario del principio de pluralismo político que en su artículo 1 se suma a los clásicos de libertad, igualdad y justicia. También consagra como derecho fundamental el de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2), si bien, que yo conozca hasta ahora nadie lo ha invocado en amparo.

Una excepción es la elección del Senado, en que se aplican líneas abiertas y sistema mayoritario¹. La reforma de la Ley Electoral (LOREG) propuesta por el PSOE plantea, a la vez de la positiva introducción de una cuota mínima de mujeres por ley, la elección directa de los 8.099 alcaldes y alcaldesas, lo que introduciría en nuestro

¹ Ver Lourdes López Nieto e Isabel Abad en «Mujeres al Poder», Forum de Política Feminista, 1993

sistema unas elecciones uninominales. Obviamente en ellas no cabe cuota, o se elige una mujer al 100% o se elige un hombre al 100% y todo indica que sucederá lo segundo aún en mayor proporción que ahora, que ya pasa al 93%. Creo que las elecciones primarias en el PSOE ya nos avisan de que las mujeres llevamos las de perder en una competición cuerpo a cuerpo, efecto que a mi juicio se acrecentaría ante el ejercicio de un poder muy personalizado -el presidencialismo municipal ya se ha incrementado en la reforma de la ley de régimen local en abril pasado- en tanto que las mujeres tienden más al trabajo o el poder en equipo.

Pero junto al esquema «clásico» de análisis de los sistemas electorales creo importante el que plantea la Plataforma de Acción de Beijing, que incorpora elementos como el papel de los medios de comunicación en la promoción y sostenimiento de liderazgos femeninos y el análisis de los partidos políticos como pre-seleccionadores determinantes, así como la cuestión de la financiación de las campañas electorales y también de los cargos políticos.

PONENTES

Teresa FREIXES SANJUÁN

INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones, por los efectos que proyecta, afecta a todo el género humano y, evidentemente, afecta también directamente a las mujeres, pese a que en la actualidad las mujeres, infrarrepresentadas en las asambleas legislativas, no proyectan su peso social real en la elaboración de esas decisiones. Este déficit repercute negativamente en el grado de legitimidad de lo que ha sido decidido y en el grado de democracia del sistema dentro del cual se decide, porque la decisión ha sido tomada al margen de un enorme porcentaje de población.

Constatado ese déficit de legitimidad y de democracia, es necesario plantearse el análisis acerca de con qué tipo de instrumentos contamos para poder conseguir una participación más democrática, un mayor número de mujeres en los parlamentos y, en consecuencia, un aumento en el grado de legitimidad de la toma de decisión. Yo lo voy a intentar desde una perspectiva jurídica, pero no sólo desde un punto de vista jurídico formal, sino teniendo en cuenta cómo entiendo yo que el derecho actúa en el conjunto de las relaciones sociales.

Los criterios de legitimidad y de integración en la configuración jurídica de los sistemas electorales

Todos sabemos que lo que denominamos “el derecho” está integrado por normas jurídicas, pero de lo que quizás a veces no somos muy conscientes es de que el derecho no es neutro, sino que se elabora para canalizar (no digo solucionar, sino canalizar) los conflictos de intereses existentes en las sociedades complejas de nuestros días. Hoy día las sociedades no son homogéneas, los intereses no son homogéneos, son muchas veces contradictorios, porque responden a las aspiraciones y necesidades de los individuos y los grupos, y tanto los unos como los otros no son iguales, ni quieren lo mismo, ni se plantean las mismas cosas.

En este contexto, para que este conflicto de intereses no esté sujeto a instrumentos de resolución basados en la violencia o la sujeción arbitraria a la ley del más fuerte, es necesario encontrar un cauce “civilizado” que logre, sino solucionar, al menos tratar de ponderar y equilibrar o, en último extremo, ofrecer un compás de espera en la obtención de una respuesta que canalice en forma mínimamente satisfactoria los intereses en cuestión. Ahí es donde reside el reto que tiene planteado el derecho en las sociedades democráticas de nuestros días, en su grado de canalización satisfactoria de los conflictos de intereses. Cuanto mayor sea ese grado de canalización satisfactoria mayor será el grado de legitimidad de las normas y, en consecuencia, mayor será el grado de democracia del sistema. Y es que el derecho, para que realmente pueda ser asimilado y aceptado por la sociedad, de alguna manera tiene que estar legitimado ante los componentes de esa sociedad. Y yo creo que el derecho se legitima tanto más cuanto mejor integra los intereses complejos de las sociedades de hoy en día.

La traducción de estos planteamientos a nivel electoral es algo realmente muy importante en tanto en cuanto que, mediante la regulación jurídica del sistema electoral se van a canalizar, mejor o peor, los intereses de los grupos sociales que van a estar representados por quienes resulten elegidos. Nuestra tradición jurídica, al respecto, se instaura alrededor de la regla de la mayoría. La toma de decisión se asimila a esta regla: el que tiene la mitad más uno gana y, según el objeto de la toma de decisión, incluso puede llegar a decidir con todas las consecuencias, porque tiene la mayoría.

Esa es, efectivamente, la regla de la mayoría. Pero a lo mejor no es la regla de la integración ni de la legitimidad. Porque, primero, la mayoría puede haberse obtenido con únicamente la mitad más uno y, entonces, dejamos fuera a toda la otra mitad menos uno. Entonces, ¿qué tipo de legitimidad? ¿qué tipo de integración obtenemos? Y, segundo, obtenemos la mayoría, pero incluso puede suceder que la mayoría se equivoque. Existen suficientes ejemplos históricos en los que, a partir de elecciones formalmente correctas, aplicando la regla de la mayoría, han emergido dictadores. Puede suceder, efectivamente, que la mayoría no tenga la razón.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cobra cada vez más fuerza la idea de que el derecho tiene que ser legítimo. Y para ello, además de cumplir con requisitos formales, como son que tiene que estar elaborado por los elegidos de acuerdo con las reglas jurídicas que regulan las elecciones, tiene que integrar, cuanto más mejor, los distintos intereses presentes en el conjunto de la sociedad.

Si partimos de esta perspectiva, los intereses de las mujeres tienen que verse integrados también en las normas jurídicas. Y para que estos intereses se vean integrados en las normas jurídicas, las personas que tienen tales intereses, las mujeres, tienen que participar de alguna manera en la elaboración de las reglas del juego. Porque, de otro modo, esas reglas no van a responder a criterios de integración y nos van a ser presentadas como pretendidamente neutrales, cuando realmente obedecerán a los intereses de quienes hayan podido participar eficazmente en la definición de su contenido.

Los correctores de la representatividad en la toma de decisiones introducidos en los sistemas electorales

El análisis de la configuración de cada sistema electoral resulta, partiendo de las consideraciones que acabo de efectuar, absolutamente clarificador. Es muy importante estudiar cada uno de los posibles sistemas de traducción de votos en puestos de decisión (en eso consiste el instrumento de la representación: en traducir los votos en escaños), para averiguar cuáles son los sistemas que pueden favorecer mejor esa conformación de intereses conjuntados. Hay que verificar cuáles, de entre todas las posibles variantes de los sistemas electorales, configuran una mejor representación de la gran

mayoría de la población, de tal forma que no se representen únicamente los intereses de mayorías limitadas y que tengan en cuenta la complejidad de la vida tal como hoy en día está estructurada. En este contexto, para conseguir esa legitimidad integradora, la definición del sistema electoral y de sus variantes es una herramienta fundamental.

Por poner un ejemplo que prácticamente todos conozcamos. Todos sabemos, algunos porque lo hemos leído, otros porque nos lo han contado, puede que incluso algunas de entre vosotras lo hayáis vivido de una manera mucho más directa, por qué tenemos el sistema electoral que tenemos. Si nosotros tenemos el sistema electoral que tenemos, si nosotros tenemos para la elección del Congreso de los Diputados un sistema electoral concreto, el sistema proporcional con escrutinio basado en el método D'Hont, con barreras electorales concretas, con una circunscripción que es la provincia, con listas cerradas y bloqueadas, y en la elección del Senado una representación que no se obtiene con el sistema proporcional, sino que se establece alrededor de otros criterios básicamente territoriales a los que se aplica un sistema mayoritario y con listas abiertas, ello no sucede así por casualidad. La regulación del sistema electoral en cada una de las cámaras, aplicándose en cada caso distintos criterios y mecanismos correctores para poder integrar distintas cosas, no se ha decidido por que sí.

Recordemos: éste es el sistema que, aunque actualmente con ciertas reformas sobre todo para el Senado, aparece en nuestro ordenamiento jurídico para poder efectuar las elecciones del 15 de junio de 1977, aquellas elecciones que dan paso a las primeras Cortes elegidas democráticamente en nuestro país desde la Segunda República. Pues bien, si se establecieron los sistemas electorales que se establecieron, fue porque previamente se realizaron toda una serie de estudios en los que, tras la obtención de una serie de datos a partir de encuestas que daban una orientación de cuál podría ser el sentido del voto en la población, distintos sociólogos electorales, politólogos, constitucionalistas, etc. etc. expusieron las distintas respuestas que, mediante la articulación de sistemas y variantes electorales diferentes, respondían mejor o peor a los intereses que cada grupo político quería proteger en aquel momento determinado.

Es decir, si para el Congreso se adoptó el escrutinio D'Hont, fue por algo. Si se establecieron determinadas barreras o no, fue por algo. Si la circunscripción adoptada fue la provincia, fue por algo. Si se ha venido manteniendo

do ese sistema electoral, ha sido por algo. Y si se le han establecido determinadas correcciones, también ha sido por algo.

Además, para incidir en la justificación de la afirmación que hago en torno a que la elección de un sistema electoral u otro no es neutra sino que responde, como no puede ser de otra manera, a intereses concretos, no está de más recordar que se ha comprobado que tomando unos mismos resultados electorales, los correspondientes a cualquiera de las elecciones habidas desde la aprobación de la Constitución de 1978, y aplicándoles no el sistema que se prevé en la ley electoral vigente sino, por ejemplo, el sistema proporcional a dos vueltas y con la acumulación y reparto de restos en la segunda (semejante al que tuvieron durante largos años en Italia), resulta que en España nunca hubiéramos tenido mayorías absolutas en el Congreso de los Diputados.

Tal constatación pone de relieve algo que, no por obvio, resulta evidente y menos asimilado en la conciencia colectiva: que los sistemas electorales y sus variantes conforman, cada uno de ellos, un tipo determinado de asambleas. Y lo que es más importante a los efectos de lo que estamos analizando: que la elección de un determinado sistema, de una determinada variante, la introducción de un determinado corrector en el escrutinio u otro, no es algo social o políticamente neutro, sino que determina la composición de las asambleas legislativas y, en consecuencia, la calidad de las decisiones que posteriormente van a ser tomadas en ellas.

Las medidas de acción positiva para favorecer la representación equilibrada de mujeres y hombres como corrector necesario para aumentar la calidad de la toma de decisiones

Ahora se habla bastante de reformar la ley electoral. Algunas veces para introducir la democracia paritaria. Otras, para intentar canalizar otros problemas que aparecen en la política ordinaria actual. Se discute si se han de mantener las listas bloqueadas en la elección del Congreso de los Diputados o de los ayuntamientos o si se haría necesario desbloquearlas introduciendo un cierto voto preferencial. Se discute si el mantenimiento de la provincia como circunscripción electoral es o no adecuado. Se discute si en las elecciones al Parlamento Europeo la circunscripción única representa debidamente a las distintas opciones.

Pues bien, si se habla de todo esto, tampoco es porque sí. Ello obedece a que existen intereses sociales o políticos subyacentes a tal discusión, los cuales se tendrían que articular a partir de reformas concretas, dirigidas a obtener unos resultados determinados.

Consecuencia: hay que hacer exactamente lo mismo con el interés social que supone el hecho de que haya más mujeres en los parlamentos. Por consiguiente, hay que estudiar también técnicamente de qué manera podemos conseguir que haya más mujeres en los parlamentos.

El establecimiento de medidas de acción positiva para conseguir una representación más equilibrada entre los hombres y las mujeres en las asambleas legislativas no es un instrumento de reciente aparición en los estados de nuestro entorno. Varios estados de la Unión Europea llevan décadas aplicando cuotas y/o otorgando incentivos a los partidos políticos que favorezcan el acceso de las mujeres a la vida política.

Todos ellos parten del principio democrático, que conllevaría la adopción de mecanismos favorecedores de la igualdad de oportunidades, aplicando determinadas medidas de carácter temporal mientras no se alcanzara una representación equilibrada entre hombres y mujeres, de tal modo que a través de estas acciones positivas la igualdad real introdujera más justicia real y más legitimidad democrática a los sistemas, dentro del total respeto a los derechos humanos universales e indivisibles, los cuales integrarían transversalmente la perspectiva de género.

El Parlamento Europeo ha adoptado también una línea de defensa de la representación equilibrada de los hombres y las mujeres en la vida política, especialmente en los órganos electos. En marzo de 1997, su Dirección General de Estudios publicó un excelente documento de trabajo acerca del "Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina", analizando el papel que desempeñan los sistemas electorales en la determinación del nivel de representación política femenina en la Unión Europea. Tras un exhaustivo examen de la legislación y los resultados electorales en los estados miembros, se llega a la conclusión de que son los sistemas electorales proporcionales o mixtos los que originan un mayor nivel de representación femenina y que, incluso sin introducir las cuotas por ley electoral, si los partidos políticos incorporan la cuota interna para la confección de las listas electorales, se obtiene una representación mucho

más equilibrada entre los hombres y las mujeres que en los sistemas mayoritarios o proporcionales debilitados.

Por otra parte, también quiero hacer constar que la crisis de la representación política a la que tantas veces se alude, tanto en los estudios socio-jurídicos como en los medios de comunicación, tiene también un componente legislativo insoslayable puesto que las leyes que regulan las elecciones pueden contribuir a aumentar o disminuir la falta de legitimidad del sistema al incidir directamente en la conexión representante-representado.

En efecto, ya hemos visto que no tiene el mismo grado de legitimidad una representación integradora que una representación excluyente. Desde los postulados democráticos más antiguos, siquiera a nivel teórico, se afirma que los sistemas serán tanto más legítimos cuanto mayor sea el grado de integración que consigan. Ello es hoy día, en las sociedades complejas de nuestros días, de una importancia fundamental. En ellas es enormemente necesario que el conflicto estructural de intereses que la complejidad conlleva, encuentre un cauce de canalización adecuado para que la voluntad de la mayoría se aúne con el respecto de los derechos de las minorías, para que los intereses territoriales encuentren también mecanismos conductores, para que los derechos e intereses de género se integren también en la representación política.

Y en este contexto, los sistemas electorales constituyen una herramienta fundamental para alcanzar esa integración de intereses que necesariamente ha de plasmarse en un mayor grado de legitimidad del sistema. Es, pues, necesario, estudiar a fondo cual es el impacto de los sistemas electorales en la configuración de esa voluntad integradora desde la perspectiva de género.

LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA REPRESENTACIÓN EQUILIBRADA EN EUROPA

Sentados estos presupuestos, pasaré a detallar, sucintamente, las experiencias que el derecho comparado nos ofrece con relación a la utilización o no de medidas de acción positiva para favorecer la representación equilibrada de hombres y mujeres en las asambleas legislativas o locales (por la heterogeneidad de sus funciones y de los distintos mecanismos de elección o

nombramiento, no voy a incluir datos acerca de las cámaras altas o senados). Así, en orden decreciente, según la cantidad de mujeres que resultan efectivamente elegidas, podemos examinar algunos datos al respecto.

Los ejemplos del derecho comparado

1.- **SUECIA** tiene el nivel más alto de mujeres elegidas ya sea a nivel nacional, regional o en las asambleas locales. El nivel más alto de representación política femenina en Suecia aparece a nivel regional (47,6%) y el más bajo a nivel nacional (40,4%). En el conjunto de las asambleas locales hay un 41,3 % de mujeres.

El sistema electoral de Suecia para la asamblea legislativa nacional es mixto con listas cerradas y proporcional para las asambleas regionales y locales. No es la legislación electoral la que impone medidas concretas de acción positiva sino que la mayor parte de partidos políticos tienen un acuerdo interno informal denominado “sistema cremallera” que consiste en alternar ambos sexos en las listas electorales.

Es importante constatar que es la actitud interna de los partidos lo que ha originado en Suecia la mayor tasa de mujeres elegidas en todos los niveles, aún más que la obtenida en países que han introducido las cuotas mediante reforma de las leyes electorales.

2.- **FINLANDIA** tiene la mayor proporción de mujeres elegidas al Parlamento Europeo (62,5%), y el segundo nivel más alto de mujeres a nivel nacional (33,5%) y local (30%). No existen asambleas regionales. El nivel más alto de representación política femenina en Finlandia se produce a nivel europeo, y el más bajo a nivel local.

El sistema electoral en Finlandia es mixto con voto preferencial para la cámara legislativa y proporcional en las asambleas locales. Una ley de 1985 estableció que tanto mujeres como hombres debían participar en los órganos decisorios de la manera más igualitaria posible y fue modificada en 1995 determinando que al menos un 40% de ambos sexos debe estar representado.

3.- **DINAMARCA** ocupa el tercer lugar en proporción de mujeres elegidas al Parlamento Europeo (33%), al parlamento nacional (33%) y a las asam-

bleas locales (27,9) y el segundo lugar en mujeres elegidas a nivel regional (31%). El nivel más alto de representación política femenina en Dinamarca se produce a nivel europeo, y el más bajo a nivel local.

En Dinamarca el parlamento aprobó en 1985 una ley declarando que todos los órganos públicos deberían estar compuestos en forma equilibrada por hombres y mujeres. La ley determinaba que para cubrir cada puesto político se tenía que proponer una mujer y un hombre para cada puesto y a continuación quien tuviera que seleccionar podría decidir de entre ellos poniendo especial atención en que el órgano resultante tuviera una composición equilibrada.

Con relación a los órganos electos el sistema electoral es proporcional con voto preferencial en el caso de la asamblea legislativa nacional y proporcional en las asambleas regionales y locales. Son los partidos políticos los que utilizan las cuotas internas (el partido socialista aplica un porcentaje del 40%) sin que esté prevista la cuota a nivel legislativo.

4.- En los **PAÍSES BAJOS** la proporción de mujeres elegidas al Parlamento Europeo y al parlamento nacional (32,260/9 y 31,3% respectivamente) es similar, con una proporción menor de mujeres a nivel local (22,4%). No existen asambleas regionales.

El sistema electoral es proporcional con voto preferencial para la asamblea legislativa nacional y proporcional en las asambleas locales. El Partido laborista tiende a aplicar una cuota informal del 33%, sin que se hayan codificado tales medidas para el resto de partidos. Las leyes tampoco introducen ningún tipo de cuotas.

5.- En **AUSTRIA** un tercio de los diputados al parlamento Europeo son mujeres, pero la proporción de mujeres a nivel regional y nacional desciende al 26,8% y al 19,6% respectivamente. No existen cifras para la proporción de mujeres a nivel local.

