

CAPÍTULO II

El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en el marco internacional de los derechos humanos

1. Los derechos políticos de las mujeres son derechos humanos

El derecho de las mujeres a participar en el ámbito de la política es reconocido en la actualidad como un derecho humano fundamental,¹ como un requisito básico para la igualdad entre mujeres y hombres, el respeto pleno a la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.

El carácter universal, inalienable e indivisible de los derechos humanos ha posibilitado la definición de la participación equilibrada entre mujeres y hombres en el ámbito político como un tema importante en la agenda internacional de los derechos humanos. Sin embargo, tal como apuntan Alda Facio (1991:16) y Rosalía Camacho (1998:2), habría que tener presente que la concepción de los derechos humanos ha variado históricamente de acuerdo con el sentido, valor o contenido que cada época y cada sociedad le han dado; por ello, el reconocimiento de la necesidad de garantizar la participación política equilibrada entre mujeres y hombres ha implicado una serie de procesos históricos de movilización social que ha tenido como protagonistas a las mujeres en su exigencia por lograr el reconocimiento pleno de su ciudadanía.

La creencia de que las mujeres no son tan humanas como los hombres al no poseer las mismas cualidades, fue la justificación para su exclusión del ámbito de la política. Con el tiempo dicha exclusión dio pie a la realización de múltiples movilizaciones femeninas, así como al desarrollo de una mayor conciencia internacional en torno a los derechos de las mujeres, hasta lograr el reconocimiento de que *los derechos de las mujeres son también derechos humanos* y, por ende, requieren estar plenamente integrados en los instrumentos internacionales de la materia.

Este proceso es fundamental porque da cuenta de las situaciones y fenómenos socio-históricos que han posibilitado traspasar del reconocimiento de “los Derechos del Hombre” al paradigma de los “Derechos Humanos,² tránsito que ha implicado la incorporación de las mujeres como género en lo humano,

¹ Los derechos humanos se definen como el conjunto de derechos básicos y libertades fundamentales inherentes a todas las personas para garantizar la dignidad humana (ONU, 1948).

² La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) constituye un antecedente de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948). En el primer documento referido se definía como sujeto exclusivo de derechos al hombre-varón, en el segundo documento el término de hombre persiste, sobre todo en el preámbulo del texto, coexistiendo con el de personas e individuos quienes serían los sujetos de los derechos humanos.

reconociéndose que son tan humanas como los hombres y, por tanto, la discriminación contra las mujeres, por su condición de género, es una violación a los derechos humanos (Facio, 2000:22).

Este reconocimiento implica que la realización de la promesa de los derechos humanos depende de que a las mujeres se les respeten sus derechos y ello demanda que la humanidad de las mujeres forme parte de la conciencia colectiva.

Si bien es cierto que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por razones de sexo y garantizan la igualdad de todos los seres humanos, esto no ha sido suficiente para asegurarle a las mujeres la protección de sus derechos por parte de estos instrumentos y sus mecanismos de monitoreo. Ello se debe, de acuerdo con Alda Facio (2000) y Cinta Canterla (2002), a que dichos instrumentos prohíben que se haga discriminación en el goce de los derechos que establecen, pero la forma como éstos se instituyen es androcéntrica.

Es decir, los derechos reconocidos en esos instrumentos son pensados desde las necesidades de los hombres, lo que evidencia múltiples resistencias para considerar a las mujeres sujetos morales y, por tanto, políticos y jurídicos y, en consecuencia, beneficiarias de los principios fundamentales éticos universales de las personas.

En consecuencia, el derecho y las instancias internacionales en materia de derechos humanos han ido asumiendo paulatinamente, cada vez con mayor claridad, la necesidad de reconocer de manera específica y explícita los derechos de las mujeres en el marco de los derechos humanos.

El ámbito de atención inicial por parte de la comunidad internacional respecto a las violaciones a los derechos de las mujeres se centró en ciertos aspectos de los derechos civiles y políticos. Dicha preocupación se tradujo en la inclusión del derecho de las mujeres a participar en la vida política en algunos instrumentos de carácter internacional y regional, lo cual constituye un avance importante en el reconocimiento de los Estados a los derechos de las mujeres como derechos humanos.

