

LAS POSIBILIDADES DE LA LEY DE PARIDAD CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. EL CASO DE ARGENTINA

Abstract: Este trabajo analiza las posibilidades de la ley de paridad nacional argentina a través de su diseño formal para desalentar ciertas prácticas asociadas a la participación política de las mujeres que restringen y/o anulan el ejercicio de los derechos políticos de este grupo social y que han sido conceptualizadas en América Latina a través de un neologismo, violencia política de género. Se aborda esta problemática para el caso argentino en vista a las elecciones 2019- primera implementación de la paridad en el nivel nacional- con el propósito de conocer los avances y retos aún pendientes para promover su efectividad ante la prevalencia de una cultura política patriarcal.

Por LAURA ALBAINE*



Diputadas y Diputados en la presentación de la Ley de Paridad de Género (Foto del Congreso de la Nación Argentina)

Palabras clave: LEY DE PARIDAD/ VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO/ ARGENTINA/ ELECCIONES

Introducción

En el año 2017 Argentina adoptó en el ámbito nacional la Ley N° 27.412- Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política; adicionándose de este modo a la ola paritaria que atraviesa América Latina y que ha resultado en la adopción de este tipo de norma en Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Honduras (2012), México (2014), Nicaragua (2010), Panamá (2012)¹ y Venezuela (2005- 2015)². Este impulso es promovido principalmente por las Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe, Quito (2007), Brasilia (2010), República Dominicana (2014), Montevideo (2016), así como la Conferencia de Población y Desarrollo de Montevideo (2013); en el marco de la puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) que prioriza la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en forma transversal; y la aprobación de la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (2015).

De este modo, se ha dado marcha a la construcción de un nuevo consenso regional que ubica a la paridad como propulsor de una nueva dinámica democrática sustentada sobre la inclusión, equidad y justicia en términos de género en todos los ámbitos; a la vez que se ha reconocido la violencia de género como principal condicionante de este proceso. En el ámbito político, la paridad viene a equilibrar las relaciones de poder entre ambos sexos asociadas a la competencia político electoral; que resultan -entre otros aspectos- en el acceso desigual a cargos de representación ciudadana y espacios de toma de decisión. En particular, en relación al diseño en términos de género de las listas de candidatos, las leyes de paridad establecen

que estas nóminas deben estar integradas por un 50 % de integrantes de cada sexo dispuestos en forma alternada y secuencial; hecho que logra superar el porcentaje aleatorio que establecen las normas de cuotas y la imprecisión del mandato de posición (Archenti 2011) así como su arbitrariedad.

No obstante, los avances legales por sí solos no bastan. Los logros conseguidos en materia legal para las mujeres se enfrentan con diversos obstáculos en su implementación que dejan al descubierto la persistencia del sistema patriarcal enraizado en ciertas instituciones políticas, así como en el conjunto de la sociedad- a pesar que en los últimos años principalmente a través del activismo de los movimientos de mujeres ha comenzado a ser fuertemente cuestionado-. Las mujeres y varones no se enfrentan a condiciones similares para ejercer sus derechos político electorales; más allá de los avances normativos del ámbito nacional e internacional que propugnan por lo contrario tal como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer (1952). Las mujeres suelen sufrir diversas formas de discriminación según características específicas del contexto socio político e institucional- incluso violencia física y/o asesinato- cuando deciden participar en forma activa en la competencia político electoral (Albaine 2015a, 2015b y 2017, Alanis Figueroa 2017).

Tras siete décadas desde que se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Art. 21); aún el ejercicio de este derecho es condicionado principalmente por el predominio de una cultura política patriarcal que restringe y/o anula los derechos humanos de las mujeres. Si bien la discriminación que suele



Aprobación en Cámara de Diputados

sufrir este grupo social para ejercer su ciudadanía política es de larga data, lo novedoso es que ha adquirido reconocimiento y visibilidad en el siglo XXI junto al impulso paritario que atraviesa la región a través de la adopción de un neologismo: violencia política de género. En el nivel regional, la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres (OEA/ CIM, 2015)- primer acuerdo regional en la materia- y la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las mujeres (OEA/CIM, 2017) constituyen los avances legales que conceptualizan esta problemática³.