El sistema electoral es proporcional con listas cerradas. Tampoco la legislación austríaca impone las cuotas pero el relativamente alto porcentaje de mujeres elegidas se debe en gran parte a que el Partido Popular Austríaco incluye sistemáticamente al menos una mujer en posición prominente en las listas de partido cerradas y da prioridad a las mujeres en la asignación de los restos electorales. También los Ver-

des han adoptado una cuota interna del 50% de mujeres para las elecciones legislativas.

6.- **ALEMANIA** tiene más de 35% de mujeres diputadas al Parlamento Europeo, pero estas cifras descienden a un 28,9% a nivel regional y a un 26,2% a nivel nacional. El nivel más bajo de representación política femenina en Alemania se produce a nivel local donde la proporción de mujeres es de 22,4%.

El sistema electoral es mixto con listas cerradas en todas las elecciones. Las leyes no imponen las cuotas pero los partidos políticos han adoptado medidas para favorecer la presencia de mujeres en las listas electorales. Así, la Democracia cristiana coloca a mujeres en lugares prominentes en las listas de partido cuando se trate de elecciones con sistema proporcional, los Verdes tienen una cuota del 50% con “sistema cremallera” y el Partido socialdemócrata utiliza una cuota interna del 33%.

7.- En **ESPAÑA** prácticamente un tercio de los diputados al Parlamento Europeo son mujeres, pero la proporción de mujeres desciende en el nivel nacional (24,6%), regional (19,58%) y local (11,2%).

El sistema electoral es proporcional y con listas cerradas para la cámara baja y las elecciones autonómicas y locales. Ni la legislación ni, informalmente, los partidos políticos han adoptado ningún sistema de cuotas con relación a los órganos electos. El Partido socialista estudia la introducción de mecanismos de acción positiva con relación a la confección de las listas electorales.

8.- A nivel europeo, un tercio de los diputados de **LUXEMBURGO** son mujeres, pero esta cifra disminuye a nivel nacional (20%) y aún más a nivel local (10,3%). No existen asambleas regionales.

El sistema electoral es proporcional con voto preferencial para la asamblea legislativa y mixto para las asambleas locales. Las leyes no introducen las cuotas y no dispongo de datos acerca de su utilización por los partidos políticos.

9.- En **IRLANDA** ligeramente por encima de un cuarto de diputados al Parlamento Europeo son mujeres, algo menos a nivel local (14,3%) y a nivel nacional (13,9%). En las asambleas regionales, la proporción de mujeres desciende al 7,7%.

Su sistema electoral es proporcional para las asambleas locales, proporcional con escrutinio múltiple en la asamblea legislativa nacional y las asambleas regionales no son de elección directa. Las leyes no introducen las cuotas pero diversos partidos políticos aplican porcentajes para incluir mujeres en las listas electorales. Así el Partido laborista aplica una cuota del 20 % y el Fine Gael se ha marcado un objetivo del 40% para las elecciones legislativas. A nivel local, el Partido Obrero aplica una cuota informal del 40%, el Partido Verde aplica un sistema de cuotas entre $1/3$ y $1/2$ y el Partido laborista tiene un sistema de cuotas del 25%.

10.- PORTUGAL tiene actualmente la proporción más baja de mujeres al Parlamento Europeo (8%) y el segundo lugar más bajo a nivel regional (9,2 %). A nivel local, la cifra aumenta al 11,1%, y alcanza el mayor valor en el parlamento nacional con 13%.

Ello no obstante, en Portugal se acaba de realizar una reforma constitucional que permite introducir las medidas de acción positiva en las leyes electorales sin plantear problemas de constitucionalidad. El art. 109 de la Constitución de Portugal establece, en este sentido, que la participación directa y activa de hombres y mujeres en la vida política constituye la condición y el instrumento fundamental de la consolidación del sistema democrático, debiendo la ley promover la igualdad en el ejercicio de los derechos cívicos y políticos sin discriminación en función del sexo en el acceso a los cargos políticos. Del mismo modo, en el art. 9 de la Constitución se declara, en el apartado h) que promover la igualdad entre hombres y mujeres constituye una tarea fundamental del estado.

A partir de esta reforma constitucional, las leyes electorales deberán ser reformadas a su vez para hacer efectivas las nuevas disposiciones de la Constitución. Hasta el momento presente el sistema electoral es proporcional con listas cerradas para la asamblea legislativa nacional y las asambleas regionales y locales, sin que los partidos políticos tengan establecidas cuotas internas para la confección de las listas electorales.

11.- BÉLGICA es el único país de la Unión Europea en el que las leyes imponen un sistema de cuotas. En la cámara baja Bélgica tiene un 12 %

de mujeres, un 17,6 % en las asambleas regionales y un 20,1 % en las asambleas locales. El sistema electoral es proporcional con voto preferencial para la cámara baja, así como también es proporcional para las asambleas regionales y locales.

La Ley belga sobre las cuotas fue aprobada el 24 de mayo de 1994, estableciendo que las listas de los partidos deberán comprender un 25 % de candidatas mujeres en todas las consultas electorales (este porcentaje deberá aumentar al 33% a partir de este año). Además, la ley prevé que en el caso de que no se cumpla la cuota, es decir, si no se colocan suficientes mujeres en las listas, el número de candidatos disminuirá en la misma proporción. Pero no dispone en qué lugar de las listas deben ser situadas las mujeres y, con frecuencia, se comprueba que en la práctica ocupan los últimos puestos.

A la luz de los resultados electorales habidos desde la aprobación de esta ley, y constatando que Bélgica ocupa sólo la posición nº 11 en cuanto a su representación parlamentaria de mujeres, cabe concluir que no se pueden considerar las cuotas como la solución completa para la representación de mujeres en la vida pública.

12.- En **ITALIA**, en las asambleas locales, más de un quinto de los representantes son mujeres, cifra que disminuye a un nivel ligeramente constante en las representaciones europeas (12,64%), regionales (11,4%) y nacional (11,1%).

Italia ha sufrido un complicado proceso legislativo con relación a la toma de medidas de acción positiva a favor de las mujeres. Tras la introducción en 1993 de correctores en las leyes electorales que primero impedían que pudiera estar representado ninguno de los dos sexos en medida superior a los tercios y posteriormente introdujeron la introducción de hombres y mujeres en forma alternativa en las listas electorales (el denominado "sistema cremallera"), la Corte Constitucional ha declarado anticonstitucionales tales medidas por considerar que sustituyen la igualdad de oportunidades por la igualdad de resultados. Esta sentencia, que data del 12 de setiembre de 1995, tenía como origen el recurso introducido contra una candidatura local, pero su efecto, por disposición del propio Tribunal, se extendió también a la regulación de las elecciones a la Cámara de Diputados y a los conse-

jos de las regiones. Hay que señalar en este punto que la argumentación de la Corte Constitucional italiana difícilmente encontraría acomodo en un sistema de derechos como el de la Constitución española de 1978 puesto que, como hemos visto anteriormente, la Constitución introduce la igualdad real ésta es ratificada reiteradamente por el Tribunal Constitucional español y, además, la interpretación conforme a los tratados internacionales obliga a considerar constitucionales las medidas de acción positiva descritas por tales tratados.

El sistema electoral italiano es mixto, con representación proporcional débil, para la elección de la cámara baja, proporcional para las asambleas regionales y mayoritario para las asambleas locales. Los partidos políticos no tienen instauradas las cuotas a nivel interno.

- 13.- En el **REINO UNIDO** el nivel mas alto de representación política femenina aparece al nivel local con un 25%. A nivel europeo, la proporción de mujeres disminuye al 18,39% y al nivel nacional se reduce a la mitad (9,5%). No existen asambleas regionales.

El Partido laborista comenzó a aplicar un sistema interno de cuotas presentado listas compuestas exclusivamente por mujeres para el 50% de los escaños vacantes y a proveer, pero este sistema fue declarado ilegal por un tribunal laboral en enero de 1996, el cual decidió a favor de candidatos varones con el argumento de que tales candidaturas eran contrarias a la Ley de discriminación sexual de 1975. A partir de esta sentencia el Partido laborista se ha fijado un objetivo de presentar un 50% de mujeres en las listas electorales

Simplificando de alguna forma el sistema electoral del Reino Unido, señalaré que tanto con relación a la cámara baja como para las asambleas locales el sistema es mayoritario plurinominal.

El sistema mayoritario, y la declaración de ilegalidad de las candidaturas formadas exclusivamente por mujeres explica que, pese a que el Partido laborista se haya fijado el objetivo antes mencionado, el Reino Unido tenga tan escaso número de mujeres en la Cámara de los Comunes. En cuanto al mejor resultado que éstas obtienen en las elecciones locales (25%) hay que tener en cuenta que el distrito electoral es muy pequeño y ello favorece que, pese a ser mayoritario el sistema, puedan resultar elegidas mujeres en mayor número de casos que cuando

el sistema mayoritario se aplica en la atribución de escaños en la cámara baja.

- 14.- En **FRANCIA**, casi un 30% de diputados al Parlamento Europeo son mujeres, cifra que desciende al 21,2% a nivel local, a 12,1% a nivel regional y a 6,4% a nivel nacional. Francia ocupa el segundo nivel más bajo de mujeres en el parlamento nacional dentro de la Unión Europea. El sistema electoral francés es mayoritario a dos vueltas en las elecciones legislativas generales, proporcional en las regionales y mixto en las locales.

En la actualidad Francia se halla en un proceso de reforma constitucional para introducir el acceso igual de los hombres y las mujeres a los cargos y funciones públicas, introduciendo la igualdad de acceso entre los hombres y mujeres a los cargos públicos en el art. 3 de la Constitución. Anteriormente, en 1982, fue aprobada una ley por la que se establecía una cuota del 25% de candidatas femeninas en las elecciones locales pero el Consejo Constitucional dictaminó que tal regulación era inconstitucional por incompatible con el principio de igualdad (los argumentos expuestos en el supuesto anteriormente reseñado con relación a Italia, son también de aplicación a este caso para fundamentar la no similitud del supuesto francés con la posible introducción en España de medidas de acción positiva encaminadas a obtener la paridad hombre/mujer en las listas electorales). También hay que señalar que en 1994 se presentaron varias proposiciones de ley para asegurar la paridad entre hombres y mujeres en los cargos públicos que decayeron al cerrarse la legislatura.

La reforma constitucional francesa, que en su exposición de motivos afirma ser consecuencia de las nuevas previsiones que con relación a la igualdad entre hombres y mujeres ha introducido el Tratado de Amsterdam, ha venido precedida por la presentación de diversas proposiciones de ley introduciendo medidas de acción positiva para facilitar el acceso de las mujeres a los cargos electos y de la creación de instituciones garantizadoras de la paridad en la vida pública. Cabe resaltar en este sentido la proposición de ley presentada a la asamblea nacional el 23 de enero de 1997 modificando la ley de financiación de los partidos políticos en el sentido de concederles subvenciones en proporción al número de mujeres que incluyan en sus listas y al número

ro de mujeres efectivamente elegidas. Así también la creación de un “Observatorio de la paridad entre las mujeres y los hombres”, con fecha 18 de octubre de 1995 y modificado el 24 de octubre de 1998

Por último, señalaré que el año pasado fue aprobada una ley relativa a la elección de los consejeros regionales en Córcega que imponía la paridad en las listas electorales y que esta ley ha sido objeto de recurso ante el Consejo Constitucional. Más de sesenta senadores de la República han considerado que esta regulación es contraria a los principios constitucionales, entendiéndolo que éstos se oponen a una distinción entre candidatos por razón de su sexo.

15.- GRECIA tiene la proporción más baja de mujeres representada a nivel nacional y local dentro de la Unión Europea (6,3% UE 3,6% respectivamente). La cifra de representación política femenina a nivel europeo es mucho mayor (16%). No se dispone de cifras de representación de mujeres a nivel regional.

El sistema electoral es mixto, con representación proporcional débil, para las elecciones legislativas nacionales y proporcional en las elecciones locales. Las asambleas regionales no son elegidas directamente. Las leyes no introducen acciones positivas y los partidos políticos no han explicitado ningún sistema interno acerca de cuotas o sistemas similares para favorecer la elección de mujeres.

Las lecciones del derecho comparado

Este recorrido que, a grandes rasgos, he realizado por los diversos estados de la Unión Europea, a los efectos de señalar en qué medida se han emprendido acciones positivas a favor de una mayor representación política de las mujeres y qué resultados se han obtenido con ello, permite efectuar indiciariamente una serie de consideraciones.

En principio, podemos constatar la aparición de tres grandes franjas de participación de mujeres en las cámaras bajas nacionales:

- Una franja alta correspondería a Suecia, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos. Suecia, con un 40,4% de mujeres; Finlandia, con un 33,5%; Dinamarca un 33% y los Países Bajos, un 31%.

- Aparece después una franja media en la que entran Austria, Alemania, España y Luxemburgo: Austria con el 26,8%; Alemania con el 26,2%, España con el 24,6% y Luxemburgo con el 20%.
- Y finalmente, una franja baja en la que aparecen Irlanda, Portugal, Bélgica, Italia, el Reino Unido, Francia y Grecia: Irlanda con el 14,3 %; Portugal con el 13%; Bélgica con el 12 %; Italia con el 11,1%; el Reino Unido con el 9,5%; Francia con el 6,4% y Grecia con el 6,3%.

Nos encontramos, pues, ante estados en los que sus cámaras bajas tienen más de un 30% de mujeres, estados en los que la participación de las mujeres en las cámaras bajas se sitúa alrededor del 20 % y estados en los que esta participación está ya muy por debajo. Nosotros nos situamos en la franja media en estos momentos. Pues bien, cada uno de estos estados tiene un sistema electoral que obedece a la ley electoral que hay en cada uno de ellos y esa ley electoral obedece a su vez al pacto al que se ha llegado a nivel parlamentario para fijar unos determinados mecanismos correctores de la representación. Como hemos visto anteriormente, muchos de los estados europeos han introducido medidas de acción positiva como correctores para favorecer una mayor presencia de mujeres en los órganos electos. Pero, como también podemos enseguida apreciar, la introducción de estos correctores no se ha realizado del mismo modo ni con los mismos resultados en todos los supuestos.

Por una parte, del examen de la composición de las cámaras bajas que hemos realizado, se evidencia que las medidas de acción positiva pueden ser de diversa índole y que no han sido las mismas en los estados que las han adoptado. Lo que sí aparece como bastante determinante es que el sistema electoral sea proporcional o mixto sin proporcionalidad debilitada, puesto que en los sistemas mayoritarios o mixtos con proporcionalidad debilitada se constata la elección de un número mucho menor de mujeres aunque estén bien situadas en las listas electorales. Y también resulta evidente que la existencia del voto preferencial no aparece como un factor que pueda disminuir la posibilidad de elección de las mujeres, puesto que los estados que lo han adoptado cuentan con un importante número de mujeres en los órganos electos.

Por otra parte, los resultados electorales concretos parecen indicar que la introducción aislada de las cuotas mediante ley no asegura que se pueda

conseguir la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisión. Y ahí está el caso de Bélgica, único país que ha establecido por ley las cuotas y que ocupa un lugar mucho menos destacado que otros en los que no existe tal medida legal.

Además, es singularmente importante la función que han desempeñado las cuotas internas en los partidos políticos para aumentar la presencia de mujeres en las asambleas elegidas y, también, el hecho de que en muchos casos los partidos han adoptado estas cuotas de manera “informal” es decir, incluso sin que ello conste en sus propios estatutos. La práctica totalidad de los países nórdicos, en los que la presencia de mujeres en la vida política es notable, han llegado a estos resultados mediante las cuotas internas en los partidos.

Por otra parte, también examinando de qué manera en los distintos estados de la Unión Europea se alcanza un mayor número de mujeres en las cámaras bajas, llama la atención ver si las listas que se presentan en las elecciones son cerradas y bloqueadas (es decir, que el elector tiene que votar una lista ya cerrada y ordenada por el partido o coalición o agrupación de electores), o si dentro de esa lista elaborada por el partido, coalición o agrupación de electores, la población, al votar podía introducir criterios de preferencia. Es decir, si existe o no el voto preferencial y en qué manera puede influir en la elección de un mayor número de mujeres. De forma un tanto, para mí, asombrosa, en Finlandia, en Dinamarca y en los países Bajos, existe el voto preferencial; y digo que ello es en cierta manera asombroso porque éstos son países situados en la franja más alta en cuanto a la presencia de mujeres en las cámaras bajas y hasta el momento se había afirmado con cierta frecuencia que las listas bloqueadas favorecían más a las mujeres que aquéllas en las que se podían introducir los votos preferenciales. Es evidente que ello no es así y que no existen automatismos al respecto, puesto que tampoco nada indica que sólo con la existencia de voto preferencial aumente el número de mujeres en los parlamentos. Pero lo que sí parece como evidente es que si la ley prevé que la lista está cerrada y bloqueada es en el momento de confeccionarla, desde los partidos políticos, donde hay que presionar para que se coloque a mujeres en los puestos altos de la lista. Mientras que si la ley establece el voto preferencial no hay que hacer tal presión sobre los partidos, pues basta con que éstos introduzcan mujeres en las listas sin importar su ubicación concreta en ellas y, entonces, la presión

hay que hacerla sobre el electorado, con políticas de creación de opinión pública, efectuando campañas de sensibilización entre la población, para que se vote a las candidatas mujeres.

También cabe destacar la importancia que tiene la existencia del control de constitucionalidad para el establecimiento de cualquier medida de acción positiva, puesto que en dos países, Francia e Italia, el Consejo y la Corte constitucional han frenado la introducción por ley de diversas medidas de acción positiva a favor de la participación política de las mujeres argumentando que tales medidas constituían una violación de la igualdad. Ello no tiene por qué suceder siempre así pero, precisamente para evitar nuevas declaraciones de inconstitucionalidad y como desarrollo directo de las previsiones del Tratado de Amsterdam, Francia ha emprendido una reforma constitucional.

Los mandatos de la Unión Europea

La acción de la Unión Europea sobre la adopción de medidas de acción positiva que tiendan a obtener la representación equilibrada entre hombres y mujeres en la toma de decisión política se enmarca en la ejecución de una larga trayectoria a favor de la efectividad de los derechos de las mujeres. Mucho antes de la aprobación del Tratado de Amsterdam, tal como hemos constatado en su momento, en las Comunidades Europeas primero y en la Unión Europea después, las normas comunitarias y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se han mostrado favorables a la adopción de medidas de acción positiva.

A nivel normativo la Unión Europea aparece como la organización política que ha introducido las medidas de acción positiva con los instrumentos jurídicos de mayor efectividad dentro de su propio sistema normativo puesto que el Tratado de Amsterdam, que es una norma integrada en las de jerarquía superior dentro de la Unión, realiza una regulación de suma importancia para la efectividad de la igualdad, la no discriminación y las medidas de acción positiva. Pero, además, la Unión ha puesto en marcha, a través de diversos instrumentos, tanto jurídicos, como políticos o administrativos, una ya ingente cantidad de acciones destinadas a lograr la efectividad de la igualdad de derechos políticos entre los hombres y las mujeres. Reseñar, siquiera sucintamente, la totalidad de acuerdos, acciones, recomendaciones, etc. de

la Unión Europea que tengan como objeto la consecución de la igualdad de derechos políticos entre las mujeres y los hombres excedería del objeto de esta ponencia y, en consecuencia, me limitaré a exponer los que considero más relevantes.