En este proceso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha jugado un papel fundamental en la conformación de un marco jurídico internacional que reconoce, tutela y protege los derechos de las mujeres, incluyendo sus derechos políticos en el marco de los derechos humanos; asimismo, ha impulsado de manera sistemática la realización de foros internacionales en los cuales los países han acordado el impulso de diversas medidas que contribuyan a acelerar el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Los instrumentos internacionales referidos más adelante en este estudio, garantizan los derechos políticos de las mujeres. Se trata de una serie de acuerdos entre Estados que contienen principios básicos sobre los cuales los gobiernos de los respectivos países deben formular políticas e impulsar diversas medidas, incluyendo aquellas de carácter legal que permitan garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Dichos instrumentos suelen clasificarse ya sea por el número de Estados Partes que los suscriben (tratados bilaterales o tratados multilaterales); por la obligación jurídica de los Estados Partes (tratados vinculantes o tratados no vinculantes) y por el nivel de aplicación (tratados en el ámbito regional o tratados en el ámbito mundial).

Destaca entre las definiciones de dichos instrumentos su obligación jurídica ya sea como: a) instrumentos vinculantes, también llamados '*hard law*' y b) instrumentos no vinculantes o '*soft law*'.

La primera categoría comprende a los tratados, convenciones, pactos o acuerdos signados por Estados Partes. En la *Convención de Viena* (1969), artículo 1, inciso a, se establece que por tratado, pacto y convenio se entienden los acuerdos jurídicamente obligatorios entre Estados, en los cuales se definen los deberes de los Estados Partes. La importancia de estos instrumentos estriba en la obligación jurídica (legal) que supone a los Estados Partes de los mismos, la observancia del contenido de dichos instrumentos.

Respecto a la categoría '*soft law*', ésta se constituye a través de las declaraciones, recomendaciones, planes de acción y todas aquellas medidas de carácter político (moral) tendientes a definir directrices, principios y pautas de acción que deben poner en marcha los Estados para lograr los objetivos consensuados en los organismos internacionales.

La importancia de este tipo de instrumentos radica en que su contenido expresa la descripción de la condición de sociedad deseada, la aspiración de futuro próximo, así como el conjunto de medidas específicas capaces de hacer posible esa condición de futuro. Por ello, en conjunto, los instrumentos internacionales de carácter jurídico y los de carácter político constituyen herramientas fundamentales para la observancia y salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo los políticos.

A continuación, se describe el contenido de aquellos instrumentos que tutelan los derechos políticos de las mujeres en el ámbito mundial (ONU) y en el ámbito regional (OEA), a fin de identificar los compromisos asumidos por los Estados Partes, entre los que se encuentra México.

Cuadro 1
Instrumentos en el ámbito mundial y regional en
materia de los derechos políticos de las mujeres

	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS
Instrumentos jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer ▪ Pacto de Derechos Civiles y Políticos ▪ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer ▪ Comité de CEDAW 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer. ▪ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) ▪ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará),
Instrumentos políticos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Declaración Universal de Derechos Humanos ▪ Declaración para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer ▪ Conferencia Mundial de Derechos Humanos ▪ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing ▪ Declaración Universal de la Democracia (Unión Interparlamentaria) ▪ Declaración de Atenas (Unión Europea). 	

Fuente: Elaboración CEAMEG.

2. Instrumentos jurídicos internacionales que reconocen los derechos políticos de las mujeres

Entre los instrumentos específicos en el ámbito internacional en los que se reconocen y salvaguardan los derechos políticos de las mujeres, se debe hacer mención de la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, abierta a la firma por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 640 (VII) del 20 de diciembre de 1952, la cual fue ratificada³ por México el 23 de marzo de 1981.

El artículo II de dicha convención señala que:

“Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna”.

El reconocimiento de este derecho se refuerza con lo establecido en el artículo III, que a la letra dice:

“Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”.

La importancia de dicha Convención radica en el reconocimiento explícito que hace del derecho de las mujeres a ejercer el voto en cualquier proceso electoral en igualdad de términos que los hombres y sin ser objeto de discriminación. Asimismo, obliga a los Estados Partes a garantizar el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones con los hombres en todos los cargos y funciones públicas.

Otro instrumento relevante lo constituye el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. La adhesión de México a dicho instrumento se realizó el 23 de marzo de 1981.