Según la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, debe entenderse por “violencia política contra las mujeres” cualquier acción, conducta u omisión, realizada en forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica”. (Art. 3, CIM/OEA, 2017). En este sentido, se trata de diversos tipos de prácticas basadas en la asimetría de relaciones de poder (Cerva Cerna 2014); que a través del ejercicio desigual del poder político se orienta a conculcar los derechos políticos y los derechos

humanos de las mujeres (Archenti y Albaine 2018) constituyéndose en una problemática de alcance mundial. Según datos de un estudio realizado por la Unión Interparlamentaria (IPU) en 39 países de cinco regiones del mundo, el 82 % de las parlamentarias encuestadas afirmaron haber experimentado alguna forma de violencia psicológica durante su mandato siendo definida este tipo de violencia como los comentarios, gestos e imágenes de índole sexual, sexistas o humillantes que se hacen en su contra, o las amenazas y/o formas de acoso de las que han podido ser objeto (IPU, 2016).

En este escenario, Argentina tras la adopción de la Ley Nacional de Paridad N° 27.412 (2017)- reglamentada por el Decreto 171/2019- presenta el principal desafío que la implementación de esta norma en los comicios que se celebrarán en el año 2019 -así como en otros venideros- no sea acompañada por prácticas de acoso y/o violencia política de género. En este sentido, este artículo realiza algunas reflexiones sobre la posibilidad que esta norma representa para desincentivar esta problemática desde el diseño de su texto, así como plantea algunos retos pendientes para alcanzar su efectividad.

I. La problemática de la violencia política de género en Argentina

En Argentina, la experiencia indica tras más de veinte años de cuotas que los logros formales aún no han podido transformar *in toto* la cultura política asociada a la participación política de las mujeres que aún manifiesta formas de discriminación y violencia de género. Según datos de un estudio realizado en ese país por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA, 2018) la violencia política de género afecta a 8 de cada 10 encuestadas. Este mismo estudio revela que los dos tipos de violencia que suelen sufrir más las mujeres son la violencia psicológica (50%) y la violencia simbólica (28%). En tanto, un estudio realizado por las organizaciones Julieta Lanteri, Multiparty Office (WFD)- FUNDECO (2018) señala que la principal forma de violencia política de género que se evidencia en ese mismo país es la violencia simbólica.

El reconocimiento y visibilización de esta problemática ha impulsado el #Me Too en la política que ha resultado en la denuncia de ciertas situaciones de violencia de género que han sufrido diversas mujeres que participan en forma activa en la política.; y que han puesto en evidencia la necesidad de transformar las prácticas que caracterizan el modo masculino de hacer política. Esta realidad pone en relevancia que muy a pesar de los avances normativos y cuantitativos alcanzados en Argentina en materia de participación política de las mujeres –principalmente a través de las cuotas de género y recientemente con la paridad política- persisten prácticas patriarcales que atentan contra el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres libres de toda forma de discriminación y violencia de género.

Precisamente, el estancamiento o ineffectividad de las cuotas (Archenti 2011, Caminotti y Del Cogliano 2017, Gherardi y Martelotte 2017) que se evidencia en Argentina en el periodo 2009-2017 en el acceso a la Cámara Baja puede ser asociado- entre otros aspectos- a la violencia política de género. Según datos del Observatorio de Género de la CEPAL, luego de alcanzar el valor máximo histórico del 40 % de mujeres en dicha institución en el año 2009; este valor ha oscilado en forma decreciente al adquirir el valor más bajo en el año 2015 con un 35, 8%, en tanto en el año 2017 se manifiesta un crecimiento al alcanzar un valor de 38, 9 %. Las limitaciones vinculadas a la efectividad de las cuotas impulsaron el avance hacia la paridad política (Archenti 2011, Archenti y Tula 2014, Caminotti y Del Cogliano 2017, Gherardi 2017) en el marco de la construcción de un nuevo consenso regional, hecho que resultó en la aprobación de una norma paritaria por el Congreso Nacional el 22 de noviembre de 2017.

En este contexto, la implementación de la paridad política en el caso argentino – al igual que en otros países- presenta el desafío de ser un marco normativo propulsor de un cambio cultural en el modo de hacer política a través de reglas que propugnan por condiciones de igualdad entre varones y mujeres en la competencia político electoral. De este modo, esta norma viene a transformar la lógica y reglas masculinas que

predominan en este ámbito (Archenti y Albaine 2013) y que resultan en formas de violencia política hacia las mujeres.