En la Recomendación del Consejo (86/694/CE) del 2 de diciembre de 1996, sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de decisión, se recomienda a los estados la adopción de una estrategia integral o de conjunto tendente a favorecer esta participación equilibrada realizando para ello, si fuera necesario, medidas legislativas, reglamentarias o promocionales.

Además, el Consejo solicitó a la Comisión Europea la organización, dentro del IV Programa de acción comunitaria sobre igualdad de oportunidades previsto para los años 1996-2000, que tomara las iniciativas pertinentes para evaluar, comparar e impulsar las políticas que se fueran adoptando con tal finalidad. En la exposición de motivos de la Recomendación, el Consejo realizaba ciertas consideraciones sobre las medidas tendentes a incorporar más mujeres en las asambleas legislativas, tanto nacionales como regionales o a nivel local, señalando el efecto positivo que derivaba de los países que ya habían incorporado a su legislación normas con estos objetivos, invitando a los estados que todavía no las habían adoptado a que iniciaran las correspondientes reformas en sus leyes.

El Parlamento Europeo ha adoptado también una línea de defensa de la representación equilibrada de los hombres y las mujeres en la vida política, especialmente en los órganos electos. En marzo de 1997, la Dirección General de Estudios publicó el documento de trabajo acerca del “Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina”, a que antes he hecho referencia.

La Comisión Europea, por su parte, en el marco del IV Programa de acción sobre la igualdad de oportunidades, emitió una Comunicación, COM (96) final del 21 de febrero de 1996, por la que decidía “Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias” mediante una estrategia de “mainstreaming” a largo plazo que incidiera al mismo tiempo en los estados miembros y en el seno de los propios órganos de la Unión. De esta estrategia derivaron, entre otros, la Resolución del Consejo de 2 de diciembre de 1996 relativa al acceso equilibrado a los fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y de

Garantía Agrícola-FEOGA, Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER y Fondo Social Europeo-FSE), así como en el programa Urban de iniciativa comunitaria. También hay que señalar la puesta en marcha de un mecanismo interno que derivara en una participación equilibrada entre hombres y mujeres en el trabajo interno de la Comisión, como por ejemplo en la composición de los grupos de expertos, Carrefours de la Célula de Prospectiva, etc. Y también hay que destacar la creación del “Grupo de Comisarios para la igualdad de oportunidades” al que ha seguido el “Grupo de funcionarios de la integración del factor igualdad”, con el objetivo de promocionar la igualdad de oportunidades en las políticas y actividades de la Comisión europea.

Por otra parte, la Comisión ha promovido un debate acerca de la utilización de distintos tipos de acciones positivas que promuevan la participación equilibrada entre hombres y mujeres, considerando que, aunque las cuotas y la definición de democracia paritaria no son aceptadas unánimemente, los resultados que ofrecen en los países que las han adoptado selectivamente como mínimo han colaborado a tomar conciencia del problema de la subrepresentación de las mujeres y pueden contribuir a originar una evolución en las actitudes.

En el Informe anual 1997 relativo a la “Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea”, emitido tras la aprobación del Tratado de Amsterdam, la Dirección General V realizó una serie de importantes consideraciones acerca de la puesta en práctica de las políticas de igualdad que, como misión de la Unión, vienen impuestas por el nuevo Tratado:

- La transversalidad o “mainstreaming”, cuyo objetivo es la mejorar la calidad de las políticas y facilitar la determinación del peso de “género” en áreas políticas consideradas tradicionalmente neutras en este sentido, introduciendo como procedimiento habitual un control del factor igualdad que garantice en este sentido la calidad de toda propuesta legislativa o documento político.
- El complemento de la transversalidad con medidas específicas de acción positiva a nivel europeo, con el objeto de ampliar el alcance e impacto de la igualdad de oportunidades.

Y, tras la reforma del Tratado para la Unión Europea, en aplicación de los mandatos derivados de la nueva regulación de la igualdad acordada en la

cumbre de Amsterdam, la Comisión Europea ha promovido la Conferencia Europea de París, celebrada del 15 al 17 de abril de 1999, bajo el lema “Mujeres y hombres al poder”. En esta Conferencia, los ministros de todos los estados miembros de la Unión, tras constatar los déficits subsistentes en cuanto a la participación efectiva de las mujeres en todos los niveles decisivos (político, económico, social, en los medios de comunicación, etc.) se comprometieron a impulsar medidas tendentes a conseguir que la igualdad formal se transformara en igualdad real. Para ello, aprobaron una serie de recomendaciones, dirigidas tanto a las instituciones de la propia Unión como a los estados miembros o a los grupos políticos, económicos, sociales y profesionales. Así, por poner unos ejemplos, en la Conferencia se acordó que:

- Los gobiernos, las instituciones europeas y los partidos políticos deben tomar las medidas necesarias, incluso con cambio de los sistemas electorales o del modo de designación de los órganos consultivos, para promover la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión.
- Los estados y los empresarios, cuando en la vida profesional las funciones directivas estén mayoritariamente ejercidas por hombres, deberán tomar las medidas adecuadas para corregir estos desequilibrios, comprendiendo incluso acciones positivas.
- Las asociaciones sindicales o profesionales también deberán tomar medidas para promover la participación equilibrada de las mujeres y los hombres, tanto en los puestos directivos como en el marco de la negociación colectiva.

Los estados tienen que legislar, si es que todavía no lo han hecho, introduciendo en sus sistemas jurídicos las medidas concretas de acción positiva que sean más apropiadas en el contexto interno de cada uno de ellos. De este modo, en algunos estados, como es el caso de Francia y de Portugal, incluso se han realizando reformas constitucionales para poder adoptar la paridad mientras que, en otros, la acción se sitúa en el terreno de la legislación ordinaria. En todo caso, recordaré una vez más el hito que va a suponer a entrada en vigor del Tratado de Amsterdam para la efectiva adquisición de la igualdad real entre las mujeres y los hombres.

LA INTRODUCCION DE MEDIDAS DE ACCION POSITIVA A FAVOR DE LA REPRESENTACION EQUILIBRADA ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA LEGISLACION ELECTORAL ESPAÑOLA

Quiero también abordar, aunque en el contexto de esta ponencia no pueda hacerlo en profundidad, la posibilidad de que en España pueda realizarse una reforma de la Ley electoral para introducir medidas de acción positiva encaminadas a la consecución de la representación equilibrada entre mujeres y hombres. Sobre todo, para deshacer algunos entuertos que, desde diversas posiciones jurídicas, parecen dirigirse a crear la opinión de que una reforma en tal sentido resultaría inconstitucional.

Ante todo quiero manifestar que, en mi opinión, la adopción de instrumentos que favorezcan la paridad en la vida pública no plantea, a diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, problema alguno de constitucionalidad; antes al contrario, apareciendo en nuestro sistema jurídico como de adopción insoslayable a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, sitúan el debate alrededor de la oportunidad de decidir qué tipo de instrumentos correctores son los más adecuados para el cumplimiento de la normativa constitucional, internacional y comunitaria.

Para llegar a estas conclusiones, teniendo en cuenta la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, hay que analizar los antecedentes normativos y jurisprudenciales internos, los tratados internacionales ratificados por España que puedan tener incidencia en la interpretación constitucional de la igualdad y las normas y jurisprudencia de los órganos de la Unión Europea. También hay que constatar la existencia de acuerdos internacionales o declaraciones políticas marcando objetivos al respecto y los distintos planes o programas de ejecución que se han adoptado a distintos niveles. Los tratados internacionales ratificados por España marcan los criterios de interpretación que es necesario adoptar para evitar la inconstitucionalidad de las normas internas y el derecho comunitario es derecho interno, con primacía y efecto directo que impide aplicar las normas internas que le sean contrarias. Los acuerdos o declaraciones internacionales vinculan a España como estado signatario a la ejecución de determinadas políticas o a la instauración de planes o medidas de diversa índole.

Los tratados internacionales ratificados o publicados oficialmente y el derecho comunitario son alegables ante los órganos jurisdiccionales y cuentan con instrumentos procesales de protección. Los acuerdos internacionales generan responsabilidad internacional y cuentan con instrumentos convencionales de protección.

Los antecedentes internos: configuración constitucional de la igualdad, la prohibición de discriminación y las medidas de promoción de los individuos y los grupos

En la Constitución de 1978, la igualdad presenta diferentes manifestaciones, las cuales comportan diversos grados de eficacia y posibilidades interpretativas:

- a) La igualdad como valor constitucional del 1.1 CE y como principio constitucional, repetidamente invocadas por el Tribunal Constitucional como fundamento de sus argumentos.
- b) La igualdad como derecho público subjetivo del art. 14 CE, entendida en un doble sentido: igualdad en el contenido de la ley e igualdad en la aplicación de la ley.
- c) La cláusula antidiscriminatoria del art. 14 CE, derecho subjetivo inserto en una cláusula de alcance general.
- d) Las manifestaciones concretas de la igualdad y la no discriminación que la Constitución plasma como derechos subjetivos de rango constitucional. Entre ellos cabe destacar el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad.
- e) El alcance promocional de la igualdad del art. 9.2 CE para remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Si examinamos las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de igualdad, observamos que éste parte del principio de interpretación sistemática del texto constitucional y demuestra que las acciones positivas a favor de las mujeres no tienen ningún tipo de incompatibilidad con la Constitución. Aún más, el Tribunal Constitucional, en diversas ocasiones, ha reafirmado su necesidad para superar discriminaciones históricas, especial-

mente en el terreno del acceso al trabajo y a la promoción profesional. En todos estos casos, el Tribunal Constitucional establece un criterio de transitoriedad, afirmando que las acciones positivas, salvo cuando se trate de acciones que tengan una base biológica indiscutible, tienen que adoptarse de modo temporal y, por consiguiente, deben desaparecer en cuanto se logre el cese de las causas que las originaron.

Por otra parte, hay que señalar que la Constitución de 1978, en su art.10.2, exige que las normas relativas a los derechos que la Constitución reconoce, se interpreten de conformidad con los tratados o convenios internacionales que, sobre estas materias, hayan sido ratificados por España.

De esta forma, los derechos de acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y de promoción profesional (art. 35.1 CE) que han de poder ejercerse en condiciones de igualdad real, a través de los instrumentos que, para remover los obstáculos que dificulten su plenitud han de ser promovidos por los poderes públicos (art. 9.2 CE), sin que puedan prevalecer discriminaciones por razón de sexo (art. 14 CE), también han de ser interpretado de conformidad con los tratados o convenios internacionales suscritos por España que tiendan a garantizar el ejercicio pleno y real de tales derechos (art. 10.2 CE). Es más, el “perfil exacto”, y el “contenido y alcance” que pueden obtener estos derechos de acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad real, a tenor de lo que hemos visto afirma el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha de concretarse a partir de los tratados internacionales que, incidiendo en tales derechos, hayan sido ratificados por España.

Las medidas de acción positiva encaminadas a obtener la representación equilibrada entre mujeres y hombres en los tratados internacionales ratificados y publicados oficialmente por España

En diversos tratados internacionales ratificados y publicados oficialmente en España se abordan diversas manifestaciones de la igualdad, la no discriminación y las acciones positivas a favor de las mujeres, pero pocos de entre ellos entran directamente a regular las medidas de acción positiva a favor de la democracia paritaria o de la representación equilibrada entre las mujeres y los hombres. Así en el Convenio Europeo de Derechos Humanos,

el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, e incluso en el Convenio sobre los derechos políticos de la mujer, pese a que en éste se dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres, no se describen medidas concretas de acción positiva en tal contexto.

Ello no obstante, la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer incluye las medidas de acción positiva dentro de la esfera política reconociendo, con todos los efectos jurídicos de un tratado internacional ratificado y publicado oficialmente, que no se podrán considerar discriminatorias. Así la Convención establece que los estados tomarán las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para asegurar el pleno desarrollo de la mujer en todas las esferas y, en particular, en la esfera política. Además, en la Convención se dispone que no se considerará discriminación la adopción por los estados de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad “de facto” entre el hombre y la mujer. El efecto interpretativo (vía artículo 10.2 CE) y el efecto normativo (vía art. 96 CE) de este tratado es altamente significativo con relación a las medidas de acción positiva en la esfera política.

También hay que tener en cuenta lo que se dispone en torno a la igualdad entre hombres y mujeres en el Tratado de Amsterdam, puesto que en éste, la igualdad presenta dimensiones distintas y, a su vez, complementarias. La entrada en vigor, el pasado 1º de mayo, del nuevo Tratado obliga, como consecuencia del efecto normativo del mismo (art. 96 CE en combinación con el art. 93 CE) y de la primacía del Derecho Comunitario originario a una reinterpretación de la igualdad, que deberá ser apreciada desde una perspectiva compleja.

Por una parte, la igualdad aparece en el Tratado de Amsterdam como finalidad interna de la acción global de la Unión Europea, ya que queda reconocida como una misión de la Comunidad, como un objetivo que la Comunidad deberá fijarse en la ejecución de todas sus políticas y como una obligación de adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo y, entre otros, de orientación sexual. Pero, además, la igualdad cobra en el Tratado de Amsterdam el valor de elemento estructural de la política social de la Unión Europea y de los estados miembros, puesto que

incorpora la posibilidad de que los estados puedan mantener o adoptar medidas de acción positiva destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de sus actividades profesionales o para evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

En el terreno del derecho derivado, la Unión Europea cuenta con una ya ingente legislación y una práctica constante que permite afirmar que la obtención de la representación equilibrada entre las mujeres y los hombres constituye un objetivo importante en las políticas de la Unión. Así podemos destacar la Resolución del Parlamento Europeo del 11 de febrero de 1994 sobre la participación de las mujeres en los órganos de decisión, la Resolución del Consejo del 27 de marzo de 1995 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisión y la Resolución del Consejo del 2 de diciembre de 1996 sobre la integración del principio de igualdad de oportunidades entre y mujeres en los fondos estructurales europeos.

El derecho de la Unión Europea, en esencia, tanto desde los tratados, como desde el derecho derivado, es claramente favorable a la introducción de medidas de acción positiva que favorezcan la representación equilibrada de los hombres y las mujeres en la toma de decisión. Los estados que adopten medidas en este sentido no harán más que desarrollar las prescripciones comunitarias y, como consecuencia de la adopción del Tratado de Amsterdam, tales medidas no podrán ser declaradas discriminatorias hacia el sexo menos representado en el organismo y/o nivel profesional de que se trate en cada caso concreto.

Ello constatado, hay que señalar también que el derecho comunitario marca los objetivos a seguir al respecto y que se circunscriben en la consecución de una participación equilibrada de los hombres y las mujeres en la toma de decisión política. Pero el derecho comunitario, hasta el momento presente, deja en libertad a los estados para que, con la finalidad de obtener ese resultado, introduzca las medidas legislativas o administrativas correspondientes, incluso por vía jurisdiccional, que sean adecuadas en cada contexto concreto para alcanzar esa finalidad. De este modo, corresponde a los estados la adopción de las medidas pertinentes, que pueden ser varias y de distinta naturaleza, que pueden tener grados de intensidad variable en fun-

ción de las circunstancias que rodeen su introducción y cuya temporalidad tampoco puede ser la misma en todos los ámbitos personales o territoriales.

Las orientaciones para el desarrollo de la igualdad entre las mujeres y los hombres garantizada por el Tratado de Amsterdam: los acuerdos adoptados a nivel internacional para vincular políticamente a los estados a tomar medidas a favor de la igualdad, la no discriminación y las medidas de acción positiva

Para cerrar el marco internacional al cual están sujetos los estados en relación con la puesta en práctica de políticas encaminadas a obtener la igualdad real entre hombres y mujeres, comprendiendo la prohibición de discriminación entendida como compatible con la adopción de medidas de acción positiva, incluyendo también aquéllas encaminadas a posibilitar la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisión política, es necesario examinar también el contexto internacional que, a través de declaraciones y otros acuerdos sin efecto normativo en sentido estricto, se han ido aprobando a diversos niveles.

Efectivamente, aún sin tener valor normativo o vinculante en sentido jurídico estricto, estos textos orientan la acción política de los estados signatarios puesto que éstos se comprometieron políticamente con su firma a incorporarlos en sus políticas internas. Además, por su contenido, estos textos son incluso más precisos que los tratados o convenios internacionales (que sí son normas jurídicas vinculantes), puesto que en muchos de ellos aparecen descritas medidas concretas a tomar por los estados, tanto a nivel legislativo como administrativo o jurisdiccional. Es decir, a partir de estos instrumentos internacionales, se van configurando una serie de posibilidades de acción que encauzan la discrecionalidad que tienen los estados en la adopción de tal o cual medida a favor de la igualdad, la no discriminación o las acciones positivas.

Estas propuestas, en consecuencia, deben ser también examinadas puesto que, si la Constitución y su desarrollo normativo y jurisprudencial, la interpretación que del ordenamiento debe hacerse en virtud del art. 10.2 CE de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España, y la aplicación de las previsiones del Tratado de Amsterdam, conducen a una

necesaria aplicación de medidas de acción positiva, incluyendo las dirigidas a alcanzar la representación equilibrada entre hombres y mujeres, es necesario examinar qué medidas concretas se prevén en los textos suscritos por España que, aún sin constituir firma o ratificación de tratados internacionales, vinculan u orientan políticamente a los órganos públicos con tal finalidad. Destacaré, a tales efectos, los que hoy resultan más significativos.

Las medidas de acción positiva en la Declaración de las Naciones Unidas adoptada en la Conferencia de Beijing, de 15 de setiembre de 1995

En esta Conferencia, entre las medidas dirigidas a los Gobiernos, se impulsaba la implementación de mecanismos que, incluso comprendiendo acciones positivas, condujeran a una igual representación de hombres y mujeres en los órganos del Gobierno y de la Administración. También se sugería el examen del efecto diferencial que los diversos sistemas electorales originaban en la representación de mujeres y propiciar la introducción de correctores, reformando si fuera necesario el sistema electoral para situar a mujeres en las listas electorales en posición de resultar efectivamente elegidas y en proporción similar a los hombres. Del mismo modo se instaba a favorecer la promoción profesional de las mujeres en el terreno político. Y todo ello acompañado de las medidas legislativas necesarias para poder compatibilizar las responsabilidades familiares con la vida profesional.

La Declaración también instaba a los partidos políticos a reformar sus estructuras para facilitar el acceso de mujeres en los cargos superiores y a tomar las medidas internas pertinentes para asegurar que las mujeres pudieran participar en los procesos electorales en igualdad de condiciones con los hombres.

Otros sectores privados, como los sindicatos, las organizaciones empresariales, las asociaciones en general, las organizaciones no gubernamentales, también fueron destinatarias de varias de las recomendaciones aprobadas en la Conferencia de Beijing con la finalidad de reforzar la función de las mujeres en la toma de decisión.

Cabe, pues, destacar que en esta Declaración se abordan medidas concretas de acción positiva, y específicamente la introducción de correctores en los sistemas electorales. Evidentemente no se señala qué tipos de correc-

tores se deben introducir, puesto que ello entraría, como hemos señalado anteriormente en el ámbito de la discrecionalidad de cada uno de los estados quienes, a lo que se comprometen, es a tomar las medidas que consideren oportunas teniendo en cuenta las particularidades de su propio país.