El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* es un instrumento importante porque reconoce y garantiza el disfrute de todos los derechos civiles y políticos de igual manera para las mujeres y los hombres, tal como se señala en su artículo 3, que establece:

“los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”.

³ Se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado (OACNUDH, 2003).

El conjunto de derechos civiles y políticos reconocidos en dicho Pacto, que garantizan la igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de los mismos, ha sido reconocido hasta ahora por 160 países, incluyendo México.

Sin duda, estos instrumentos han sido sumamente importantes para garantizar los derechos políticos de las mujeres. Ahora bien, existe una convención que, por su importancia, requiere ser destacada de manera especial: la *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*.

A. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Esta Convención, conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés, fue adoptada y abierta a su firma y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/180, el 18 de diciembre de 1979. Hasta ahora ha sido adoptada por 185 países, incluyendo México, que la ratificó el 23 de marzo de 1981.

Su elaboración incluyó cuatro años de trabajo y su creación fue producto de la primera Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en México en 1975, en la que se reconoció la necesidad de contar con una convención orientada a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres.

La CEDAW buscó reunir en un único instrumento legal internacional de derechos humanos las disposiciones de instrumentos anteriores de la ONU relativas a la discriminación contra las mujeres. De acuerdo con Alda Facio (2002), esta Convención es definida como la “Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres”, o bien como la “Carta Magna de los Derechos de las Mujeres” por ser el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las mujeres, ya sea explícita o implícitamente, al prohibir todas las formas de discriminación por razones de sexo.

Asimismo, la *CEDAW* se distingue por ser el primer instrumento internacional de carácter amplio y jurídicamente vinculante que prohíbe la discriminación hacia las mujeres en todas las esferas de la vida, incluyendo la política, y obliga a los gobiernos a adoptar medidas especiales de carácter temporal –acciones afirmativas– para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

Se trata de un tratado internacional de derechos humanos que protege los derechos y libertades fundamentales de las mujeres a través de principios clave que aseguran la igualdad entre mujeres y hombres y una serie de medidas que los Estados deben tener en cuenta al elaborar sus agendas nacionales, encaminadas a eliminar la discriminación que impide o anula el acceso de las mujeres a sus derechos y limita sus oportunidades (SRE, 2007).

El primer artículo de dicha Convención es fundamental, ya que en éste se define el concepto de discriminación contra las mujeres en los siguientes términos:

“A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

De igual forma, es necesario destacar el contenido del artículo 4, respecto a la implementación de acciones afirmativas en beneficio de las mujeres:

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

Respecto a los derechos políticos de las mujeres, su protección se explicita en diversos artículos; específicamente en la primera parte de la Convención se señala en el artículo 3 la obligación de los Estados Partes de tomar las medidas apropiadas (incluso de carácter legislativo) en todas las esferas, incluyendo la política, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Asimismo, en la segunda parte, particularmente en el artículo 7, se establece:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.

Lo expresado en este artículo se complementa con lo señalado en el artículo 8 en el sentido de que:

“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.

De esta manera, los Estados Partes de la Convención de la CEDAW se han comprometido a tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, compromiso que implica que los Estados necesitan emprender una serie de acciones en distintos niveles.

Como punto de partida deben asegurar a las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones públicas, éste es el requisito básico y esencial de los derechos políticos. No obstante, tal como se reconoce en la CEDAW, es necesaria la implementación de acciones afirmativas que garanticen, en el caso de los derechos políticos, una real y efectiva participación de las mujeres en la esfera política.

Lo anterior refiere al compromiso de los Estados Partes para adoptar las políticas y medidas necesarias a fin de eliminar disposiciones legales y otro tipo de obstáculos, valores y prácticas sociales que discriminen a las mujeres y reproduzcan su situación de desigualdad en la sociedad (*United Nations Fact Sheets*, 2001:22).

En la actualidad, la Convención de la CEDAW es un instrumento emblemático en la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres ya que, a través de su Comité, del cual hablaremos a continuación, ha contribuido a la comprensión y obligación de los países respecto a la necesidad de eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida, a través de instrumentos y medidas concretas.

B. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (COCEDAW)

Uno de los instrumentos fundamentales de la CEDAW que merece ser destacado, es el que comprende lo relativo al *Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, también conocido como el *Comité de la CEDAW*,⁴ cuyas disposiciones se encuentran en los artículos 17 al 22

⁴ Los Comités de los instrumentos internacionales funcionan con el objeto de vigilar la aplicación de las Convenciones por parte de los Estados que las hubieren ratificado o se hubieren adherido a ellas. Lo hacen a través del examen de los informes presentados por los Estados. También pueden invitar a organismos especializados de las Naciones Unidas a que envíen informes para su estudio y pueden recibir información de organizaciones no gubernamentales (CEAMEG, 2007). Al aceptar la competencia de los órganos de supervisión, los Estados aceptan como válidas sus conclusiones y deben adoptar las medidas legislativas, judiciales y administrativas de conformidad con dichas decisiones.

de la misma. El objetivo de dicho Comité es examinar los progresos alcanzados por los Estados Partes en la aplicación de la CEDAW, de tal manera que éste funciona como un sistema de vigilancia de la aplicación de la Convención para los países que la hubiesen ratificado o se hayan adherido a ella.

Para llevar a cabo su tarea, el Comité de la CEDAW recibe de parte de los gobiernos nacionales informes periódicos, cuando menos cada cuatro años, o cuando éste así lo solicita, detallando las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que han adoptado en cumplimiento de la Convención y sobre los progresos alcanzados.

El seguimiento y evaluación que realiza el Comité se basa en el examen de dichos informes. Asimismo, puede invitar a organismos especializados de las Naciones Unidas a que envíen informes para su estudio y puede recibir información de organizaciones no gubernamentales sobre la materia.

Cuando al revisar los informes de los países el Comité detecta patrones de violación de los derechos humanos de las mujeres que se repiten en distintas partes del mundo, puede, de conformidad con el artículo 21 de la CEDAW, hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general.

A la fecha, el Comité ha publicado 25 Recomendaciones Generales en las cuales se exponen una serie de consideraciones y medidas que los países deben llevar a cabo, entre las que se incluye la elaboración o modificación de las leyes, así como políticas públicas en los distintos niveles de gobierno (SRE, 2007).

En materia de participación política de las mujeres destacan las siguientes observaciones:

i.

Recomendación General No. 5 (7º periodo de sesiones, 1998).

Medidas especiales temporales:

“El Comité recomienda que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para que las mujeres se integren en la educación, la economía, la política y el empleo”.

ii. Recomendación General No.8 (7º periodo de sesiones, 1998). Aplicación del Artículo 8 de la Convención:

“Se insta a los Estados Partes a garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y participar en las actividades de las organizaciones internacionales”.

iii. Recomendación General No. 23 (16º periodo de sesiones, 1997).

Vida política y pública.

“...Se recuerda a los Estados Partes que deben tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida

política y pública del país y, en particular garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) votar en todas las elecciones y referendums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país....”

iv. Recomendación General No. 25 (20º periodo de sesiones, 1999).
Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW):

“El Comité reitera sus recomendaciones generales 5, 8 y 23, en las que recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la educación, la economía, la política y el empleo, respecto de la actuación de mujeres en la representación de sus gobiernos a nivel internacional y su participación en la labor de las organizaciones internacionales y en la vida política y pública. Los Estados Partes deben intensificar esos esfuerzos en el contexto nacional, especialmente en lo referente a todos los aspectos de la educación a todos los niveles, así como a todos los aspectos y niveles de la formación, el empleo y la representación en la vida pública y política”.

Por su importancia, cabe destacar lo señalado en el párrafo 28 de la Recomendación General No. 23 en el sentido de que las medidas afirmativas en el ámbito de la participación política no se limitan a las candidaturas a puestos de elección popular. El Comité señala que los Estados Partes tienen el poder necesario para nombrar a mujeres en cargos superiores de gabinete y puestos administrativos. En la misma recomendación se establece que los partidos políticos también tienen la responsabilidad de garantizar que las mujeres sean incluidas en las listas partidistas y que se propongan candidatas a elecciones en distritos donde tengan posibilidades de ser elegidas.

