

El largo y sinuoso camino normativo hacia la igualdad de hombres y mujeres en Colombia

Margarita Batlle
Universidad Externado de Colombia
Colombia

El Congreso electo en marzo de 2014 se encuentra debatiendo una nueva reforma política denominada por el gobierno de “equilibrio de poderes”. Esta iniciativa se asienta sobre dos temas fundamentales, por un lado, modificaciones sustanciales al sistema electoral vigente y, por otro, cambios en el sector de la justicia. Entre los elementos más importantes del primer grupo se encuentran: la eliminación de la reelección presidencial, la posibilidad de volver obligatorio el voto, la eliminación del voto preferente o la lista cerrada y desbloqueada y modificaciones a la cuota de género vigente.

Hasta el momento, el proyecto ha cursado y no hay claridad aún sobre cuál será el contenido de la normativa que, dadas las mayorías del gobierno, seguramente se aprobará. De todas maneras, el debate en torno a esta nueva reforma política, que llega tres años después de aprobada la ley 1475 de 2011—conocida como de partidos y movimientos políticos— pone sobre la mesa nuevamente el debate sobre cómo promover la participación de la mujer en la política. Colombia se ubica en el puesto 72, de más de 150, en la clasificación de la Unión Interparlamentaria, situación que pone de manifiesto la necesidad de continuar en una senda de reformas que permita avanzar hacia mayor inclusión de mujeres no solo en el parlamento nacional sino, sobre todo—por registrarse cifras aún más bajas— en los órganos colegiados departamentales y locales (llamados asambleas y concejos).

La historia de la participación política femenina en el país comienza en 1954, año en que la constitución vigente en ese momento —sancionada en 1886— es reformada, permitiéndole a las mujeres votar por primera vez. Hasta ese momento, solo los hombres eran considerados ciudadanos en capacidad de elegir y ser elegidos, así como de desempeñar cargos públicos. El artículo 15 de dicha constitución, redactada durante la hegemonía conservadora, rezaba: “son ciudadanos los colombianos varones de veintiún años, que ejerzan profesión, arte y oficio, o tengan ocupación lícita y otro medio legítimo y conocido de subsistencia”. La prohibición es eliminada entonces, mediante el acto legislativo 003 en el año 1954.

Margarita Batlle. El largo y sinuoso camino normativo hacia la igualdad de hombres y mujeres en Colombia (1978-2015).

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

Casi cuatro décadas tuvieron que pasar para que, en el marco de la asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1991, se avanzara en una legislación proclive a promover la igualdad entre hombres y mujeres. Esto fue probablemente animado, no solo por el espíritu progresista e incluyente de dicha asamblea, sino también por el hecho de que el Legislativo colombiano diez años antes había ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la cual exhorta a los estados a adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país”. Concretamente, la nueva Constitución reconoció en sus artículos 13 y 43 que hombres y mujeres eran iguales y, en ese mismo sentido, en su artículo 40 estableció la obligación de garantizar una efectiva y adecuada participación de la mujer en la administración pública.

En 1995, el país ratifica la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer que había sido adoptada, en el marco del sistema interamericano, en la ciudad de Belén, Brasil años antes. Esta convención enfatiza sobre derechos y libertades que deben ser ejercidos y garantizados para las mujeres de los estados firmantes. Entre estos derechos destaca “el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. Luego vinieron además, las Conferencias de Nairobi y Beijing, esta última suscrita por Colombia en 1995 y sucedida por el Consenso de Quito, que fue acordado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2007.

De algún modo las ratificaciones hechas por el país a las plataformas y acuerdos internacionales sobre el tema de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, entre otros aspectos más específicos, fueron allanando el camino para que, poco menos de una década después, en el año 2000, Colombia sancionara por primera vez una ley de cuotas para cargos de nominación. Así, se aprobó la ley 581 de 2000, que establece una cuota de género del 30% para este tipo de cargos, tanto en el nivel decisorio como intermedio.