II. Ley N° 27.412. Sus posibilidades contra la violencia política de género

La reciente experiencia de la implementación de la paridad en algunos países de América Latina puso de manifiesto la necesidad de incluir mayores precisiones en el diseño legal orientadas a promover la eficacia de este tipo de norma ante la persistencia de prácticas patriarcales que suelen acompañar su aplicación a través del accionar principalmente de los partidos políticos e incluso en algunos casos de ciertas instituciones con competencia electoral. El diseño de la ley constituye uno de los aspectos clave que incide sobre la efectividad de la paridad política, así como también su adecuada reglamentación orientada a no alterar el sentido intrínseco que persiguen estos tipos de norma (Archenti y Albaine 2018). Ambos aspectos constituyen desde su diseño y adecuada implementación mecanismos capaces de desalentar ciertas prácticas que han sido reconocidas como formas de violencia política de género.

En el caso de Argentina, la normativa paritaria nacional especifica como requisito para la oficialización de las nóminas de candidatos que “*las listas que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada las mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último candidato/a suplente*” (Art. 60 bis) (Subrayado propio). Este último aspecto resulta destacado ya que si se considera la lógica patriarcal que tiende a guiar la confección de las listas partidarias (Archenti y Tula 2008 y 2014; Baldez y Brañez 2005, Htun y Jones, 2002, Delgado 2000) ante la ausencia de esta disposición existe la posibilidad que el 50 % de mujeres sean dispuestas en las posiciones con menos probabilidades de resultar electas tal como en los últimos lugares de la lista de titulares o en la nómina de suplentes. Así, la normativa paritaria nacional argentina contempla mecanismos de alternancia y secuencia con una especificación precisa que regula su

implementación desde el inicio de la lista tanto para titulares como suplentes; a la vez que establece su ámbito de aplicación: senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur; y rige tanto para la conformación de las listas de primarias como definitivas.

En contraposición, en otros países con normas paritarias el marco legal no ha incluido especificaciones desde que posición de la lista debe aplicarse el mecanismo de alternancia y secuencia de candidatos. Este aspecto incluso ha resultado en regulaciones adversas al espíritu que estas normas persiguen a través del accionar de las instituciones con competencia electoral. A modo de ejemplo en Honduras el “Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de las mujeres y los hombres en los procesos electorales” (2016) establece como norma general que en las nóminas de diputados propietarios al Congreso Nacional en los Departamentos de 3 o más diputados la alternancia es permitida desde la primera hasta la última posición (Art. 7, Inc. 6); en tanto dispone que a fines de inscripción, la exigencia de este mecanismo rige a partir de la tercera, cuarta o quinta posición (Art. 7, Inc. 7). Es decir, que la aplicación de los mecanismos de alternancia y secuencialidad adopta carácter imperante a partir de la tercera ubicación de la lista; en tanto que en los lugares precedentes se constituye en una mera posibilidad bajo el criterio arbitrario de los partidos políticos (Archenti y Albaine 2018).

Por otro lado, la ley de paridad nacional argentina establece la no oficialización de las listas que no cumplan con el mecanismo de paridad -hecho que garantiza la aplicabilidad de la norma paritaria⁴. En tanto, el Decreto reglamentario 171/2019 reconoce la facultad de todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito de impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de precandidatos o candidatos que no cumpliera con lo dispuesto por la normativa paritaria. Este mecanismo incentiva la participación y vigilancia ciudadana respecto al cumplimiento de este principio en la conformación de las listas. En este sentido, en vísperas a las elecciones 2019 distintas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de

las mujeres han conformado espacios transversales orientados a monitorear el cumplimiento de la ley de paridad, tal como la iniciativa Ojo Paritario. El decreto 171/2019 también establece que en caso de incumplimiento de la paridad de una lista de precandidatos oficializada por la Junta Electoral de la agrupación política, el Juez Electoral puede ordenarla de oficio si no ha sido adecuada previa intimación. Esto mismo se prevé para el caso de las listas definitivas estableciéndose esta facultad al Juez Electoral previa intimación a la agrupación política (Decreto 171/ 19, Art. 3 y Art. 5).