Respecto a la Recomendación General No. 25, cabe señalar que ésta complementa y actualiza todas las anteriores. En dicha recomendación se hace referencia a las recomendaciones generales previas, así como al artículo 4 de la Convención en lo concerniente al reconocimiento de que un enfoque jurídico puramente formal es insuficiente para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres ya que, debido a múltiples dimensiones de desigualdad, se hace necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar dichas desigualdades.

También señala que la situación de las mujeres no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación y de la desigualdad hacia las mujeres no se aborden de manera efectiva. Por ello, enfatiza la necesidad de la adopción de medidas concretas, incluyendo medidas especiales de carácter temporal –

acciones afirmativas–, que permitan transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas políticos de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente.

Asimismo, dicha recomendación alude al significado y alcance de las medidas especiales de carácter temporal sobre las cuales se afirma que los Estados Partes deben adoptar una serie de acciones afirmativas en cumplimiento del párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, las cuales deben formar parte de una estrategia más amplia a fin de lograr la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres en el goce de sus derechos humanos fundamentales.

En consecuencia, las recomendaciones del Comité de la CEDAW a los Estados Partes en torno al tema de las medidas especiales de carácter temporal –acciones afirmativas– fundamentales para garantizar los derechos políticos de las mujeres se han centrado en exigencias como las que se enuncian a continuación:

- Proporcionar información sobre la adopción o no de medidas especiales de carácter temporal;
- Distinguir entre las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el logro de la igualdad sustantiva y otras políticas sociales generales adoptadas y aplicadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas;
- Evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal, respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y se adopten aquellas que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de *facto* de las mujeres;
- Explicar las razones de la elección de un tipo de medida u otro, aclarando la relación que haya entre dichas medidas y los esfuerzos generales que se lleven a cabo para mejorar la situación de las mujeres;
- Dar explicaciones adecuadas en todos los casos en que no se adopten medidas especiales de carácter temporal;
- Incluir en las constituciones o en la legislación nacional, disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal;
- Presentar datos estadísticos desglosados por sexo, a fin de medir los progresos realizados en el logro de la igualdad sustantiva y la eficacia de las medidas especiales de carácter temporal.

De tal manera que los derechos políticos de las mujeres y las acciones afirmativas necesarias para garantizar la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres se abordan fundamentalmente en las Recomendaciones Generales 23 y 25 del

Comité de la CEDAW, por ello constituyen un marco de referencia importante sobre el tema al señalarse de manera explícita a los actores políticos encargados de implementar acciones afirmativas, así como el sentido, alcance y significado de dichas acciones en lo que concierne a la participación política de las mujeres.

3. Instrumentos políticos internacionales que consideran los derechos políticos de las mujeres

A. Las conferencias mundiales sobre la condición jurídica y social de las mujeres

El desarrollo de la comunidad internacional en torno a la ONU ha posibilitado la definición de directrices y pautas de acción políticas generales que deben ser observadas por los distintos países, a través de una serie de compromisos internacionales que son asumidos por los Estados a fin de garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, entre los que se incluyen los derechos políticos, los cuales forman parte de la agenda internacional.

En el marco de estos procesos internacionales destacan las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer convocadas por las Naciones Unidas en el último cuarto del siglo pasado [México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijing (1995)], las cuales han contribuido de manera fundamental a visibilizar la situación de las mujeres, así como a definir objetivos y planes de acción globales que contribuyan de manera decisiva al adelanto de las mujeres en todas las esferas de la vida, especialmente en la política.

Fue en el marco de la *Primera Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer*, celebrada en México en 1975, cuando el tema de la presencia de las mujeres en la esfera política y en general en los espacios de decisiones, empezó a ser visualizado como un tema que requería de la atención de los países a fin de acelerar su desarrollo. Esta Conferencia, conjuntamente con el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) proclamado por la Asamblea General de la ONU, constituyeron el inicio de los esfuerzos a escala mundial para promover acciones y medidas a favor de las mujeres en distintos ámbitos, incluyendo el de la política.

En la *Segunda Conferencia Mundial de la Mujer*, celebrada en Copenhague en 1980, se interpretó la igualdad entre mujeres y hombres no sólo en el sentido de igualdad jurídica, sino también en términos de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para las mujeres en el desarrollo, como beneficiarias y como agentes activas. Asimismo, se reconoció la existencia de disparidades entre los derechos garantizados y la capacidad de las mujeres para ejercer esos derechos.