El alcance de la ley no llegó hasta los cargos de elección popular puesal serrevisada por la Corte Constitucional ésta, a través de la sentencia C-371 de 2000, estableció que la ley no debía incidirsobre la esfera electoral o partidaria, pues al hacerlo estaría yendo en contravía de la autonomía de los partidos y movimientos políticos de tomar sus propias decisiones respecto de su funcionamiento y estructura interna. Como consecuencia,la aplicación de la nueva norma se limitó a los cargos de nominación de alto nivel dentro de la administración pública, sin consecuencia alguna sobre la participación de la mujer en elecciones, permaneciendo pendiente la cuota de género para la conformación de las candidaturas de los partidos políticos, como ya lo habían hecho gran parte de los países de América Latina.

Desde ese momento hasta la década de 2000, a pesar de suscribirse tratados internacionales que abogaban por la protección de los derechos de las mujeres, poco se había avanzado en términos de legislación interna. Las cifras de participación eran preocupantes. En 2000 solamente alrededor del 12% de los asientos en el legislativo nacional estaba ocupado por mujeres.

Probablemente como respuesta a esta situación de baja representación y teniendo que actuar consecuentemente con las obligaciones que les imponían dichos tratados y resoluciones internacionales, a lo largo de los primeros años de la década tuvieron lugar dos reformas que—complementando los avances que supuso la constitución de 1991 en términos de apertura del sistema político y de partidos— se proponían atacar la escasa representación femenina en las esferas públicas de toma de decisión.

Las reformas constitucionales de 2003 y 2009 tuvieron como finalidad, a grandes rasgos, fortalecer a los partidos políticos, reducir los niveles de fragmentación del sistema de partidos y evitar los vínculos entre mafia y política. Entre los elementos novedosos introducidos por dichas normas, destaca el principio de la equidad de género que, según se aprobó, debía regir el funcionamiento de las organizaciones políticas desde 2009. Como consecuencia, la ley 1475 que reglamentó en 2011 estas dos reformas dio un paso significativo en materia de participación política de la mujer al incorporar, en su artículo 28, una cuota de género para elecciones en distritos plurinominales.

El primer artículo de dicha ley hace referencia a lo que serán los principios rectores del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y que éstos deberán garantizar en sus estatutos o cartas orgánicas. Se trata de los de transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género. Respecto de este último, la norma determina que “en virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.

En ese sentido, la participación política de la mujer, se abordó en dicha ley desde dos frentes distintos: por un lado, respecto de medidas en torno a la conformación de las listas y, por otro, en relación con la financiación estatal de los partidos. Sobre esto último, se estableció que el Estado otorgaría un incentivo económico a los partidos que contaran con mujeres electas y, del mismo modo, estableció que entre los recursos que se les giran a los partidos políticos para su funcionamiento, se garantizara la inversión de parte de los mismos en la inclusión de población subrepresentada, incluidas las mujeres.

A través de la sentencia C-490 de 2011, la Corte Constitucional dio viabilidad de la norma y respetó el porcentaje mínimo del 30% establecido como cuota de género para la conformación de listas. Dicho organismo consideró, en esta oportunidad, que la medida