Por otra parte, en el contexto de Naciones Unidas hay que destacar también que el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su Sesión 54, aprobó el 20 de febrero de 1998 el Informe relativo al seguimiento de los acuerdos tomados en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993. Este Informe resulta de singular importancia con relación a los derechos de las mujeres y, en especial, sobre los derechos de participación política puesto que, tras reiterar que los derechos humanos son efectivamente de carácter universal, indisociables, interdependientes e indivisibles, afirma que una visión global y pluridimensional en materia de derechos humanos conduce a considerar que los derechos de las mujeres se engloban indiscutiblemente dentro del concepto más amplio de derechos humanos. En este contexto, según se desprende del Informe mencionado, a universalidad e indivisibilidad de los derechos exige que para que los derechos humanos sean efectivos con relación a todas las personas, aquéllas que se encuentren en situación menos favorable para conseguir el ejercicio de tales derechos, precisamente para que el ejercicio pueda ser igual para todos, han de obtener una mayor protección.

Los acuerdos de la Unión Interparlamentaria sobre las acciones positivas a favor de las mujeres

La Unión Interparlamentaria ha fijado sus propuestas en torno a dos grandes grupos de posibles medidas de acción positiva: el establecimiento de cuotas, por una parte, y la introducción de incentivos económicos a los partidos que fomenten la presencia de mujeres en los órganos de decisión, por otra.

Cada uno de estos grupos de medidas puede adoptar diversas manifestaciones. Así, según la Unión Interparlamentaria las cuotas pueden consistir tanto en reservar un tercio de la lista electoral a las mujeres como en reservar un cierto número de plazas en los órganos parlamentarios; en el primer caso se refuerza el principio de igualdad de oportunidades, mientras que en el segundo se tiende a la igualdad de resultados.

Por otra parte, también con relación a los incentivos económicos, la Unión Interparlamentaria describe posibilidades distintas, puesto que en unos casos se incentivaría la financiación del partido político y en otros la del grupo parlamentario.

Los acuerdos del Consejo de Europa en relación con la participación política de las mujeres

También el Consejo de Europa ha adoptado una serie de resoluciones tendentes a reforzar la presencia de mujeres en los órganos políticos.

En la IV Conferencia ministerial europea, habida en Estambul los días 13 y 14 de noviembre de 1997, los ministros de los Estados participantes aprobaron una declaración en cuyo Anexo se proponían “Estrategias multidisciplinares tendentes a promover la igualdad entre las mujeres y los hombres como criterio fundamental de la democracia”. Algunas de las propuestas, encuadradas en el apartado “A. Igualdad en la vida política y pública”, concernían a los gobiernos, otras a los partidos políticos y otras al resto de agentes sociales.

Los gobiernos eran invitados a informar y sensibilizar la opinión pública sobre la importancia de la participación igualitaria en la vida política, así como a tomar una serie de medidas que favorecieran una participación equilibrada de los dos sexos en la vida política y pública. Entre tales medidas quiero destacar las siguientes:

- Modificación, si fuera necesario, de los sistemas electorales.
- Favorecer el nombramiento de mujeres en los cargos públicos gubernamentales, por ejemplo, proponiendo cargos reservados a mujeres.
- Favorecer el nombramiento de mujeres en los consejos consultivos.
- Promover una representación equilibrada en las instituciones financieras gubernamentales, por ejemplo nombrando a personas del sexo menos representado en los comités a todos los niveles hasta alcanzar el equilibrio entre ambos sexos.
- Adoptar como objetivo la formación equilibrada entre los dos sexos de las listas de candidatos a cargos públicos en el Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos u otras instancias del Consejo.

Los partidos políticos eran también invitados a tomar medidas encaminadas a favorecer la representación equilibrada entre hombres y mujeres a partir de diversas medidas:

- Limitar el número de mandatos que una persona pudiera ocupar sucesivamente en un mismo cargo público.
- Promover una política de representación equilibrada en el seno del partido y del aparato directivo, asegurando que las mujeres pudieran tener acceso a los puestos de dirección.
- Revisar los procedimientos de selección de candidatos electorales a fin de eliminar los obstáculos que penalicen a las mujeres.

Por otra parte, en el Coloquio regional europeo organizado por el Consejo de Europa con la finalidad de contribuir a la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la evaluación de la aplicación de la Declaración y del Programa de acción de Viena que tuvo lugar en Estrasburgo del 2 al 4 de setiembre de 1998, también se abordó el tema de la participación de las mujeres en la vida política. En las actas del Congreso, especialmente en el “Rapport du Groupe de discussion 3”, se insiste en diversas cuestiones:

- La necesidad de integrar los derechos de la mujer en el conjunto de las actividades emprendidas por el Consejo de Europa en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el carácter universal e indivisible de éstos, con la finalidad de lograr una protección y una promoción efectiva de estos derechos, incluidos los de las mujeres. Es importante esta constatación porque integra en forma efectiva los derechos específicos de las mujeres en el conjunto de los derechos humanos, caracterizados éstos como universales e indivisibles.
- La necesidad de que los estados adopten medidas de acción positiva encaminadas a obtener la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, especialmente la paridad en los cargos públicos. Con relación a la paridad en los cargos públicos, si bien en el Rapport se constata la existencia de cierta diversidad de opiniones, se afirma que las medidas de acción positiva constituyen el único instrumento para remediar las desigualdades, que deben ser medidas adoptadas siempre con carácter pro-

visional y que nunca deben partir del principio de la existencia de diferencias biológicas entre los sexos.

- La posibilidad de que los estados que no hayan adoptado todavía medidas en tal sentido, introduzcan reformas en los sistemas electorales y en el acceso a los cargos públicos consistentes en el establecimiento de cuotas que tiendan a facilitar la participación de las mujeres en la vida pública. Se advierte también en el Rapport que las cuotas no deberían ser utilizadas más que como último recurso y que no son suficientes para solucionar todos los problemas que afectan a las mujeres con relación a la participación política.

El Consejo de Europa, por consiguiente, también se ha hecho eco de las medidas de acción positiva y ha estimulado a los estados para que adopten medidas legislativas que, sin quebrar la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos ya que los derechos de las mujeres se integran en éstos, faciliten la consecución de la paridad entre hombres y mujeres en la vida pública.

CONCLUSIÓN FINAL

Esta descripción de las medidas que, a tenor de los tratados internacionales y los compromisos internacionales adoptados por España, vinculan jurídica y políticamente al estado español a adoptar medidas tendentes al establecimiento de la representación equilibrada entre mujeres y hombres, conduce a afirmar que, sin ningún género de dudas, la interpretación que sobre la igualdad y la no discriminación del art. 14 CE debe hacerse, en virtud del art. 10.2 CE, no puede ser otra que aquélla que considere que las medidas de acción positiva que, con el objetivo antes mencionado, puedan tomarse en nuestro sistema jurídico, no podrán ser consideradas anticonstitucionales si se adoptan dentro de los parámetros determinados por este contexto normativo internacional.

Las acciones positivas en favor de las mujeres se insertan de lleno en las previsiones constitucionales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, a tenor de los cuales la configuración de medidas de acción positiva para obtener la

igualdad real entre hombres y mujeres resulta insoslayable, especialmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. De este modo, la introducción en nuestro sistema jurídico de medidas conducentes a obtener la paridad hombre/mujer en las listas electorales no plantea problemas de constitucionalidad, sino de oportunidad política en la concreción de las mismas y de adecuación a los criterios establecidos por la jurisprudencia, especialmente europea, para que no resulten discriminatorias.

No creo que la reforma de la ley electoral introduciendo mecanismos de acción positiva, ya sean cuotas, ya otros instrumentos que hemos visto se prevén en diversos textos internacionales, pueda ser considerada, como sucedió en Francia o en Italia, como una medida anticonstitucional. Tenemos suficientes argumentos jurídicos para considerar que nuestro sistema puede integrar sin ningún problema estas medidas. Y aún más, dado que todas las normas internacionales que pueden servir de parámetros jurídicos o políticos al respecto, disponen que las medidas de acción positiva no podrán ser consideradas como discriminatorias, creo que lo que se tendría que justificar no es su constitucionalidad, sino que lo que se tendría que justificar es la constitucionalidad de no tomarlas, puesto que nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, a la luz del art. 10.2 CE y a la luz del derecho comunitario, precisamente lo que impone es la obligatoriedad de su adopción.

La selección de las medidas concretas, siendo vinculante la introducción de alguna de ellas, nos sitúa ya en el terreno no de la constitucionalidad, no de la juridicidad, sino de la oportunidad política. Los ejemplos del derecho comparado nos demuestra que algunas favorecen más que otras la representación de mujeres en las asambleas legislativas. Como consecuencia, para conseguir la paridad, hay que optar por las medidas que resulten más apropiadas para ello. Pero ello es objeto de otras intervenciones, excede del objetivo de esta ponencia y, como consecuencia, no voy a entrar en su consideración.

Richard E. MATLAND

INTRODUCCIÓN

En esta ponencia abordaré tres cuestiones. En primer lugar, expondré la conclusión de que la mujer está mejor representada en los países con sistemas electorales de representación proporcional que en los países con sistemas electorales mayoritarios. Explicaré a continuación el por qué. En segundo lugar, examinando en términos más generales la cuestión de la representación de la mujer, presentaré brevemente un modelo de reclutamiento legislativo y discutiré el papel que desempeñan los sistemas electorales en el reclutamiento legislativo. En tercer lugar, volveré sobre la cuestión de los sistemas electorales y la representación de la mujer y formularé tres sugerencias adicionales relativas a los atributos de los sistemas electorales que pueden favorecer la representación de la mujer.

EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES: SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN MAYORITARIA Y SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Las investigaciones sobre las causas de las variaciones en los niveles de representación de la mujer en las democracias occidentales arrojan unos resultados bastante coherentes. Las variaciones obedecen a factores demográficos y socio-económicos, variables culturales y factores políticos, especialmente las normas electorales (Darcy, Welch y Clark, 1994; Matland, 1998; Norris, 1985; Rule, 1981, 1987). El Cuadro 1 y la Ilustración 1 presentan datos sobre la representación de la mujer en 24 democracias industrializadas durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Muestran que la mujer siempre ha tenido una ligera ventaja en los sistemas de representación proporcional, pero que dicha ventaja, hasta 1970, era bastante reducida. Hasta ese año, sólo existe un dos por ciento de diferencia en la representación de la mujer entre los países con sistemas electorales mayoritarios y los países con sistemas de representación proporcional. No obstante, en los años setenta, ochenta y noventa se produce un notabilísimo aumento de la representación de la mujer en los sistemas proporcionales, mientras que en los sistemas mayoritarios el incremento ha sido muy modesto.

Cuadro 1: Porcentaje de parlamentarias en 24 legislaturas nacionales: 1945-1998: Sistemas mayoritarios (SDM) y Sistemas de Representación Proporcional (MMD)

Sistema/ Año	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1998
SDM	3,05	2,13	2,51	2,23	3,37	8,16	11,64
DPM	2,93	4,73	5,47	5,86	11,89	18,13	23,03

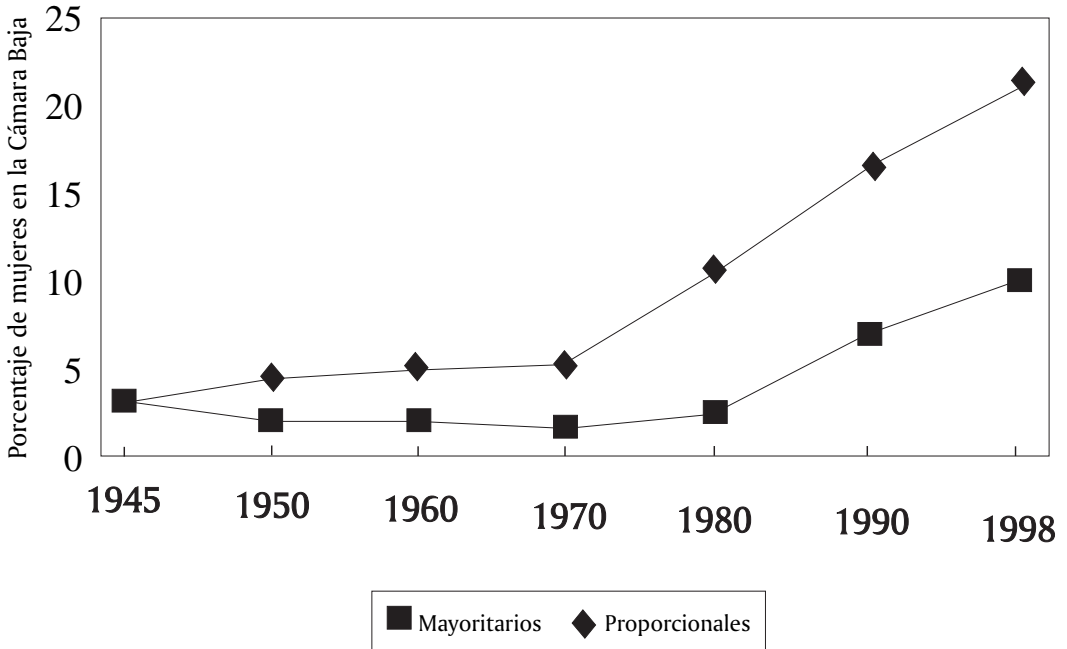
DEFINICIONES:

Sistemas Mayoritarios o Sistemas de Distrito de Miembro Único (SDM): Australia, Canadá, Francia (a partir de 1960, inclusive), Japón, Nueva Zelanda (1945-1990), Reino Unido y Estados Unidos.

Sistemas de Representación Proporcional o Sistemas de Distritos Plurimiembros (DPM): Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia (1945 y 1950), Grecia*, Islandia, Irlanda, Israel+, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Nueva Zelanda (sólo 1998), Noruega, Portugal*, España*, Suecia, Suiza y Alemania (Alemania Occidental, antes de 1990). + Israel no existía en 1945 y Alemania no celebró elecciones ese año. Por lo tanto, no están incluidos en las cifras de 1945, pero sí a partir de ese año.

* Grecia, España y Portugal no fueron democráticos hasta los años setenta, por lo que sólo están incluidos en los cálculos de 1980, 1990 y 1998.

Ilustración 1: Porcentaje de mujeres en los parlamentos de sistemas mayoritarios y en los parlamentos de representación proporcional



A lo largo de los años sesenta y setenta, en el mundo desarrollado apareció en escena un feminismo de segunda generación en el que las mujeres exigían igualdad de derechos en una serie de cuestiones, entre ellas una mayor representación en las instituciones políticas. En los países con sistemas de representación proporcional, las mujeres pudieron traducir esas exigencias en una mayor representación. En los países con sistemas electorales mayoritarios, por otro lado, se plantearon las mismas exigencias, pero no tuvieron prácticamente ningún éxito, o éste fue escaso.

La pregunta obvia es: ¿Por qué se produjo el significativo incremento en la representación de la mujer en los sistemas de representación proporcional y fue tan modesto el crecimiento en los sistemas mayoritarios? Pasaré a discutir tres importantes explicaciones. En primer lugar, los sistemas de representación proporcional presentan magnitudes de distrito más elevadas, lo que conduce a magnitudes de partido más elevadas. Las magnitudes de partido constituyen un factor crucial en la determinación de la representación de la mujer en los sistemas electorales vigentes. La magnitud de distrito es el número de escaños por distrito, mientras que la magnitud de parti-

do es el número de escaños que un partido obtiene en un distrito determinado. Las magnitudes de partido y de distrito son importantes porque influyen en la estrategia de selección de candidatos de los partidos (Matland, 1993). Los comités electorales de los partidos, que deciden quiénes serán los candidatos, tienen distintas preocupaciones e incentivos dependiendo del sistema electoral. Y lo que es más importante, el equilibrio de candidaturas es una preocupación fundamental en aquellos sistemas donde un partido puede aspirar a obtener varios escaños en un distrito, por ejemplo, cuando hay una magnitud de partido elevada.

Cuando la magnitud de distrito existe realmente, como ocurre en casi todos los sistemas mayoritarios, los partidos pueden obtener, como mucho, un escaño por distrito. Por definición, no se puede equilibrar la candidatura. Puesto que la suma de las candidaturas es de cero en los distritos de miembro único, cuando presenta a una mujer un partido debe poner fin explícitamente a las aspiraciones de todos los hombres de ese distrito. Cuando la magnitud de distrito aumenta, lo hace también la posibilidad de que un partido gane varios escaños en dicho distrito. Cuando un partido espera alcanzar varios escaños, se esfuerza mucho más en equilibrar sus listas electorales y reparte los puestos de la lista del partido con posibilidades de ganar entre sus distintos intereses internos.

Hay varias razones para este proceso equilibrador (Valen, 1988). La primera es que los encargados de elaborar las listas electorales de los partidos ven el equilibrio como una forma de atraer a los votantes. Se considera que candidatos vinculados a diferentes grupos y distintos sectores de la sociedad pueden captar nuevos votantes para el partido. Cuando un partido espera obtener varios escaños, una candidata puede resultar beneficiosa para el partido y a atraer a los votantes sin costes significativos para la paz interna de éste al no requerir que se dejen de lado sus poderosos intereses internos representados por los hombres, como ocurriría en un sistema mayoritario. Una segunda razón para equilibrar las candidaturas sería la igualdad interna. Las diversas facciones de los partidos aducen que lo justo es que uno de sus candidatos figure en un puesto de la lista que garantice su elección o que tenga posibilidades realistas de obtener un escaño. La tercera, que dividir los escaños seguros entre las diversas facciones de un partido se considera una forma de mantener la paz en él y de garantizar el apoyo continuado de los distintos grupos.

Las normas electorales que permiten la elección de delegaciones relativamente numerosas en los distritos deberían ayudar a la mujer. Y se ha descubierto que así es en estudios llevados a cabo en los parlamentos de Argentina, Canadá, Costa Rica, Irlanda, Noruega y Suecia (Engstrom, 1987; Jones, 1996; Matland, 1995; Matland y Taylor, 1997).

Una segunda razón por la que los sistemas de representación proporcional ayudan a la mujer obedece a que es más probable que se produzca un proceso de contagio en estos sistemas que en los mayoritarios (Matland y Studlar, 1996). El contagio es un proceso por el que un partido adopta políticas emprendidas por otros partidos políticos. Matland y Studlar (1996) se propusieron estudiar si era más probable que se produjera contagio en los grandes partidos políticos en lo que a la presentación de candidatas se refiere en los sistemas de representación proporcional que en los mayoritarios. Debería ser así tanto porque los costes son menores en los sistemas proporcionales en comparación con los sistemas mayoritarios, y los beneficios pueden ser mayores. Los costes deben ser inferiores en un sistema proporcional porque el partido dispone de varios puestos en las listas para presentar a una mujer, mientras que en los sistemas mayoritarios, donde el partido sólo presenta un candidato, tendría que dejar de presentar al titular del escaño o negarle la candidatura al miembro de un grupo que tradicionalmente haya sido objeto de la designación para poder designar a una mujer. Cabe imaginar que los beneficios podrían también ser mayores porque los sistemas de representación proporcional son más sensibles a pequeñas variaciones en los votos. Aunque un partido dominante pueda permitirse hacer caso omiso del reto de presentar a una mujer en un distrito de miembro único, en un sistema proporcional incluso la pérdida de pocos votos puede hacer que un partido pierda escaños en el parlamento. Además, puesto que los sistemas de representación proporcional tienden a dar origen a más partidos (Downs, 1958) y, por consiguiente, la distancia entre los partidos es a menudo muy corta, la amenaza de que los votantes se cambien a otro partido es más verosímil y, por ello, los partidos principales pueden sentir una mayor necesidad de responder a la promoción de la mujer por otro partido.