La *Tercera Conferencia Mundial de la Mujer* se celebró en Nairobi en 1985, su objetivo fue examinar y evaluar los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Se reconoció que los objetivos del

Decenio no se habían alcanzado, por lo que los gobiernos hicieron el compromiso de tomar una serie de medidas concretas encaminadas a avanzar en la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Si bien estas tres conferencias fueron de suma importancia en la definición de una agenda internacional sobre los derechos humanos de las mujeres y, particularmente, sobre sus derechos políticos, sin duda el parteaguas lo constituyó la *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* celebrada en Beijing, 1995.

Esta Conferencia constituye un hito, tanto en su proceso de organización como en los resultados a favor de los derechos de las mujeres. Hasta entonces las conferencias mundiales de la mujer se habían definido como “encuentros de mujeres para tratar las cuestiones que afectaban a las mujeres”, con lo cual se asumía que la población femenina era la única destinataria de las líneas de actuación que se marcaban o de las medidas propuestas.

En contraste, en la conferencia de Beijing se reconoció de manera explícita que la situación de desigualdad de las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto ya que dicha desigualdad se traduce en relaciones jerárquicas e inequitativas entre mujeres y hombres, limitando a las primeras el ejercicio de sus derechos en el acceso, uso y control sobre recursos, decisiones, oportunidades y poder.

De tal forma que el hito que marcó esta Conferencia se debió a que logró traspasar el foco de atención de las mujeres al concepto de género, bajo la consideración de que toda la estructura de la sociedad, y todas las relaciones entre las mujeres y los hombres deben ser revaloradas desde la perspectiva de género.

Por ello los países que adoptaron la plataforma y plan de acción de esta Conferencia⁵ se comprometieron a llevar a cabo medidas integrales a través de la estrategia de *transversalidad de la perspectiva de género*⁶ en toda la estructura y quehacer gubernamental; adoptando una serie de acciones concretas en 12 esferas de especial preocupación entre las que se incluyó el tema de la política y la toma de decisiones.

⁵ Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing, el 15 de septiembre de 1995.

⁶ En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (1995) se acordó impulsar una nueva estrategia para alcanzar la igualdad de género, llamada en español transversalidad de la perspectiva de género, y en inglés *gender mainstreaming*, la cual se define como: “la (re) organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”. *Grupo de especialistas en mainstreaming del Consejo de Europa (1998)*.

En este sentido, la Conferencia de Beijing (1995) se constituyó en el marco internacional desde el que se impulsó la necesidad de concretar medidas específicas para garantizar a cabalidad la participación política de las mujeres. A través de su *Plataforma y Plan de Acción* se instó a los gobiernos, al sector privado, a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones patronales, organismos internacionales, subregionales, regionales y organizaciones no gubernamentales a adoptar medidas para garantizar a las mujeres igualdad de acceso y plena participación tanto en las estructuras de poder como en la toma de decisiones.

Y es que una cuestión fundamental destacada en la Plataforma de Acción de Beijing, es la disparidad entre la participación *de jure* y *de facto* de las mujeres (es decir, entre el derecho y la realidad de esa participación) en la vida política y pública en general. Asimismo, afirma que las investigaciones realizadas demuestran que si la participación femenina en la vida política alcanza entre 30 y 35% (definida como “masa crítica”), entonces puede tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política (SRE, 2007).

De esta forma, en la Plataforma de Acción de dicha Conferencia se planteó el apartado G: “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”, como una de las doce áreas de atención especial, en la cual se expresó que:

“La habilitación y autonomía de la mujer y el mejoramiento de su condición social, económica y política son fundamentales para el logro de un gobierno y una administración transparentes y responsables y del desarrollo sostenible en todas las esferas de la vida... La consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento” (Inmujeres, 2004:78).

Asimismo se señaló que:

“La igualdad en la adopción de decisiones políticas ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales. A ese respecto, la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz” (Inmujeres, 2004:78).