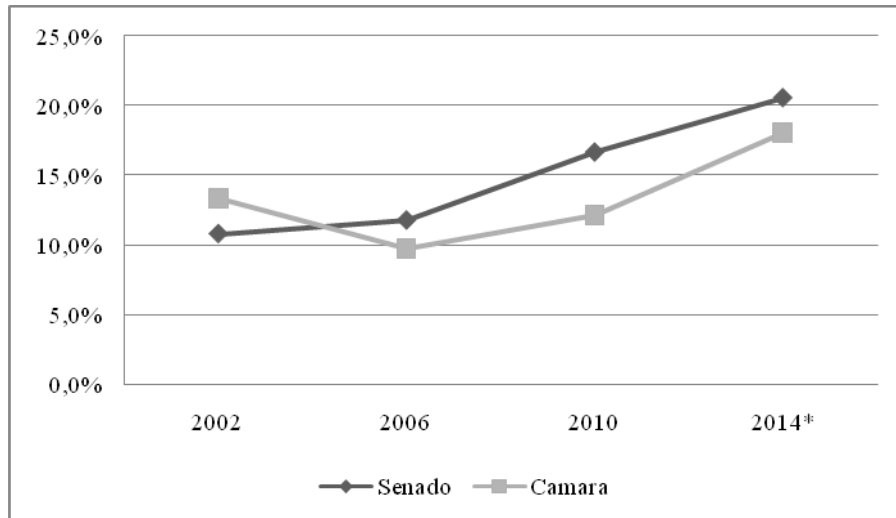
promovía la igualdad de manera “remedial” a favor de un grupo en “situación sistémica de discriminación”. Asimismo, consideró que, a pesar de limitar la autonomía de los partidos, lo hacía persiguiendo una “finalidad importante”. Ese mismo año, se avanzó también en la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República por medio de la ley 1434 de 2011. Asimismo, se crea la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), encargada por medio del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de desarrollar una política de equidad de género.

A catorce años de la aprobación de la primera ley de cuotas, la llegada de mujeres a puestos de toma de decisión y concretamente su capacidad de ganar elecciones continúa siendo mucho menor que la de los hombres. Por ejemplo, respecto de la presencia de mujeres en el Congreso, el Informe Parlamentario Mundial de 2012 ubica a Colombia en el rango entre el 10 y el 18 por ciento y si bien prevalece sobre países de la región que se ubican entre el 0 y el 10 por ciento como Brasil, es ampliamente superado por otros casos como los de Ecuador, Bolivia o Argentina, que se ubican en el rango del 27-54 por ciento de presencia de mujeres en sus parlamentos. Cabe destacar que el aumento en la llegada de mujeres al Congreso en las más recientes elecciones ubicaría, en una medición que tuviera en cuenta la legislatura de 2014-2018, a Colombia en el siguiente puesto del ranking.

Las mujeres en elecciones al Congreso de la República

La ley de cuotas para cargos de elección que, como se planteó anteriormente, se encuentra vigente desde 2011 establece que se debe incluir al menos un 30% de los dos géneros en las listas de candidatos para cuerpos colegiados en aquellos distritos en los que se encuentren en juego al menos cinco escaños. En ese sentido, no se hace mención a la existencia de un mandato de posición, es decir, un lugar preestablecido en el que este 30%, en este caso las mujeres, debería ubicarse. Asimismo, presenta una aplicación diferenciada a lo largo del territorio, ya que rige solamente para 14 departamentos de los 33 en los que se encuentra dividido el país (incluido el Distrito de Bogotá). Así, en 19 departamentos las mujeres no cuentan con la posibilidad que brinda este tipo de legislación para participar en política electoral. Cabe anotar, además, que en estos departamentos, históricamente ha habido una subrepresentación de las mujeres, como evidencian los resultados de las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2014.

GRÁFICO N° 1:
MUJERES ELECTAS EN EL CONGRESO COLOMBIANO (2002-2014)



Fuente: Elaboración con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se puede observar en el Gráfico anterior, desde 2006 se ha venido dando un aumento continuo en la proporción de mujeres que llegan al legislativo colombiano, tanto en la Cámara Alta como en la Baja. En promedio para ambas cámaras, el aumento más significativo tuvo lugar en las elecciones de 2014. Sin embargo, en el caso de la Cámara de Representantes, las elecciones de 2010 supusieron un crecimiento del 5 por ciento en la llegada de mujeres a ocupar escaños, siendo el momento de mayor crecimiento al tomar esa cámara por separado. Para el caso del Senado, las elecciones de 2014 presentaron el aumento más importante, alrededor del 6 por ciento respecto de 2010. Al analizar la representación de las mujeres en cada uno de los departamentos para las elecciones de 2014, se puede observar que entre los 19 departamentos donde no aplica la ley de cuota solo 5 eligieron mujeres, mientras que de los 14 donde sí aplica, 11 eligieron mujeres.