Para estudiar esta cuestión, Matland y Studlar (1996) buscaron contagios en Noruega y Canadá. Nos interesaba ver si los principales partidos, a nivel de circunscripción se sentirían aguijoneados a proponer la candidatura de más mujeres en respuesta al hecho de que un partido más pequeño aplicara

esta política. Encontramos que hubo contagio en las circunscripciones electorales (condados) de Noruega, donde el Partido Laborista aumentó el número de mujeres en posiciones ganadoras de sus listas precisamente en las circunscripciones electorales donde hubieron de afrontar el serio envite de Izquierda Socialista, el primer partido que adoptó cuotas en Noruega. Buscamos un efecto paralelo en Canadá, para ver si el Partido Liberal se sentía más inclinado a designar mujeres en las circunscripciones donde lo había hecho el Nuevo Partido Demócrata. No encontramos indicios de contagio en el sistema canadiense mayoritario.

En términos más generales, cabe resaltar que los sistemas de cuotas por razón de sexo han resultado claramente contagiosos en Noruega. En 1977 sólo dos partidos, con menos del 4 por ciento de los escaños del parlamento, tenían cuotas. Actualmente, cinco de los siete partidos representados en el parlamento, que controlan aproximadamente el 75% de los escaños, han adoptado oficialmente las cuotas de mujeres.

Una tercera razón para que las mujeres puedan tener más acceso en los sistemas de representación proporcional es que el proceso de selección de los candidatos está más controlado por la sede central del partido. En estas condiciones, cuando las autoridades del partido se han convencido de que una mayor representación de la mujer es algo bueno, han podido asegurar una respuesta relativamente rápida, aprobándose normas que garantizan su mayor representación, o haciendo saber que el partido espera que la haya, a lo que se obedece. En los sistemas de circunscripciones de miembro único, el proceso de designación está, a menudo, sumamente descentralizado y se defiende celosamente el derecho de los partidos locales a elegir su candidato, por lo que, aunque las oficinas centrales del partido hayan apoyado la idea de una mayor representación de la mujer, los comités electorales de cada circunscripción, o las elecciones primarias que se celebren en ellos, no sienten la necesidad de seguir estas recomendaciones de la central. Aducen que “sólo estamos tomando una pequeña decisión, por lo que no necesitamos preocuparnos de cosas como las cuotas”. El problema es que la suma de estas pequeñas decisiones individuales puede producir un resultado final extremadamente sesgado.

En las ciencias políticas se acepta el axioma de que el resultado general de los sistemas de representación proporcional es incrementar la representación de la mujer en las democracias industrializadas. Se plantea, no obs-

tante, un enigma. Hoy en día los sistemas electorales cuentan, pero esto no ha sido siempre así. La Ilustración 1 muestra que, antes de 1970, apenas importaba el sistema electoral que hubiera; la representación de la mujer era escasa en todas partes. Además, incluso en la actualidad, el hecho de que exista un sistema proporcional no parece ayudar a las mujeres de los países en vías de desarrollo (Matland, 1998). Por último, hay países desarrollados y que tienen un sistema electoral que debería resultar muy favorable para la mujer pero en los que los niveles de representación de ésta son escasos, por ejemplo, Israel.

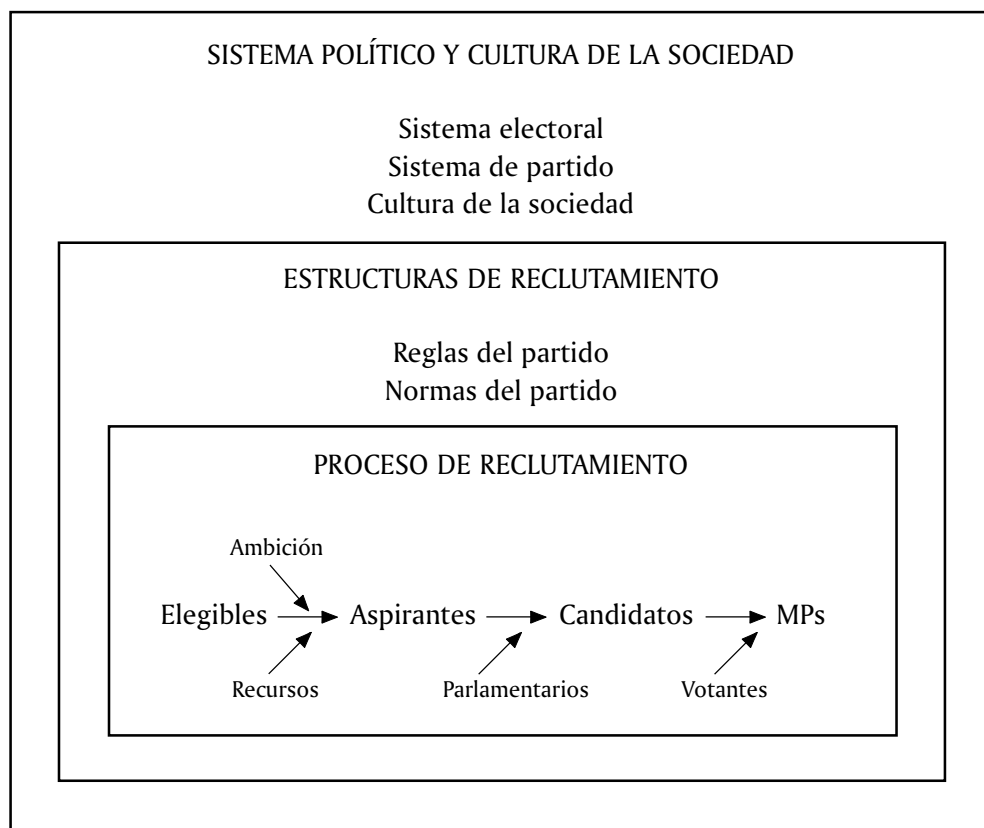
Estas incongruencias aparentes han dado lugar, erróneamente, a la afirmación de que los sistemas electorales no tienen importancia para la representación. Por ejemplo, al discutir el drástico incremento de la representación de la mujer en Suecia durante los treinta últimos años, varios expertos han afirmado que puesto que no hubo cambios en el sistema electoral y se produjo un cambio notable en la representación de la mujer, el sistema electoral no puede explicar el avance de la mujer en Suecia. Se equivocan. Lo que ha pasado es que se ha producido una interacción. Tener un sistema electoral favorable es un factor necesario, pero no suficiente, para que la mujer obtenga una representación adecuada. Es necesario, además, un catalizador que aproveche las instituciones existentes. Si las mujeres no se organizan bien y no participan activamente en política, las instituciones que podrían utilizar en su favor simplemente quedarán en barbecho. Y, simultáneamente, si no existen unas instituciones favorables, las mujeres bien organizadas y políticamente activas podrían ver frustradas sus tentativas de mejorar el acceso a ellas. Ambos elementos son esenciales. Para comprender mejor en qué condiciones las instituciones electorales (y de otra índole) pueden conducir a una mejora en la representación de la mujer, debemos examinar con más profundidad y amplitud el proceso de reclutamiento legislativo. Pasaremos a hacerlo ahora.

LA REPRESENTACIÓN DE LA MUJER: EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO LEGISLATIVO

Pippa Norris (1987) afirma que, para que las mujeres resulten elegidas para un organismo parlamentario, tienen que superar tres barreras cruciales. La primera barrera es que deben estar dispuestas a ser elegidas, esto es,

deben elegirse a sí mismas. La segunda barrera es que deben ser designadas candidatas por el partido. Finalmente, la tercera barrera es que deben ser elegidas por los votantes.

Ilustración 2: Sistema de reclutamiento legislativo



La ilustración 2 presenta el proceso de elección de los parlamentarios¹. En casi todos los sistemas políticos se da este proceso de pasar de elegible a aspirante a candidato. Sin embargo, el proceso puede ser radicalmente distinto según los países, dependiendo del entorno. Concretamente, tanto la estructura de los partidos como el sistema social y político están situados en un contexto en el que tiene lugar el reclutamiento del candidato, y estos elementos influirán en cada una de las fases de la criba.

¹ La ilustración está adaptada de *Comparing Democracies: elections and Voting in Global Perspective*, de Leduc, Niemi y Norris (1996), Londres, Sage Publications, pág. 196.

La primera fase de la criba consiste en pasar de elegible a aspirante. Esta fase consiste en que una persona decida que desea presentarse a un escaño. Quienes han estudiado la aparición de un candidato en las democracias industrializadas tienden a manifestar que la decisión de ambicionar un cargo se ve influida por dos factores. Uno es la ambición personal, pero el segundo, y fundamental, es lo que puede denominarse estructura de oportunidad política, esto es, las oportunidades que ofrece el sistema político (Fowler y McClure, 1989)

Esta documentación describe la decisión de aspirar abiertamente a un cargo como el cálculo de un pensador racional, bien que limitado. Incluso las personas con un alto grado de ambición personal, cuando creen que tienen pocas oportunidades, o ninguna, de ser candidatas o ganar las elecciones, no se molestan en presentarse la mayoría de las veces. La evaluación por parte de la persona de sus posibilidades de ganar se ve afectada tanto por la percepción que ésta tiene de la receptividad del entorno hacia su candidatura como por la estimación de los recursos que podrán generar para la campaña en caso de que decida presentarse.

En la decisión de aspirar a un cargo público influyen varios factores, entre ellos el contexto cultural en el que opera el sistema político. Si presentarse a un cargo público no se considera apropiado para una mujer, no tendrá nada de sorprendente que haya un número relativamente escaso de mujeres dispuestas a hacerlo. Si la mujer sufre discriminación, ya sea directa o indirecta, dudará en presentar su candidatura. La mujer puede encontrarse también en desventaja al no poseer el conjunto de características específicas que interesan a los partidos para la selección de candidatos. Casi todos los partidos de todos los países presentan candidatos excesivamente elitistas. Los candidatos suelen tener una extensa educación universitaria y muchos ejercen profesiones muy bien consideradas (Putnam, 1975). Cuando los hombres dominan las profesiones es mucho más difícil para una mujer aspirar a un cargo de nivel nacional. Otro factor que los partidos buscan con frecuencia en los candidatos de nivel nacional es experiencia previa en política local. Si los hombres dominan el nivel local, a una mujer le costará más creer que tiene una buena posibilidad de ser designada candidata.

Un tercer problema para las mujeres que aspiran a un cargo público es el denominado, en ocasiones, problema del tercer trabajo. Este problema alude al hecho de que si una mujer se dedica plenamente a su profesión y tiene

también plena dedicación en el hogar, para que tome parte activa en política y se presente para un cargo (tendrá que asumir un tercer trabajo de jornada completa) Muchas profesionales son reacias a dar el paso de entrar en la política, aunque estén cualificadas para ello, debido a la fuerte exigencia de tiempo que añadiría a su ya extensa jornada. Varios estudios han puesto de manifiesto que las mujeres elegidas para un cargo tienden a tener una cierta edad cuando se incorporan a la política, o no tienen hijos, o tienen menos hijos que sus colegas masculinos.

Hasta ahora he mencionado únicamente los factores que tienden a desequilibrar el número de aspirantes hacia una mayoría masculina, pero hay al menos un factor importante que es necesario citar y que favorece a la mujer. En la medida en que en un país haya un movimiento de mujeres u organizaciones expresamente para las mujeres, aumentará el número de mujeres interesadas en ser candidatas. Las organizaciones de mujeres contribuyen dándole a la mujer más experiencia en apariciones públicas, fortalecen su autoestima, proporcionando un apoyo de base si decide competir por un cargo. Es más probable que decida aspirar a una candidatura una mujer que pueda contar con el apoyo de una organización de mujeres en su campaña, y también es más probable que el aparato del partido la considere un candidato interesante.

La segunda barrera en el proceso de criba es la selección del partido. El procedimiento varía según los partidos y puede ser tan cerrado como que haya una persona autorizada para decidir o tan abierto como las primarias americanas, donde cualquier votante dispuesto a declarar que se identifica con un partido puede influir en la elección de quien se presentará por el partido. Los encargados de elegir a los candidatos serán el dirigente del partido, un pequeño grupo de dirigentes del partido, un número elevado de miembros del partido o los votantes del partido, dependiendo de la estructura y de las normas de éste. Una vez más, hay claras diferencias según los países y los partidos, dependiendo del contexto político y cultural y de las normas internas del partido.

Norris (1996) hace hincapié en sus escritos en dos elementos para diferenciar entre los procesos de selección de candidatos en los distintos países. Uno es si la decisión se atiene a un modelo burocrático o de patronazgo. El segundo, si el control se ejerce a nivel local o central. En un concepto

weberiano, un sistema burocrático de selección de candidatos de un partido es aquel en el que las normas son detalladas, explícitas y tipificadas, y se siguen con independencia de que la persona ocupe una posición de poder. La autoridad se basa en principios legalistas. En un sistema basado en el patronazgo, es mucho menos probable que haya unas normas claras, e incluso cuando existan, la probabilidad de que se sigan escrupulosamente es menor. La autoridad se basa en un liderazgo tradicionalista o carismático más que en una autoridad legal-racional. La lealtad a quienes ostentan el poder en el partido es primordial.

La segunda base sobre la que Norris diferencia las estructuras de reclutamiento es la toma de decisiones a nivel local o central. En algunos sistemas, los actores del centro determinan la identidad de los candidatos del partido en los distritos de todo el país. Alternativamente, hay muchos sistemas en los que los distritos electorales tienen la oportunidad de decidir sus candidatos.

Estas dos características -centralización y descentralización en la toma de decisiones, y procesos de decisión burocráticos o basados en el patronazgo- conforman una matriz con cuatro posibles configuraciones: procesos burocráticos centralizados, procesos burocráticos descentralizados, procesos de patronazgo centralizados y procesos de patronazgo descentralizados.

Estos diferentes sistemas darán importancia a distintos factores en la selección de candidatos. Los sistemas basados en el patronazgo harán hincapié en la lealtad al patrón. En el sistema burocrático, los encargados de designar a los candidatos se concentrarán en cumplir los requisitos formales. En ambos sistemas, los partidos buscarán la manera de optimizar los votos del partido (acaso en mayor medida en los sistemas burocráticos). Cuando un candidato se considera un estorbo, los encargados de designar a los candidatos se abstendrán de presentar su candidatura. El que dichos encargados perciban a las mujeres como candidatos deseables que pueden contribuir a que el partido gane votos puede verse fuertemente influido por la cultura del país, pero también afecta enormemente a este cálculo el sistema electoral, como expondremos más adelante.

Para las mujeres, los sistemas burocráticos que han incorporado normas que garantizan una representación prácticamente igual a la de los hombres

constituyen, obviamente, una gran ventaja. En muchos de los países nórdicos los partidos han adoptado explícitamente cuotas que garantizan que el 40 o el 50 por ciento de las listas del partido estén compuestas por mujeres. Ello ha tenido un efecto sumamente positivo en la representación de la mujer en los países nórdicos². Incluso cuando las normas explícitas que garantizan la representación no figuran por escrito, la existencia de un proceso burocrático explícito y claro de selección de candidatos puede constituir una clara ventaja para la mujer. Unas normas claras y públicas dan a la mujer la oportunidad de desarrollar estrategias para aprovechar dichas normas.

Por ejemplo, en Noruega el proceso de designación se inicia con la recomendación de una lista de candidatos por parte de los comités de partido de cada distrito. Esta lista debe ser acordada puesto a puesto por los miembros del partido en una convención de designación. Con estas normas explícitas, las mujeres pudieron movilizarse y presionar para que se atendieran sus demandas incluso antes de la existencia de cuotas, primero en la fase del comité de recomendación y después en la convención de designación. Cuando el comité del partido no tenía en cuenta satisfactoriamente las demandas de representación de las mujeres, ellas intentaban aprovechar al máximo las reuniones de designación y votaban a sus candidatas como candidatas del partido. Ese proceder podía resultar muy polémico y, con frecuencia, los comités de designación preferían incluir las demandas de representación en sus recomendaciones para no arriesgarse a que los miembros del partido rechazaran sus propuestas en la convención.

La última barrera es la de ser elegida por los propios votantes. La altura de esta barrera es motivo de disputa. La mayoría de los estudios sobre las elecciones en las democracias industrializadas avanzadas señalan que los votantes suelen votar más por un partido que por unos candidatos concretos. En tales casos, apenas hay razones para pensar que los votantes puedan representar un grave obstáculo a la representación de la mujer. La fase crucial del proceso en estas condiciones es la de conseguir la designación del partido.

² Aunque a menudo se atribuye a las cuotas el hecho de que en los países nórdicos las mujeres tengan mayor representación, cabe señalarse que se encontraban ya a la cabeza antes de que adoptaran tales normas, porque se encontraban a la cabeza adoptaron normas, no fueron las normas las que los situaron a la cabeza.

Pero si bien se trata de una situación típica, no ocurre así en todos los países. Hay países en los que es más importante el voto por un candidato concreto y en ellos la percepción del candidato puede ser más importante. La mayoría de ellos tienen sistemas electorales con circunscripciones de miembro único. Incluso en estos países, no obstante, hay numerosas pruebas de que las candidatas obtienen tan buenos resultados como los candidatos en el trato directo con los votantes (Darcy y Chramm, 1977); Welch and Studlar, 1986).

Aunque no es más que una rápida ojeada de las barreras que deben superar las mujeres que tratan de pasar de elegibles a miembros del parlamento, cada vez está más claro que en las democracias industrializadas avanzadas los factores cruciales son conseguir que se presenten las mujeres y lograr que el partido designe su candidatura. Los sistemas electorales apenas tienen relevancia para el primero de estos factores -conseguir que más mujeres decidan presentarse-, pero son de capital importancia para que los partidos seleccionen a más candidatas.

OTROS EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES SOBRE LA REPRESENTACIÓN DE LA MUJER

Como se indicó anteriormente, la representación proporcional tiene un efecto claro y directo sobre la representación de la mujer. Sin embargo, hay muchas formas de representación proporcional y no todas tienen los mismos efectos en la representación de la mujer. Dentro de los sistemas de representación proporcional es posible encontrar sistemas más o menos favorables a los esfuerzos de la mujer por obtener representación. En este contexto, vale la pena dedicar algo de tiempo a discutir las cuotas, la magnitud media de partido y el voto preferente. Pasemos a examinar estos factores uno por uno.