Por último, la Ley N° 27.412 establece un sistema de suplencia de equiparación de sexo. Así se prevé por ejemplo que *“en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional lo/ a sustituirán los/as candidatos de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido”*. En este sentido, el Decreto 171/19 establece precisiones del sistema de suplencia a aplicar en diversas situaciones a fin de salvaguardar la paridad de género. Este aspecto resulta relevante ya que algunas experiencias en América Latina indican que las mujeres son obligadas a renunciar para que asuma un suplente varón a través de diversas prácticas. El caso de las juanitas (2009) y más recientemente las manuelitas (2018)⁵ en México son manifestaciones de esta problemática donde en ambos casos las mujeres fueron obligadas a renunciar a sus puestos para que sean ocupados por varones.

En síntesis, resulta posible afirmar que el diseño de la normativa paritaria argentina posee mecanismos que han sido reconocidos en base a la experiencia de algunos países de América Latina como favorables para desalentar ciertas prácticas de violencia política de género vinculadas al accionar de los partidos políticos así como de ciertas instituciones con competencia político electoral que conculcan y/o anulan los derechos políticos de las mujeres, a saber son: 1) la paridad con alternancia y secuencia desde la primera posición de la lista, 2) la aplicación de sanciones por incumplimiento, la no oficialización de la lista, 3) el establecimiento de un sistema de suplencia con equiparación de sexo, 4) el poder de la ciudadanía de impugnar

una lista infractora ante la Justicia Electoral y 5) la capacidad del Juez Electoral de ordenar de oficio las listas que no cumplen con la paridad.

III. La paridad en marcha. Los retos pendientes

La implementación de la ley de paridad nacional presenta ciertos retos en vista a las elecciones generales 2019. La experiencia de la implementación de la ley subnacional de paridad de la provincia de Buenos Aires (Ley N° 14.848/2016), en relación a la dinámica que adoptó su articulación con la conformación de las listas primarias de candidatos y las listas definitivas, revela la necesidad de prestar atención a este proceso en el marco de la puesta en marcha de la Ley de Paridad N° 27.412 (2017).

En la Provincia de Buenos Aires, la alternancia y secuencia entre sexos por binomios prevista por la normativa paritaria del nivel subnacional fue vulnerada a través de la Resolución N° 114 (2017) de la Junta Electoral que propuso armonizar este mecanismo en las elecciones generales con la voluntad popular resultante de los comicios primarios. De ello resultó que en el proceso de conformación de las listas generales a partir de dos o más listas que habían competido en las elecciones primarias se priorizó el orden de candidatos original de las boletas; hecho que anuló la aplicación de la alternancia y secuencia por binomios entre sexos previsto por la ley. El argumento del fallo de la Junta Electoral se sustentó en que la norma paritaria aún no había sido reglamentada – a pesar que la Ley N° 14.848 prevé mecanismos para su aplicación en el Art. 2 - y que sería un acto de príncipe modificar la voluntad popular que eligió una lista a fin de respetar la alternancia y secuencialidad de sexos que establece la ley (Archenti y Albaine 2018). Así, como afirma un estudio de CIPPEC realizado por Caminotti et al. (2018) *“en las primarias provinciales la gran mayoría de las agrupaciones cumplió la ley de paridad en la presentación de las listas de precandidatos y las pocas listas que no lo hicieron fueron corregidas por la Junta Electoral. Pero pasadas las primarias una decisión administrativa de la Junta Electoral eximió a las agrupaciones que habían presentado más de una lista de la obligación de intercalar mujeres y varones en forma secuencial*

y alternada en la lista para la elección general”.

Este ejemplo revela la importancia del accionar de Justicia Nacional Electoral en la interpretación y cumplimiento de la Ley N° 27.412 en el marco de los comicios 2019 –especialmente en el proceso articulador de las elecciones primarias y generales, así como en otras oportunidades que lo requieran- con el propósito de salvaguardar el sentido real de esta norma. A tal efecto el Decreto 171/19 establece que *“en la integración de las listas definitivas conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley N° 26.571 se compatibilizará el resultado obtenido en las elecciones primarias por cada una de las listas con la representación paritaria de género (...) Si al conformar la lista definitiva, según el resultado de la elección primaria y de acuerdo al sistema de distribución establecido en la carta orgánica partidaria o reglamento de la alianza partidaria, no se cumpliera con los requisitos de conformación paritaria establecidos en el artículo 60 bis del Código Electoral Nacional, la Junta de la agrupación procederá a ordenarla”* (Art. 4). De este modo, se prescribe el cumplimiento de la paridad y alternancia en la conformación de las listas definitivas según los resultados obtenidos en las primarias; y se establece en caso de incumplimientos el reordenamiento por parte de la junta de la agrupación; y en caso que esto no se hiciera -tal como se mencionó con anterioridad- el Juez Electoral la ordenará de oficio previa intimación.