En el caso de las elecciones a cargos subnacionales –tanto en distritos uninominales como en aquellos plurinominales– el aumento ha sido menor de una elección a otra y, a diferencia del legislativo nacional, la proporción de mujeres presentes en estos órganos todavía no ha superado el 18 por ciento. Cabe destacar la gran diferencia entre Ejecutivos y cuerpos colegiados pues la presencia de mujeres en los primeros aún no ha llegado al 10 por ciento. De todas formas, la presencia de mujeres en ambos tipos de cargos ha aumentado desde 2003 hasta la fecha.

¿Cómo se adaptan los estatutos partidistas a la nueva normativa?

Una vez promulgada la ley 1475, los partidos políticos debían cumplir la tarea de adaptar sus estatutos a la nueva norma vigente pues muchos de los aspectos abordados en la misma



hacían referencia directa a la vida interna de estas organizaciones y su responsabilidad en el proceso de inclusión de la mujer a la vida política.

En ese sentido, todos los partidos incluyeron en sus nuevos estatutos lo planteado por la ley sobre la necesidad de que el 15% del presupuesto estatal se destine a Mujeres, grupos subrepresentados y centros de pensamiento. Por ejemplo, los nuevos estatutos del partido MIRA establecieron que el 30% de la Convención Nacional, debe estar conformado por mujeres. Por su parte, el PCC aumentó cantidad de mujeres en el Directorio pasando de dos a tres y creó comités locales con 30% de mujeres.

Asimismo, CR crea Comité de Juventudes, Mujeres y Negritudes. Otros partidos, como por ejemplo el PLC, ya habían avanzado en esta dirección previamente, con organizaciones de mujeres con presencia regional y otras iniciativas de capacitación y visibilización. Sin embargo, los esfuerzos más modestos tienen lugar en la esfera del financiamiento y las estrategias de campaña, donde los partidos han realizado poco o ningún avance en el desarrollo de estrategias de financiamiento con enfoque de género que contribuyan a la realización de campañas exitosas para grupos políticamente subrepresentados, como las mujeres.

2014: Se abren las discusiones para una nueva reforma

Como se planteó anteriormente, el segundo mandato del Presidente Santos ha comenzado con la propuesta de una gran reforma política que, animada por la intención de acabar con la reelección inmediata del Jefe de Estado, busca realizar cambios en otras ramas –la justicia– del poder público y aspectos del sistema electoral –eliminación de la posibilidad de utilizar el voto preferente por parte de los partidos y los ciudadanos, nueva ley de cuotas, entre otras–.

Grupos feministas, de académicos interesados en temas de reforma, organismos internacionales e incluso algunos legisladores, han contribuido a fomentar el debate sobre el fortalecimiento de la cuota de género. En ese sentido, se ha debatido sobre la posibilidad de avanzar hacia la paridad, de incluir un mandato de posición –teniendo en cuenta la existencia de listas cerradas y desbloqueadas– y asimismo, de extender la obligatoriedad de la cuota a todas las circunscripciones plurinominales del país, independientemente de su tamaño. La consigna, con base en la cual han hecho eco diferentes actores interesados, ha sido la de “Paridad, alternancia y universalidad”.

Sin embargo, luego de varios debates en Senado y Cámara de Representantes, el proyecto ha sufrido diferentes modificaciones y, por el momento, no hay certeza sobre la aprobación de ninguna de las iniciativas mencionadas anteriormente, aunque la inclusión de un mandato de posición con una cuota del 30% es la que parece más probable. De todas



maneras, el tema se encuentra en la agenda y eso, probablemente, constituya un paso más en este largo –y sinuoso– camino hacia la igualdad de hombres y mujeres en la política colombiana.