CUOTAS:

Las cuotas exigiendo una representación equitativa se enarbolan muchas veces como la panacea para resolver la infrarrepresentación de la mujer. Los países que las han implantado son aclamados como la vanguardia y el modelo a seguir. No cabe duda de que las cuotas, *cuando funcionan*, van unidas a un

aumento de la representación. No obstante, pueden surgir importantes dificultades para conseguir la implantación y el funcionamiento de cuotas. Es muy raro que la ley exija igualdad de representación en todos los partidos. Argentina es el ejemplo más obvio de país en el que la legislación exige a todos los partidos la implantación de cuotas (Jones, 1996). Lo más normal es que las establezcan los propios partidos, pero incluso estos casos son excepcionales. Aunque son cada vez más comunes, siguen siendo, por un amplio margen, la excepción más que la regla. Suele tratarse de organismos legislativos o de partidos donde los hombres están en clara mayoría, a veces en aplastante mayoría, y que aprueban normas para reducir el número de hombres en el poder.

Aunque esto podría deberse a la defensa de la igualdad de derechos por parte de algunos hombres, sería un tanto ingenuo pensar que los hombres en posiciones importantes de repente dejarán de lado sus propios intereses. En los casos en que se han adoptado cuotas, se ha llegado a ellas por distintos caminos. Han salido adelante como resultado de una defensa del principio de igualdad, pero también ha habido situaciones en las que el apoyo a las cuotas por razón de sexo redundaba en beneficio de los hombres en el poder. Son, con mucho, los casos más destacados a tener en cuenta a la hora de sopesar la posible expansión de las cuotas.

Ha interesado a los hombres en el poder apoyar las cuotas por razón de sexo cuando los partidos han debido hacer frente a las presiones internas de las organizaciones de mujeres de los propios partidos para que se corrigiesen las desigualdades. Ha interesado a algunos hombres en el poder apoyar las cuotas cuando se sintió la necesidad de que los grandes partidos respondieran políticamente a las iniciativas y presiones de los partidos más pequeños que ya las habían adoptado (contagio). Ha interesado también a algunos hombres en el poder apoyar el establecimiento de cuotas cuando se han considerado un buen tema de campaña para demostrar que se tomaban en serio los temas relacionados con la mujer³. Adviértase que en estas situaciones tendrá que haber ya un considerable número de mujeres ocupando cargos de poder, o la cuestión de la infrarrepresentación tendrá que verse como

³ Esto explicaría, al menos en parte, la sorprendente elaboración e implantación de cuotas en Argentina. Carlos Menem y los peronistas vieron en las cuotas un medio eficaz de recuperar a las votantes que habían abandonado el partido.

una presión política que es necesario abordar. Es sumamente raro que los hombres, sin que medie acicate alguno, renuncien al poder político.

Un aspecto irónico, pero revelador, es que es más fácil implantar las cuotas ANTES de la existencia de un organismo legislativo que después. Antes de que se cree el organismo el escaño no está ocupado por ningún hombre que pueda combatir el establecimiento de cuotas. Las mujeres del ANC de Sudáfrica, plenamente conscientes de que tenían que conseguir la implantación de cuotas antes de que gran número de hombres se atrincheraran en el parlamento, realizaron enormes esfuerzos para conseguir su implantación antes de la elección del primer parlamento en Sudáfrica. En Escocia, los escaños parlamentarios no tenían titular, por lo que el Partido Laborista pudo establecer un sistema de emparejamiento de candidatos de efectos similares al establecimiento oficial de cuotas en el reclutamiento de candidatos. Es probable que la proporción de mujeres en el parlamento escocés sea el doble que la de Westminster (Miller, 1999).

Aunque en muchos casos la adopción de cuotas resulta eficaz, se corre el peligro de que su establecimiento sea más simbólico que real. A menudo, los hombres que ocupan el poder tienen muy pocas ganas de cederlo. En estos casos, pueden estipularse por escrito cuotas que tengan pocos efectos en la práctica, o, sencillamente, puede hacerse caso omiso de ellas⁴. Aunque las cuotas prometen una solución rápida, en la práctica es a menudo muy difícil su implantación real.

MAGNITUD MEDIA DE PARTIDO

Como ya se indicó anteriormente, los sistemas de representación proporcional y las magnitudes por circunscripción elevadas conducen a un mayor nivel de representación de la mujer porque los sistemas de estas características dan a los partidos la oportunidad de equilibrar sus candidaturas. Cuando el sistema electoral da origen a cifras de partido relativamente elevadas, los partidos tienen la oportunidad de equilibrar los puestos dentro de las listas electorales. Especialmente en los casos en los que la representación

⁴ En cierta medida es lo que parece estar ocurriendo en los países sudamericanos donde ha habido presiones para que sigan el ejemplo argentino y se implanten cuotas. En varios países se ha intentado aprobar normas o leyes que establezcan cuotas, pero en la mayoría de los casos están redactadas de forma que es poco probable que afecten a la representación de la mujer (comunicación personal, Mark Jones).

de la mujer es baja y las mujeres están empezando a exigir una mayor representación, les resultará mucho más fácil obtener representación cuando el partido tenga varios escaños a repartir entre los diferentes intereses internos del partido. Cuando un partido obtiene uno o dos escaños, lo más probable es que las mujeres no tengan fuerza suficiente dentro del partido como para haber ocupado el primer o el segundo puesto. Sin embargo, cuando un partido tiene asegurados varios escaños de un distrito electoral, es más probable que incluya a mujeres entre las posiciones de cabeza. Formalmente, podemos definir la magnitud efectiva de partido (MEP) como:

$$MEP = E P_i \cdot M_i/N_i$$

en la que M es la magnitud de la circunscripción, N_i el número de partidos del distrito y P_i la proporción de escaños del total del parlamento que elige la circunscripción⁵. Conforme la MEP aumenta, mejora la oportunidad de elección de mujeres y cabe esperar que la representación de la mujer aumente también. Los valores de MEP más altos suelen hallarse en los sistemas electorales como los de los Países Bajos, donde sólo hay una circunscripción (el país entero). El valor más bajo estará en un país con circunscripciones de miembro único.

La fórmula de la magnitud efectiva de partido aporta datos sobre la forma en que pueden modificarse las normas electorales para aumentar la magnitud del partido y, con ello, la representación de la mujer. Lógicamente, las circunscripciones electorales con magnitudes de distrito elevadas aumentarán la magnitud media del partido, lo que incrementaría las posibilidades de obtención de representación de la mujer. Cuanto menor sea el número de circunscripciones, mayores serán las oportunidades de representación de la mujer. Lógicamente, cualquier apartado de la ley electoral que conduzca a un incremento de la MEP tendrá un efecto positivo sobre la representación de la mujer. El numerador aumenta (y con ello la MEP) cuando aumenta la

⁵ La magnitud de distrito (M) de una circunscripción único no es más que el número de escaños que se eligen en esa circunscripción. La magnitud media de circunscripción de un país es el número total de escaños dividido por el número de circunscripciones. El número real de partidos (N) es $1/E p_i^2$, donde p_i es la parte proporcional de escaños controlados por el partido p_i (Shugart y Taagepera, 1989). N es, aproximadamente, una medida de los partidos "importantes" que hay en un distrito.

magnitud de circunscripción. Esto puede ocurrir reduciendo el número de circunscripciones o aumentando el número de escaños parlamentarios. Además, si el denominador se reduce, aumentará también P . Como el denominador es una medida del número real de partidos, veremos magnitudes de partido más altas cuando las normas electorales reduzcan el número de partidos. Esto es, las normas electorales que favorezcan a los partidos más grandes y perjudiquen a los más pequeños pueden contribuir a mejorar la representación de la mujer. Por ejemplo, los umbrales electorales, aunque perjudican a la representación numérica al negar la representación a los partidos más pequeños, pueden contribuir a la representación descriptiva en términos de la representación de la mujer (Matland, 1999). Los umbrales electorales contribuirán a la reducción del denominador de P , tenderán a reducir el número de partidos con representación parlamentaria al reducir el número de escaños de los partidos pequeños (pudiendo eliminarlos totalmente) y, simultáneamente, aumentarán el número de escaños de los partidos más grandes.

VOTACIÓN PREFERENCIAL

Algunos sistemas electorales permiten que el votante ejerza un voto preferencial, esto es, el partido presenta a muchos candidatos, por lo general en orden de preferencia, pero, si lo desea, el votante puede determinar cuál de los candidatos presentes en la lista del partido desea elegir. A la hora de votar, el votante elige, en primer lugar, una papeleta de partido, pero después tiene la opción de alterar la lista del partido para degradar a algunos candidatos, por ejemplo, tachando su nombre, o de ascender a otros, ya sea mediante la acumulación de votos (por ejemplo, acumulando todos los votos de que disponga en ese candidato), o pasando el nombre de un candidato a una posición más elevada en la lista del partido⁶.

En ese caso, ser una mujer puede constituir una ventaja o una desventaja. Si las mujeres se organizan y promueven activamente la eliminación de nom-

⁶ Funciona de la siguiente manera. Se procede, en primer lugar, a un escrutinio para determinar el número de escaños de cada partido. Basándose en este recuento, se asigna a cada partido un número determinado de escaños. Por ejemplo, el Partido Laborista puede haber obtenido 20 escaños en el Ayuntamiento de Oslo. Para determinar qué candidatos ocuparán esos escaños, se examina cada papeleta en favor del Partido Laborista y se efectúa un recuento basado en el lugar que se asigna a los candidatos de dicho partido en las papeletas.

bre masculinos, este procedimiento puede conducir a resultados sorprendentemente marcados. Un ejemplo clarísimo se produjo en Noruega a principios de los años setenta. Noruega no tiene un sistema de votación preferente para el parlamento nacional, pero sí para las elecciones locales. Las mujeres noruegas organizaron una campaña de promoción de la mujer asombrosamente eficaz. En las elecciones locales de 1971 el número de mujeres en los ayuntamientos pasó de aproximadamente 15-20% a ser mayoría. Este "golpe de las mujeres" fue motivo de gran sorpresa y orgullo por la capacidad de las mujeres de organizarse y aprovechar en su favor la estructura electoral (Hellevik y Bjorklund, 1995). Conviene, no obstante, señalar que en las siguientes elecciones se produjo una reacción y muchos hombres, que consideraban injusto la eliminación de los hombres simplemente por serlo, hicieron todo lo que pudieron para tachar a las candidatas. En las siguientes elecciones locales, y en todas las posteriores, el número de mujeres elegidas en Noruega ha sido *inferior al que habría salido si no existiera el voto personal* (Hellevik y Bjorklund, 1995).

Considero que, en general, las listas cerradas tienen más posibilidades de resultar ventajosas para la mujer que las listas abiertas. Aunque existe cierta tentación de recomendar las listas abiertas, porque permitirían a las mujeres hacer subir en las listas a otras mujeres mediante el voto preferente, yo prefiero las listas cerradas. Ello por dos razones. En primer lugar, la experiencia de las votaciones preferenciales en las elecciones locales noruegas de los últimos veinticinco años ha sido muy clara: han perjudicado a las mujeres. En todas las elecciones desde 1971 ha resultado elegido un número de mujeres inferior al que habría podido obtenerse sin el voto preferencial⁷. Hemos de ser conscientes de que, si bien este tipo de votación proporciona a algunos votantes la oportunidad de promover a la mujer, puede pesar más la oportunidad de que otros votantes la denigren. En Noruega, el efecto negativo ha tenido sistemáticamente mayor peso que el positivo. Yo me pondría muy nervioso ante la posibilidad de que en algunas circunscripciones hubiera muchos votantes con opiniones muy tradicionales sobre el

⁷ Al estudiar esta cuestión en las elecciones locales danesas de 1993, Ulrik Kjaer (1997) presenta un panorama incoherente en ocasiones, pero su conclusión global es que "a pesar de estas incoherencias, nuestra conclusión ha de ser que los votantes contribuyan a incrementar la infrarrepresentación de la mujer".

papel de la mujer que harían todo lo posible para tachar o bajar los nombres de las mujeres en la lista del partido. Así pues, la primera objeción es que, estratégicamente, en la votación preferencial el tiro le puede salir por la culata a las mujeres.

La segunda objeción es que, al permitir la votación preferencial, los partidos quedan “suelos”. Esto es, no son responsables del resultado final. Éste depende de los mil votantes individuales que adoptan decisiones individuales. Si la suma de todas esas decisiones individuales es la exclusión de las mujeres del parlamento, no se puede hacer responsable de ello al partido, que no puede controlar los votos de sus partidarios. En las listas cerradas, sin embargo, es claramente responsabilidad del partido asegurarse de que haya un equilibrio en su delegación. Si las mujeres no obtienen buenos resultados, no puede atribuirse la responsabilidad a los votantes. Utilizando listas cerradas, el partido tiene la oportunidad de someter a examen la composición de la delegación completa sin que el resultado final dependa de la suma de un número determinado de decisiones individuales. En resumen, creo que las listas cerradas resultan más ventajosas para la mujer.

Conclusión

En esta ponencia he aducido que los sistemas electorales de representación proporcional son preferibles cuando se está preocupado por la representatividad del organismo legislativo. También se plantean una serie de cuestiones relativas al tipo de sistema electoral de representación proporcional que las mujeres deberían preferir, y que tienen que ver con la magnitud de la circunscripción media, los umbrales electorales y la existencia de votación preferencial en aquellos lugares donde la literatura profesional sobre las ciencias políticas pueda efectuar recomendaciones. ¿Garantizará la adopción de las normas que han ayudado anteriormente a la mujer una mayor representación inmediata de la mujer? Temo que no. Creo que hace que sea más probable un aumento de la representación y creo también que no cabe duda de que, a largo plazo, contribuirán al incremento de su nivel de representación, pero no puedo garantizar un efecto inmediato. Desgraciadamente, las ciencias sociales ofrecen pocas garantías.

Como ya señalé anteriormente, aunque los sistemas de representación proporcional presentan, *como promedio*, proporciones más elevadas, no ocurre así en todos los casos. Además, como se indicó, los sistemas de representación proporcional no suponen, por término medio, una ayuda para las mujeres de los países menos desarrollados. La variable de ausencia de efecto del sistema electoral en los países menos desarrollados constituye un importante ejemplo de una cuestión más general. Para que ciertas instituciones o normas puedan resultar ventajosas para un grupo, éste deberá estar lo bastante organizado como para aprovechar la situación. En caso contrario, el orden institucional podría no tener efecto alguno sobre el resultado. Esto puede observarse en el fracaso de los sistemas de representación proporcional a la hora de ayudar a las mujeres de los países menos desarrollados, y también en las diferencias relativamente escasas entre los sistemas proporcionales y los mayoritarios entre 1945 y 1970. Si las *fuerzas interesadas en la representación de la mujer no están bien organizadas* los efectos del sistema electoral pueden ser limitados. La moraleja de la historia es que los cambios en el sistema electoral no son más que el principio para aumentar la representación de la mujer. Las mujeres deberán tomar parte activa en los partidos y dejar oír su voz para poder aprovechar los ordenamientos institucionales. Yo soy optimista y creo que es lo que ocurrirá a largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Kristi (1975) "Working women and political participation, 1952-72", **American Journal of Political Science** 19; 439-453
- Carey, John (1996) **Term Limits and Legislative Representation**. New York. Cambridge University Press.
- Darcy, R. Y Sarah Slavin Schramm (1977) "When Women Run Against Men", **Public Opinion Quarterly** 41; 1-12.
- Darcy, R., Susan Welch y Janet Clark (1994), **Women, Elections and Representation**. 2nd ed., Lincoln, Neb.; Nebraska University Press.
- Engstrom, Richard (1987) "District Magnitude and the Election of Women to the Irish Dail". **Electoral Studies** 6; 123-32.
- Fowler, Linda y Robert D. McClure (1989) **Political Ambition: Who Decides to Run For Congress**, New Haven, CT; Yale University Press.

- Hellevik, Ottar y Tor Bjorklund (1995) “Velgerne og kvinnerepresentasjon” (Voters and Women’s representation) in **Kjonn og Politikk (Gender and Politics)** (ed) Nina Raaum, Oslo, Norway: Tano Press.
- Jones, Mark A. (1996) “Increasing Women’s Representation Via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos”. **Woman and Politics**, 16(4); 75-98.
- Leduc, Larry, Richard Niemi y Pippa Norris (1996) **Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective**, London, Sage Publications.
- Matland, Richard E. (1993) “Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway”, **Journal of Politics** 55; 737-755.
- Matland, Richard E. (1995) “How the Electoral System Has Helped Women Close the Representation Gap in Norway”, in Lauri Karvonen and Per Selle **Closing the Gap: Women in Nordic Politics**, Dartmouth Press, London.
- Matland, Richard E. (1998) “Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries”, **Legislative Studies Quarterly**, forthcoming.
- Matland, Richard E. y Donley T. Studlar (1996) “The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts”, **Journal of Politics** 58(3): 707-733.
- Matland, Richard E. y Michelle A. Taylor (1997) “Electoral System Effect on Women’s Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica”, **Comparative Political Studies**, 30(2): 186-210.
- Matland, Richard E. Y Donley T. Studlar (1998) “The Electoral Opportunity Structure for Women in the Canadian Provinces: A Comparison to U.S. State Legislatures”, **Political Research Quarterly**, forthcoming.
- Norris, Pippa (1985) “Women’s Legislative Participation in Western Europe”, **Western European Politics** 8; 90-101.
- Norris, Pippa (1996) “Legislative Recruitment”, in **Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective**, LeDuc, Niemi y Norris (eds.) London, Sage.
- Rule, Wilma (1981) “Why Women Don’t Run: The Critical Factors in Women’s Legislative Recruitment”, **Western Political Quarterly** 34; 60-77.
- Rule, Wilma (1987) “Electoral Systems, Contextual Factors, and Women’s Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies”, **Western Political Quarterly** 40, 477-498.

- Taylor, Michelle M. (1992) “Formal versus informal incentive structures and legislator behavior: Evidence from Costa Rica”, **Journal of Politics** 54; 1055-1074.
- Togeby, Lise (1994) “Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Labor Force”, **Comparative Political Studies** 27; 211-240.
- Valen, Henry (1966) “The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway”, **Scandinavian Political Studies** 1(1); 121-166.
- Valen, Henry (1988) “Norway: Decentralization and Group Representation” In Michael Gallagher and Michael Marsh (eds): **Candidate Selection in Comparative Perspective**, London, Sage.
- Welch, Susan (1977) “Women as Political Animals? A test of some explanation for male-female political participation differences”. **American Journal of Political Science** 21, 711-730.
- Welch, Susan y Donley T. Studlar (1986) “British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective”, **Western Political Quarterly** 39; 138-152.

Eliane VOGEL-POLSKY

Mi ponencia tiene por objeto examinar el diferente impacto que tienen los sistemas electorales sobre la participación de las mujeres en la vida política, en especial en las asambleas electas, como son los parlamentos, las asambleas regionales, y las asambleas locales. Se han hecho numerosos estudios acerca de este tema. Los que ha realizado recientemente la Unión Interparlamentaria (U.I.P.) de Ginebra, una organización internacional creada en 1889, han profundizado y multiplicado la recogida sistemática por todo el mundo de datos estadísticos referidos a la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales. La difusión de estos datos se ha hecho en forma de estudios comparativos a nivel mundial¹; así como con una presentación informática que resulta de lo más elocuente, puesto que los colores indican los grados de la participación política femenina, y ya con un primer vistazo se comprueba de manera muy clara la gravísima sub-representación política que aflige a las mujeres en el mundo con la sola excepción de los países nórdicos.