Por otro lado, los procesos celebrados en la región en los que se implementó una norma paritaria- tal como en Costa Rica (2014) y Bolivia (2009)- han puesto en evidencia que los partidos continúan ubicando a las mujeres en las nóminas de candidatos en las posiciones con menores posibilidades de resultar electas, sobre todo que estas instituciones suelen privilegiar aún los encabezamientos masculinos de las listas. Esta problemática ha instalado la discusión en torno a la incorporación de la dimensión horizontal de la paridad. A modo de ejemplo en Costa Rica la Resolución N° 3603-E8-2016 del Tribunal Supremo de Elecciones estableció que *“la paridad de las nóminas a candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con*

un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule”. La dimensión horizontal de la paridad es un aspecto aún pendiente del diseño normativo electoral argentino para promover la eficacia in toto de la paridad en el ámbito electoral. El análisis de los resultados en términos de género que evidenciará la primera implementación de la paridad en el año 2019- al igual que en otras experiencias regionales- seguramente generarán las condiciones de posibilidad para su debate.

Por último, uno de los desafíos más importantes de la Ley N° 27.412 y del Decreto 171/2019 se vincula a su propósito de transformar el accionar de los partidos políticos- principal ámbito donde se ejercen prácticas de acoso y/o violencia política de género- a través de la adopción de la paridad política para regular su dinámica interna. A tal efecto se establece como deber de estas instituciones: 1) el respeto de la paridad de género en su funcionamiento en todos los órganos regulados por su carta orgánica- aunque se establece no necesariamente el cumplimiento estricto del principio de alternancia- y 2) el respeto a la paridad de género en el acceso a cargos partidarios. Con el propósito de asegurar estas medidas se dispone que en caso de violación de la paridad de género en las elecciones de autoridades y de los organismos partidarios- previa intimación a las autoridades partidarias- la caducidad de la personalidad política de estas instituciones.

A modo de conclusión

El diseño del texto de la Ley Nacional de Paridad argentina incluye mecanismos que desde la teoría han sido reconocidos como favorables para promover la efectividad de este mecanismo, tal como la alternancia y secuencia (Archenti 2011, Archenti y Tula 2014, Tula 2017) desde la primera posición (Archenti y Albaine 2018) y su obligatoriedad –a través de la penalización por incumplimiento, que imposibilita excepciones de aplicabilidad (Caminotti y Freidenberg, 2016)-; a la vez de la capacidad de la ciudadanía de impugnar ante la Justicia Electoral un lista infractora y el ordenamiento de oficio por el Juez Electoral en

caso de incumplimiento previa intimación.

Por otro lado, el establecimiento de un sistema de suplencia con equiparación de sexo y el hecho que los partidos políticos deben ajustar su dinámica interna a los principios de la democracia paritaria bajo el apercibimiento de perder su personalidad política; constituyen mecanismos favorables para avanzar en un nuevo modo de hacer política sustentado sobre la inclusión de género y en la promoción de condiciones de igualdad en la competencia político electoral.

No obstante, este diseño normativo seguramente en la práctica encontrará resistencias provenientes principalmente de los partidos políticos. El rol de la Justicia Nacional Electoral, así como de los organismos, organizaciones y movimientos de mujeres comprometidos con los derechos humanos de este grupo social- al igual que lo demuestra la experiencia de más de 20 años de cuotas- constituirán actores clave para vigilar el correcto cumplimiento de la ley. Queda aún pendiente la discusión en torno a la inclusión de su dimensión horizontal que vendrá a cuestionar los encabezamientos de las listas que suelen ser mayoritariamente masculinos.

La puesta en marcha de la ley nacional de paridad argentina, en un escenario en el que aún prevalecen prácticas de violencia política de género, requiere el compromiso con el espíritu de la norma tanto de actores clave de la sociedad política así como de la sociedad civil. Se trata en sí de allanar el camino de la paridad formal a la paridad real; y en consecuencia transformar el orden desigual en términos de género que rige el modo de hacer política a través del cumplimiento efectivo de las leyes de igualdad preexistentes del ámbito nacional e internacional con el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres libres de toda forma violencia de género.

* Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente regular de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires

Colaboran con ANU-AR