¹ Union Interparlementaire (UIP) "Les femmes dans les parlements 1945-1995", étude statistique mondiale série "Rapports et documents" n° 23, UIP, Genève, 1995

Desde 1958, año de la entrada en vigor de la C.E.E., el Consejo Interparlamentario ha venido afirmando su adhesión al principio de igualdad de los derechos civiles y políticos entre mujeres y hombres, y ha invitado a los parlamentos de aquellos países en los que las mujeres no gozaban de todos sus derechos políticos a que tomaran medidas legislativas para remediar esta situación, inadmisibles en los países llamados democráticos. Como ninguna acción siguió con el fin de cumplir estos «deseos» del consejo, las mujeres parlamentarias decidieron crear una comisión especial en el seno de la U.I.P., en principio para estudiar la diversidad de situaciones legislativas; pero también, dada la ausencia de leyes sobre cuotas femeninas en las listas, o de sanciones efectivas para los casos en que las elecciones no ofreciesen a las mujeres candidaturas en posiciones efectivas, se pusieron a estudiar el impacto que tenían los diversos sistemas electorales y sobre todo, el papel de los partidos políticos, los cuales pueden fácilmente eludir las leyes existentes, o formar listas en las que las candidatas se encuentren situadas en puestos sin posibilidades reales de ser elegidas.

Todavía hoy, a las puertas del tercer milenio, nos encontramos con una situación peligrosa. El derecho fundamental a la igualdad entre hombre y mujer en todas las esferas de la sociedad: política, económica, social, civil y cultural, no está verdaderamente reconocido ni garantizado. No hay ningún país en el mundo que reconozca esta obligación, respaldándola con sanciones graves en caso de incumplimiento. Existe, en los países democráticos, un consenso tácito sobre el principio de igualdad de los sexos como un objetivo; pero en el fondo, ni las autoridades gubernamentales, ni los poderes judiciales, ni las altas autoridades administrativas, o sea los responsables de poner en práctica dicho principio, consideran que su falta de cumplimiento suponga una violación contra la democracia real. En materia de igualdad de géneros, la fuerza de los estereotipos y de las creencias culturales y religiosas acerca de la diferencia entre los sexos, y su consecuencia en términos de inferioridad física e intelectual de las mujeres, siguen pareciendo naturales. Así mismo, resulta normal que cuando se habla de la igualdad entre hombres y mujeres, se deba tender únicamente a una equiparación progresiva y lenta: controlada, para no perjudicar al sexo fuerte (nada de «discriminación inversa»), lo que constituye un fenómeno único reservado a las mujeres del mundo entero. Se habla de equiparar las situaciones de par-

tida, de ir superando los efectos de la discriminación motivada por el sexo. Pero nunca de una igualdad en los resultados.

Se vienen publicando análisis críticos, cada vez más razonados. El tema de la paridad hombre-mujer está siendo estudiado, argumentado, es objeto de propuestas y de debates. Pero los resultados siguen siendo poco convincentes. Hace poco, un proyecto de ley portugués presentado por el gobierno fue rechazado por el Parlamento. La reciente ley francesa es de una debilidad notable, porque en lugar de contemplar derechos y garantías directamente aplicables, propone a los poderes públicos «que tomen las medidas necesarias», y con una formulación así, por desgracia, abre la posibilidad a interpretaciones subjetivas diferentes, inestables, y susceptibles de ser atacadas en nombre de la universalidad de los derechos. Las medidas de acción positiva se convierten en medidas discriminatorias desfavorables para un colectivo, el de los hombres. Y finalmente, se vuelven contra las mujeres, porque les hace abandonar la famosa universalidad republicana: «la ley es igual para todos».

La paridad se basa en reconocer que en toda situación social, económica, política o cultural, las mujeres son consideradas de una manera distinta a los hombres, y que por tanto hace falta cambiar el paradigma que ha prevalecido en el siglo XX, el cual asemejaba la igualdad a una situación idéntica de hombres y mujeres ante la ley o dentro de la ley. La paridad lleva a cabo ese cambio de paradigma, al reconocer que toda situación está «sexuada», es decir, muy influida por las relaciones sociales entre sexos, y que la igualdad consiste en reconocer una igualdad en el estatus de hombres y mujeres mediante el reconocimiento de que el género condiciona las aspiraciones de la persona de forma diferente, ya desde antes de nacer, por las expectativas que tiene la sociedad con respecto a un chico o a una chica, por el diferente papel que en la sociedad tienen hombres y mujeres, y por una verdadera segregación sexual en cuanto a las funciones reservadas a los hombres en la esfera política y a las mujeres en la esfera familiar, dedicadas al cuidado de los mayores y de los otros dependientes².

² Eliane Vogel-Polski "El derecho a la igualdad de los sexos" Modificaciones necesarias al Tratado de la Unión Europea, pp 135-166 en "La protección internacional de los derechos de la mujer". Edición a cargo de Fernando M. Marino Menéndez Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado p 242 , 1996

El problema es muy vasto y complejo, y está lejos de resolverse, pese al magnífico «Plan de acción para remediar el desequilibrio actual en la participación de hombres y mujeres en la vida política». Este plan fue adoptado por el consejo de la Unión Interparlamentaria en Ginebra en 1994, con vistas a la preparación de la conferencia de la ONU celebrada en Pekín en 1995³. Como resultado de Pekín, la plataforma adoptada por los gobiernos del mundo puso un fuerte acento en las estrategias políticas de «empowerment», de «mainstreaming», para así hacer realidad la equiparación de hombres y mujeres en la vida política.

En 1999, el balance de las medidas tomadas para poner en práctica las directrices que fueron aceptadas por los gobiernos de los Estados miembros de Naciones Unidas es, sin embargo, pobre y decepcionante.

En el seno de la C.E.E. vio la luz la «Recomendación del Consejo de Ministros, adoptada en 1996, sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones⁴». Esta Recomendación es mucho menos completa que la de la U.I.P. Sin embargo, tiene para los Estados miembros de la Unión Europea una importancia real. En efecto, va dirigida no sólo a los Estados miembros, con la demanda de que lleven a cabo progresos en diversos ámbitos de la participación, sino también a los órganos y a las instituciones de la propia Unión Europea y de la Comunidad Europea. Por primera vez toca un ámbito que venía siendo considerado como incluido en la subsidiariedad de los Estados miembros. Es decir, como propio de su competencia nacional, sin abandono de su soberanía en favor de los órganos y del Derecho comunitarios.

No obstante, justo en esa época estaba teniendo lugar la Conferencia Intergubernamental (CIG), encargada de preparar y de revisar el tratado de Maastricht, que por primera vez en la historia de la integración comunitaria introdujo en el derecho comunitario la noción de ciudadanía europea garantizada a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. Pues bien: pese a las numerosas propuestas provenientes de las ONG de la sociedad civil, pese a las conclusiones del informe del Comité de Sabios, e incluso a ciertas propuestas hechas por los gobiernos del Benelux (por ejem-

³ Plan d'action de l'UIP p 34" Plan of action to correct présent in balances in the participation of men and women in political life".

Série " Rapport et documents" n° 22, Genève, 1994

⁴ Recommandation sur la participation équilibrée des femmes et des hommes au processus de décision (96/694) CEE. JOC, 10/ XII/ 96 serie L 319/ 11

plo), la revisión del tratado de la Unión adoptada en Amsterdam, nada modificó en lo esencial el déficit democrático tantas veces denunciado de la Comunidad Europea, y rechazó además el introducir en el Tratado un «Bill of Rights», una lista de derechos fundamentales políticos, económicos y sociales, así como una lista de los recursos individuales en justicia garantizados a los ciudadanos de la Unión Europea en caso de vulneración de los derechos que aparecen recogidos en los tratados y en el acervo comunitario; tampoco le otorgó al Parlamento Europeo una competencia legislativa plena y entera, ni trató de reequilibrar lo económico (la U.E.M.) con lo social⁵.

Además, y a pesar de la mencionada Recomendación sobre la participación equilibrada de las mujeres en la toma de decisiones, (la cual afecta al 52% de la población europea), los representantes de los gobiernos actuaron en el seno de la CIG como unos verdaderos autistas al negarse a examinar la cuestión de la representación equilibrada y de la participación real de las mujeres en la toma de decisiones al nivel de la U.E. y de la Comunidad Europea.

Sigue considerándose normal que las asambleas políticas elegidas a nivel nacional y local en Europa se compongan por término medio de un 90% de hombres, que el Parlamento Europeo incluya un 75% de hombres (y la cifra ha aumentado tras las elecciones de junio de 1999), y que el poder de decisión económico, financiero e internacional esté monopolizado en un 95% por hombres.

La necesidad de poner fin a esta universalidad de la supremacía masculina en todas las áreas de poder, de transformar las instituciones políticas y sociales, y de adecuarse al derecho fundamental de igualdad ente hombres y mujeres, idesapareció de las preocupaciones inmediatas de los representantes de la CIG!

¿De qué forma la noción de ciudadanía europea podría ayudar a poner fin a este escándalo de una confiscación permanente del poder político, económico y social en manos de los hombres?

Propuestas claras e institucionales ya existían, de lo que se trataba era de introducir la paridad en los mecanismos decisorios de la maquinaria comunitaria, y ello a todos los niveles de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial⁶. Hacía falta por otro lado liberar el principio de igualdad de sexos,

⁵ E. Vogel-Polski, *Les femmes et la citoyenneté européenne*, CE. V/D/5. ref. V/ 233/ 94/ Fr. 238 pages.

enclaustrado por el Derecho Comunitario dentro del campo de las actividades profesionales; y reconocer el derecho fundamental a la igualdad de hombres y mujeres en el orden jurídico comunitario, con el fin de someter a dicho principio todas las acciones y políticas emprendidas por la Comunidad en todos sus ámbitos de competencia.

Existen numerosos documentos en este sentido que han sido defendidos por el Lobby Europeo de Mujeres, pero también por numerosas organizaciones sociales y civiles, en particular la Confederación Europea de Sindicatos⁷.

La «Recomendación sobre la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisión» (96/694/CE), cuyo campo de aplicación abarca tanto el nivel comunitario como el de los Estados miembros, prevé que los Estados miembros y las Instituciones comunitarias desarrollen estrategias y medidas destinadas a poner en práctica *-por ser una exigencia democrática-* la participación de las mujeres en los procesos decisorios. Dicha participación se fundará en la representación dentro de los órganos decisorios a todos los niveles de la vida política, económica, social y cultural, y requiere sobre todo la presencia de mujeres en los puestos de responsabilidad y en los puestos de toma de decisiones.

La Recomendación se dirige igualmente a las instituciones, órganos, y organismos descentralizados de las Comunidades Europeas, es decir, el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Tribunal de Cuentas, etc. Les exhorta a «elaborar una estrategia con el objetivo de lograr una participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones» dentro de cada una de estas entidades europeas. Encarga a la Comisión que en el plazo de tres años (diciembre 1999) redacte un informe acerca del grado de realización de los objetivos fijados por la Recomendación a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias mencionadas⁸.

Pero en la práctica comunitaria, es corriente que la mano izquierda ignore lo que hace la mano derecha. Así ha sido posible que la CIG haya ignorado

⁶ Cf. Déclaration commune du LEF et de la CES

⁷ JOCE, 10/12/ 96 série L 319/ 11

⁸ Danemark, Irlande et Portugal.

completamente este instrumento de primer orden para la ciudadanía de las mujeres.

Era sin embargo una ocasión única para proceder a reformar los sistemas de representación institucionales, avanzando hacia la paridad, y dándoles a las mujeres europeas su legítimo puesto en la toma de decisiones.

No se presentó ninguna iniciativa con el fin de dar cumplimiento efectivo a un instrumento jurídico que es vinculante para los Estados miembros negociadores, al menos políticamente, y que además fue adoptado ipor unanimidad!

Ninguna amenaza se cernía para los gobiernos de un rechazo a ratificar el Tratado de Amsterdam por un motivo tan nimio.

¿Cuántos ciudadanos conocen la citada Recomendación? ¿Cuántos, sobre todo, se dan cuenta de la importancia de lo que está en juego? Pero, por encima de todo, la ratificación. ¿Incumbe únicamente a los ciudadanos de los tres países en los cuales se va a someter a referéndum?⁹

Las elecciones al Parlamento Europeo en junio de 1999 dieron al conjunto de ciudadanos europeos la oportunidad política de mostrar su postura con respecto a la Europa de Amsterdam y a la urgencia de garantizar, de una vez, la participación equilibrada de los hombres y las mujeres en el poder.

En el actual estado de cosas, la ciudadanía europea es una concepción pasiva y virtual para todos, hombres y mujeres. Con respecto a la democracia, es como una cáscara vacía. En particular, el estatuto inacabado de la ciudadanía de las mujeres europeas no ha constituido una cuestión central a la hora de dar contenido a la noción de ciudadanía europea.

Mucho se ha discutido, durante la Conferencia Intergubernamental, en diferentes círculos de la sociedad civil, acerca de qué modificaciones institucionales se iban a introducir con ocasión de la revisión del Tratado.

En el Parlamento Europeo, la Comisión institucional trabajó intensamente sobre la participación de los ciudadanos y de los agentes sociales en el sistema institucional de la Unión Europea.

⁹ Lobby Européen des Femmes, "Contribution à la CIG", mars 1996: "Position du LEF sur le projet de Traité d'Amsterdam", juillet 1997, français/anglais.

- Réseau européen d'experts "Les femmes dans la prise de décision politique", "Comment créer un équilibre entre les femmes et les hommes dans la prise de décision politique?" par Monique Leijenaar, CE, DGV- Unité d'égalité, 1997.

Diferentes informes propusieron un análisis dinámico para «aportar una contribución al progreso de la democracia dentro del espacio europeo», para despertar «una conciencia europea y la formación de una ciudadanía activa, con el fin de que la Comunidad sea capaz de tomar decisiones políticas comunes a la altura de los retos de la sociedad».

Entre los retos sociales urgentes se citaron la crisis social en Europa, con la extensión del desempleo, la precariedad y las exclusiones; y las amenazas que pesan sobre los sistemas de seguridad social y sobre el servicio público. Para que la Unión contribuya a dar solución a esta crisis, haría falta reforzar la democracia representativa, movilizar a los ciudadanos, e implicarles en las decisiones económicas y monetarias de la Comunidad, así como dar mayores poderes al Parlamento Europeo, única asamblea popular elegida por sufragio universal para toda la Unión.

Se han dedicado también prolongados debates a la problemática de la representación, cuyos aspectos más novedosos se centran en el creciente papel de los agentes sociales, de los sindicatos y de las asociaciones de ciudadanos.

Pero en ningún momento se trató del tema de la subrepresentación de las mujeres en el ámbito de los puestos de decisión de las instituciones, órganos y organismos descentralizados de la Europa comunitaria. No se ha examinado la cuestión según las propuestas del Lobby europeo de Mujeres, o de la Red europea sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones, o de la Conferencia de las comisiones parlamentarias encargadas de la política de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en los Estados miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo¹⁰.

Nada se ha hecho al respecto porque las legislaciones electorales nacionales siguen siendo las normas de aplicación. A pesar de que en algunos países, las listas del partido verde (o ecologista) y a veces las de los partidos socialistas o comunistas, están compuestas de forma paritaria.

Este hecho no ha bastado para modificar seriamente la situación. Ante tamaño ceguera, e ignorancia ante una verdadera tara de la democracia, debo confesar que el problema del impacto de las legislaciones electorales

¹⁰ Etude de Frédéric Sudre "Les obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme – Revue trimestrielle des Droits de L'Homme, París, p. 364 et ss, 1995

me parece accesorio y secundario, porque lo primero de todo creo que es reconocer y garantizar, de una manera eficaz, el derecho fundamental de la igualdad hombre/mujer en la vida política, económica, social y cultural. Y después, ya vendrá la obligación para los Estados miembros de adoptar leyes electorales que den cumplimiento a este objetivo esencial para la democracia.

Se trata de lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha calificado como de «obligación positiva para los Estados», término mucho más imperativo que el de medidas de acción positivas. En efecto, el ejercicio de determinados derechos fundamentales exige de los Estados que reconozcan el hecho de que conviene dar a tales derechos los medios necesarios para que se ejerzan realmente.

El Estado no se puede quedar pasivo y esperar varios siglos a que la igualdad hombre/mujer se realice a través de medidas voluntarias, temporales, aleatorias.

Ya existe una jurisprudencia del T.E.D.H. en materia de obligaciones positivas para los Estados. El Tribunal sancionó a las autoridades italianas por haberse acogido a la solución de la pasividad en tanto que el cumplimiento efectivo del art. 6.3 párrafo c «exigía de su parte la adopción de medidas positivas» (sentencia del 13 de mayo de 1980).

El Tribunal precisó, en su sentencia «Mathieu-Mohain et Clerfayt», que la redacción concreta del art. 3 del primer protocolo, que se dirige a los Estados y no a los individuos, indica la voluntad del Convenio de imponer al Estado la obligación de adoptar medidas positivas para organizar elecciones democráticas (2 de marzo de 1987).

Ciertas obligaciones positivas del Estado son de naturaleza convencional, en el sentido de que han sido recogidas por el texto mismo del Convenio. Pero posteriormente, el Tribunal ha desarrollado una jurisprudencia fundada sobre una interpretación del Convenio de tipo dinámica y teleológica (es decir, dirigida a realizar efectivamente los derechos en él reconocidos y garantizados). Por desgracia para las mujeres, el Convenio Europeo de Derechos Humanos no recoge específicamente la igualdad entre los sexos, por lo que harán falta décadas para que las disposiciones que tratan de los derechos políticos de los ciudadanos, enunciadas de forma neutra y abstracta, sean interpretadas según la perspectiva de la dimensión de los géneros, con-

forme a las medidas preconizadas por la plataforma de Beijing; y para que el Tribunal europeo de Estrasburgo consagre el derecho a la igualdad política de los ciudadanos de manera que incluya la obligación positiva para el Estado de imponer la paridad por ley¹¹.

Sin embargo, si se diera la suficiente voluntad política y jurídica de dar un contenido coherente al art. 2 del Tratado de Amsterdam, (el cual, por primera vez en la historia de la integración europea, introduce la «igualdad entre hombres y mujeres» como uno de los objetivos de la Comunidad Europea), haciéndolo en conjunción con el art. 3.2 del mismo Tratado, (que ordena promover de forma activa la igualdad, en la puesta en práctica de los objetivos y políticas definidos en los tratados), entonces podría esperarse de la jurisprudencia futura del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo que se inspirase en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en materia de obligaciones positivas, para los Estados miembros y para la propia Comunidad. Podría hacerlo así en cuanto se le pida que interprete el art. 190 T.C.E., el cual prevé que en el curso de la próxima legislatura, el Parlamento Europeo elabore un proyecto para hacer posible su elección por sufragio universal directo mediante un procedimiento uniforme para todos los Estados miembros, o mediante unos principios comunes a todos los Estados miembros.

Ha nacido por tanto para el Parlamento Europeo la obligación de adoptar una legislación uniforme, y acorde con el nuevo objetivo de igualdad entre hombres y mujeres que aparece enunciado en el art. 2 T.C.E. Esta obligación debe cumplirse además durante la actual legislatura del Parlamento Europeo. Una disposición como esta tiene una naturaleza ética y dinámica. Abre una nueva vía de legitimación y de democratización de los partidos políticos, dentro del proceso de construcción de la ciudadanía europea.

Hace falta ahora organizar una campaña europea con base en el art. 190.4, en todos nuestros países, que proponga un proyecto de Unión Europea verdaderamente democrática tanto para hombres como para mujeres.

No nos faltan argumentos, tanto teóricos como políticos. La conciencia y la identidad europeas deben construirse sobre valores para el futuro, sobre

¹¹ "Repensar a cidadania . Nos 50 anos da declaração". Editée par CIVITAS pour le cinquantenaire de la Déclaration Universelle des Droits de L'Homme. Noticias editorial p.218 , 1998 Portugal.

una sociedad fundada en la participación y la representación activas de todos los ciudadanos europeos.

Es urgente organizar esta campaña de presión sobre los partidos nacionales y los gobiernos.

Es urgente que la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo adopte un proyecto de resolución en este sentido, dirigido a todos los partidos representados en el Parlamento. Tal Resolución, de ser adoptada por el Parlamento Europeo, obtendría un peso considerable sobre las instancias nacionales de los partidos, que son los que de hecho establecen las listas electorales.

Conviene que los partidos políticos pongan en práctica, igualmente, las Declaraciones, Programas de acción y Resoluciones que han adoptado en el seno de la Unión Interparlamentaria en los últimos diez años.

La Conferencia de la UIP celebrada en Nueva Delhi del 14 al 18 de febrero de 1997 reunió a 78 delegaciones parlamentarias nacionales, entre ellas las representaciones de nuestros 15 Estados miembros. Invitados por la UIP a que formaran *delegaciones paritarias*, los parlamentos respondieron positivamente a esta iniciativa. La Conferencia estuvo compuesta de 121 hombres y 119 mujeres. El tema tratado era el de la asociación entre hombres y mujeres en política. Todos los participantes reconocieron que este objetivo constituye *el desafío de fondo de la misma democracia*.

Los debates fueron ricos y apasionantes. La conferencia se clausuró con la adopción de una *Declaración final: la Declaración de Nueva Delhi*. Dicho texto constituye un firme compromiso de los partidos políticos representados y de los parlamentos nacionales. En efecto, los estatutos de la UIP prevén que los parlamentos nacionales designen a sus representantes en las sesiones y trabajos de la Organización, y que éstos no acudan a título personal. Tienen la obligación de informar a sus parlamentos respectivos de las conclusiones, los programas y las declaraciones adoptadas.

En principio, pues, los partidos políticos europeos han sido informados de la Declaración, y deberán inspirarse en ella a la hora de formar las listas y de repartir los fondos electorales destinados a las campañas.

En cuanto a nosotras, las organizaciones de mujeres y la sociedad civil, tenemos que, en el curso de debates públicos y de campañas, interrogar a los responsables de los partidos de qué forma se están adecuando a la De-

claración de Nueva Delhi, a la Plataforma de Pekín, al art. 190 del Tratado de Amsterdam.

Debemos informar a los medios, suministrarles estudios y textos que apoyen nuestro objetivo, y que persuadan a las ciudadanas y los ciudadanos europeos para que voten únicamente a los partidos que presenten listas paritarias.

Las ONG, los movimientos partidarios de la mujer, las escuelas, las universidades, los sindicatos, son los blancos para desarrollar nuestra campaña desde el momento en que entre en vigor el Tratado de Amsterdam.

Retomando la cuestión que se nos había planteado como motivo de discusión: «¿Cuál es el impacto que tienen los diferentes sistemas electorales sobre la representación política de las mujeres?» Para mí, la representación política de las mujeres es una reivindicación absolutamente necesaria y constitutiva de la democracia. Ya he dicho antes que el problema del impacto diferencial de las legislaciones electorales me parece una cuestión secundaria, de tipo procedimental, que no puede ser tratada si no se ha resuelto primero la cuestión de los derechos fundamentales existentes, ya sea en los Tratados internacionales, sea en las Constituciones europeas, o sea en el Tratado de Amsterdam.

Ya sabéis, desde luego, que existe un volumen formidable de textos que tratan de los derechos de las mujeres, de la integración de las mujeres, que invitan a los gobiernos y a los partidos políticos a que hagan todo lo posible para integrar a las mujeres en la democracia, pero que no se les reconoce su valor. Actualmente, en pleno año 2000, vivimos en un sistema de *democracia inacabada*, debido precisamente a que la representación política de las mujeres depende de esta formidable heterogeneidad de mecanismos y sistemas electorales.

Es necesario que no sólo nosotras las mujeres, sino el conjunto de los ciudadanos que tienen la suerte de vivir en países democráticos, se convenzan de que la representación política de las mujeres debe concebirse de manera paritaria. y para mí, la paridad no es sólo cuantitativa o numérica, es más bien de orden filosófico y político, es una condición primordial. Significa que la obligación para todos los Estados miembros de hacer realidad la paridad en sus parlamentos es una obligación positiva y de resultados, y no simplemente una obligación de medios.

Tened presente que no dejan de decirnos: «esperad, esperad, ya vamos a proponer medidas facultativas, por ejemplo, cuotas». Así, Bélgica, mi país, es el único país de la U.E. en donde existe una ley electoral que obliga a poner cuotas en las listas electorales. Por supuesto, no es que hayamos conseguido que un Parlamento que estaba compuesto en más del 90% por hombres, de repente votase una ley que dijera: «la mitad de nosotros se va, para que podamos darles a las mujeres alrededor del 40% de los escaños». Lo que ocurrió es que las mujeres se mostraron tan combativas que se logró una ley de compromiso. Una ley que para mí es totalmente humillante e insatisfactoria en cuanto a los criterios de paridad y de democracia. Es una ley que impone cuotas progresivamente más elevadas, de forma que en el 2010 o en el 2015 habrá *quizás un 40%* de mujeres representantes en el Parlamento. Y digo quizás, porque no basta con imponer cuotas en las listas de candidatos colocadas en puestos inelegibles: lo que haría falta son listas paritarias, que obligasen a votar alternativamente a favor de un candidato o de una candidata.

Si leemos un cierto número de estudios, sobre todo los publicados por la Unión Interparlamentaria a nivel mundial, comparando los sistemas electorales, los mecanismos electorales, la necesidad de una participación conjunta, etc. nos encontramos con un lenguaje muy prudente, empleado para decirnos: «Mirad, tened paciencia, está claro que sois del todo seres humanos»; pero hasta hoy no se ha considerado al ciudadano como a la ciudadana, y así esta neutralidad de los textos y la universalidad de la democracia permiten excluir a las mujeres. Y de hecho se les ha excluido del poder político a lo largo de todo el siglo XX. Salvo, lo reconozco, una sola excepción, la de los países escandinavos, y no todos. Algunos sí lo han conseguido. Noruega es desde luego el ejemplo más impresionante, y también Islandia, de todas formas dos países pequeños en comparación a toda la humanidad. Pero puede ser interesante estudiarlos como ejemplo. Allí se ha alcanzado ese umbral crítico, y además no con leyes electorales, sino con normativas que los propios partidos se han autoimpuesto.

Intentaré responder a la pregunta que se me ha planteado, que es «¿Cuál es el peso de los diferentes sistemas electorales?» Yo soy mucho menos optimista que mi colega americano-noruego. Es cierto que, en algunos casos, como afirman varios estudios, el sistema de representación proporcional

puro es el que sería más favorable, con esa famosa magnitud a la vez en las circunscripciones y en los partidos; pero el resultado no está ni mucho menos asegurado. Y además ya nos lo ha dicho, que este tipo de sistema va a seguir, o podría seguir, produciendo efectos.

Por otra parte, debemos ser de lo más escépticos en cuanto a las posibilidades de evaluar correctamente y científicamente el impacto diferente que sobre hombres y mujeres tienen las legislaciones electorales, porque el poder político no reside solamente en las asambleas electorales, e incluso me atrevería a decir que reside cada vez menos en las asambleas electorales. Porque el verdadero poder político es un poder a la vez político en el sentido estricto, habitual y clásico de la palabra, pero también de representación de las mujeres en los órganos económicos y en la toma de decisiones económicas, sociales y culturales. Órganos distintos de los parlamentos se ocupan principalmente de preparar y de tomar las decisiones.

Y si esta decisión va a convertirse en una ley, los Parlamentos estarán predispuestos y su voluntad política o sus decisiones habrán sido preparadas por esos organismos, de forma que la ley simplemente consagre aquello que ya ha sido decidido en otros ámbitos. Pienso en el futuro de la Seguridad Social. Ya hay leyes que modifican los sistemas o los regímenes de protección social en nuestros países, pero que lo hacen no sobre la base de decisiones tomadas por los parlamentarios, sino por toda una serie de expertos, por una serie de otros organismos. Considero pues que si de verdad se quiere medir cuáles son los medios que favorecen una verdadera representación paritaria de hombres y mujeres en todos los ámbitos de decisión económica, social, cultural y política, no basta con examinar el impacto de las leyes electorales. Lo que me parece muy importante.

Se ve fácilmente que la heterogeneidad de sistemas electorales que encontramos, por ejemplo en la U.E., no basta para explicar por qué en ciertos grupos de países hay muchas mujeres elegidas, y en otros hay muchas menos. Se debe a que todos esos sistemas electorales son sistemas que buscan confeccionar unas listas electorales, pero no son sistemas que se basen en una obligación de resultados.

No existe ningún país en el mundo cuya Constitución diga: «todas las asambleas políticas y deliberantes que sean importantes para la decisión política, estarán compuestas de hombres y de mujeres paritariamente». Si lo

hubiera, tal objetivo estaría regulado. Evidentemente no disponemos de los medios para someter a votación una resolución así. A pesar de todos los discursos; a pesar de la Declaración de París, que ha sido firmada el mes pasado por ministros, responsables ante sus gobiernos, y en nombre de sus gobiernos. La declaración que han votado no tiene ningún valor jurídico. Es una declaración de intenciones, política, y así seguirán, como han hecho en Roma, en Atenas, en Pekín o en El Cairo, declarando y manifestando sus buenas intenciones y firmando todos los documentos que queráis, siempre que no sean vinculantes jurídica y legalmente.

Es verdad que en los países escandinavos observamos diferentes sistemas electorales sin que haya leyes que impongan claramente ni la paridad ni la alternancia. Allí son los mismos partidos políticos los que, por todas las razones históricas que se nos han explicado hasta ahora, decidieron en un momento dado, bajo la presión de los movimientos femeninos, adoptar en sus normativas internas una composición de las listas en que habría hombres y mujeres en número suficiente. Por contra, podemos ver que en los tres países que son cuna de la democracia moderna: Francia, Reino Unido y Estados Unidos de América, las mujeres en el poder son menos del 10%. Es cierto que en las últimas elecciones legislativas del Reino Unido, con la campaña de Blair, la voluntad del partido laborista, y el sistema de listas uninominales, pero también con la voluntad de lograrlo, se ha obtenido un resultado del 18,2% de mujeres en la Cámara Baja, y del 7,5% en la Cámara de los Lores.

Lo que puede decirse en la hora presente de los sistemas electorales existentes en los distintos países del mundo, y en particular en los países europeos, es que en realidad lo que vemos en ellos es una demostración palpable de la violación de la democracia mediante la confiscación de la determinación popular y del poder por parte de los partidos políticos. Porque vosotras igual que yo, da igual de qué país seáis, cada vez que hay elecciones estamos obligadas, y los hombres también, a votar las listas que nos presentan los diferentes partidos.

Se viene diciendo aquí que la representación proporcional es probablemente el mejor sistema para las mujeres. A eso yo os diría que en Bélgica, donde el sistema de representación proporcional se acompaña de la posibilidad del voto preferencial, tenemos listas confeccionadas por todos los parti-

dos: está el candidato 1, el 2, el 3, etc. los cuáles sabemos que van a ser elegidos seguro, porque en esa circunscripción, ya se sabe que van a salir elegidos por ese partido unos tres o cuatro candidatos. Después, vienen los otros candidatos y, a menudo, son mujeres lo que encontramos entre estos últimos candidatos, salvo casos excepcionales. Hace ya casi un siglo que existe esta ley de representación proporcional junto con posibilidad para el ciudadano de manifestar un voto preferencial: el votante no tiene más que escribir una cruz delante de un único nombre en vez de votar por el cabeza de lista de ese partido. Pues bien, después de un siglo, ¡30 diputados hombres han logrado pasar a la cámara de diputados gracias al sistema preferencial! Y en el Senado, dos personas, un hombre y una mujer, pasaron en las últimas elecciones, por razones que eran políticas y voluntarias, y con la colaboración del partido liberal al cual pertenecían. Es un balance bastante magro para todo un siglo.

Mi conclusión está muy clara por lo que respecta al papel de los partidos. La Unión Interparlamentaria ha llevado a cabo diversas investigaciones en diversas épocas para averiguar cuál era el papel y qué importancia tenía el papel jugado por las mujeres en los partidos políticos, pues ya la UIP había advertido esto que yo llamo la confiscación de los derechos de los ciudadanos, y que la UIP llama, más eufemísticamente, la sub-representación característica de las mujeres en las instancias electas. Respondiendo a esta cuestión de la subrepresentación, puede decirse que se constata en todo el mundo cómo la mayoría de las mujeres inscritas en los partidos políticos son mujeres activas en las bases, trabajando con dedicación, pero en cambio muy pocas de ellas están en la cúpula, dentro de las instancias de decisión. De nuevo hay que matizar ésto, y considero los países escandinavos como una excepción.

En una segunda investigación, la Unión Interparlamentaria ha imaginado cinco sistemas que podrían acrecentar la participación de las mujeres en los partidos políticos, y así influir en éstos a la hora de confeccionar las listas electorales. Estas cinco propuestas son:

- 1: que cada lista electoral hecha por un partido incluyera al menos una mujer, o un cierto porcentaje de mujeres.

- 2: que cada lista cerrada incluyera al menos una mujer en un puesto susceptible de ser elegido.
- 3: instaurar una alternancia obligatoria en la lista: un hombre, una mujer etc. eso sería un sistema paritario.
- 4: adjudicar a las mujeres un porcentaje en cabeza de lista.
- 5: atribuir con prioridad a las mujeres los escaños que se obtuvieran por distribución de restos electorales.

Las respuestas al cuestionario que se envió a todos los partidos políticos del mundo representados en la Unión Interparlamentaria son muy pobres. Se tienen censados unos mil partidos de importancia en el conjunto de países del mundo, de los cuales pocos, salvo los de países escandinavos, respondieron que tuvieran normas de esta clase, imponiendo porcentajes obligatorios dentro de los órganos de dirección del partido, de los cuadros medios del partido, etc. De nuevo observamos que se trata de un sistema voluntario, o que estas propuestas son totalmente insuficientes. El segundo aspecto que me gustaría comentar es que los cargos electos, es decir, los cargos, puestos y responsabilidades políticas que se confieren a los ciudadanos mediante una elección directa, son mucho menos numerosos que los cargos para los cuales los ciudadanos son designados bien sea por el rey, por el Gobierno, o por cualquier otra instancia que goza de legitimidad en el país en cuestión, pero su designación se hace en general a propuesta de los partidos políticos u organizaciones profesionales o cualesquiera otras organizaciones, que están formadas mayoritariamente por hombres. Por consiguiente, debería hacerse un análisis a fondo del impacto que tienen los diferentes sistemas, ya sean electorales, ya sean de designación. Deberían compararse los dos para comprender la situación.

Llego ya a mi conclusión, que es de orden jurídico, puesto que estamos tratando de leyes y de listas electorales. Para empezar, pienso que se debería hacer una reforma en casi todas las Constituciones de los países democráticos del mundo entero.

- 1: Hay que consagrar el reconocimiento de un derecho fundamental, autónomo, a la igualdad entre hombre y mujer. Este derecho implicaría

dos cosas: *la paridad* en todas las asambleas en donde se tomen decisiones; y *la obligación* para todas las autoridades públicas de poner en marcha medidas activas para que dicho objetivo se cumpla. Y no medidas progresivas a lo largo de 100 o 150 años.

2: Todas las Constituciones democráticas, deberían ser reformadas a la luz de este derecho fundamental, así como todas las asambleas electas o no que sean relevantes desde el punto de vista de la toma de decisión política.

Se trata de una obligación de resultados: los órganos decisorios deben estar compuestos paritariamente por hombres y por mujeres. Lo que conducirá a reformar todos los sistemas electorales.

Creo además que hace falta cambiar los derechos políticos y el papel que juegan los partidos. El funcionamiento de los partidos hasta ahora ha sido considerado en casi todos los países democráticos como algo dependiente del *derecho de asociación*. Es decir, que desde el momento en que no persigan objetivos criminales, como destruir el Estado y la legitimidad del Estado, ya pueden funcionar *libremente*, y el Estado no debe entrometerse en las normas de su funcionamiento interno. Hacerlo equivaldría a vulnerar el derecho de asociación, y por tanto el derecho de los partidos políticos. Sin embargo, yo pienso que un partido político no es una asociación civil ordinaria como cualquier otra; un partido político tiene responsabilidades públicas en uno de los aspectos más importantes de la democracia como es el de la representación. Y por tanto, es del todo legítimo e indispensable que se impongan a los partidos políticos normas para su funcionamiento interno, que permitan garantizar la paridad.

Junto a este papel tan importante de los partidos políticos, creo que hay que examinar también lo que se llama el derecho político de los ciudadanos. En casi todas nuestras Constituciones democráticas tal derecho está reconocido, en general, en términos neutros: todos los ciudadanos son iguales y deben ejercer sus derechos políticos en igualdad. Por este motivo, el Tribunal Constitucional italiano y el Consejo Constitucional francés han condenado las leyes sobre la paridad, porque según han declarado en el pasado, se trata de derechos que favorecen a un colectivo de ciudadanos, las mujeres, en razón de su sexo, en detrimento del resto de los ciudadanos, los hombres.

Tenemos un aspecto muy importante para la existencia de un partido político, que es ante todo sus normas de financiación. Debería negársele la financiación a todo partido político que no haya adoptado normas de paridad, exactamente igual que hoy en día se le niega financiación a un partido que incluya en sus estatutos la xenofobia o que esté a favor de la discriminación racial. Esta misma sanción debería tomarse contra los partidos que no presenten listas paritarias.

Para terminar, diría que hace falta aclarar la distinción entre la paridad, como nuevo paradigma contemporáneo de la igualdad, y las leyes electorales. Estas últimas son de orden procedimental, se legislan para hacer realidad unos principios, que son los valores de igualdad de la democracia. No modificarlas es un delito contra la democracia.

Ojalá seamos cada vez más numerosos y fuertes en nuestros países y en el ejercicio activo de nuestra ciudadanía, para así hacer triunfar esta visión e instaurar una democracia plena¹².

¹² "Afinal o que é a democracia paritária?", Um argumentario. Aliança para a democracia paritária. Lisboa, 1999.