La adopción de la plataforma y plan de acción de la Conferencia citada trajo consigo el compromiso de los países de impulsar una serie de medidas y mecanismos concretos para aumentar la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, incluyendo el ámbito de la política, a fin de reforzar los procesos democráticos, considerando que, si bien las mujeres gozan de una igualdad formal frente a los hombres para competir por puestos de toma de decisiones y representación política, en los hechos dicha igualdad formal no ha sido suficiente debido a la existencia de diversas formas de discriminación hacia las mujeres.

Dicho reconocimiento contribuyó a la implementación de la puesta en marcha de medidas especiales de carácter temporal –acciones afirmativas–, destacándose el sistema de cuotas de género.

Beijing +5 y Beijing +10

Luego de la Conferencia de Beijing en 1995 se han llevado a cabo procesos de seguimiento para revisar los progresos alcanzados. Primero fue “Beijing + 5. La Mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”, (junio de 2000), en la sede de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York. Posteriormente, también en dicha sede, se realizó “Beijing +10” (entre febrero y marzo de 2005).

En este proceso de seguimiento se reconoció que pese a los avances experimentados, la persistencia de factores como la resistencia sociocultural, las limitaciones financieras y la negativa de dar la suficiente prioridad al avance de las mujeres, ha impedido que se logren la mayor parte de los objetivos concretos establecidos en la Conferencia de Beijing.

B) Otros instrumentos internacionales a favor de los derechos políticos de las mujeres

A la par de la realización de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, la última década del siglo XX se caracterizó en el plano internacional por la realización de una serie de foros que coadyuvaron a lograr a plenitud el reconocimiento de los derechos de las mujeres, a través del compromiso de los países para llevar a cabo medidas específicas a fin de garantizar la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida.

En este sentido, un foro importante en el impulso del reconocimiento de los derechos de las mujeres, incluyendo los derechos políticos, lo constituye la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, en 1993.¹⁸ En su Declaración se insta a los gobiernos a facilitar el acceso de las mujeres a puestos de dirección y a permitirles una mayor participación en la toma de decisiones.

“Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional” (número 7).

La relevancia de esta Conferencia Mundial de los Derechos Humanos estriba en que gracias al cabildeo y a la movilización internacional de las mujeres, por primera vez en un foro de este tipo se explicitó el reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos. Es decir, los Derechos Humanos Universales de las Mujeres fueron reconocidos 200 años después de haberse reconocido los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano en 1789.

De igual manera, en la Declaración Universal de la Democracia,⁸ celebrada en El Cairo en 1997, se proclamó que la democracia supone una auténtica asociación entre mujeres y hombres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que tanto unas como otros deben actuar en igualdad y complementariedad, obteniendo enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias.⁹

En el plano regional, dentro del marco del sistema de Naciones Unidas se han incorporado mecanismos políticos para la realización de los encuentros y la definición de la agenda. Así, durante la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en México en 2004 (Consenso México), se estableció que es imprescindible fortalecer la legitimidad de la democracia impulsando aun más la participación de las mujeres en todos los ámbitos del quehacer institucional. Asimismo, se reiteró que el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres está íntimamente vinculado con las metas del movimiento mundial en favor de la equidad y los derechos civiles (CEPAL, 2004).

Por otra parte, en agosto de 2007 se llevó a cabo la Décima Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en Quito, Ecuador (Consenso de Quito), en la que uno de los temas centrales de la discusión fue la participación política de las mujeres, por lo que los países de esta región acordaron una serie de compromisos, entre los que destaca:

⁷ Aprobada en Viena, el 25 de junio de 1993.

⁸ Adoptada por la Unión Interparlamentaria en su 161° asamblea, El Cairo, 16 de septiembre de 1997.

⁹ Por su importancia es importante hacer mención de la Declaración de Atenas (1992). Documento signado por los países pertenecientes a la Unión Europea, pero que por la relevancia e impacto de su contenido con relación al acceso paritario de las mujeres a puestos de poder y representación política, se ha vuelto un texto de referencia en materia de los derechos políticos de las mujeres.

- Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas pertinentes y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.
- Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado.
- Propiciar el compromiso de los partidos políticos de implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizativas internas, a fin de lograr la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones.
- Adoptar medidas legislativas y reformas institucionales para prevenir, sancionar y erradicar el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a puestos de decisión por vía electoral o por designación, tanto nacional como localmente, así como en los partidos y movimientos políticos.¹⁰

A partir del reconocimiento internacional y regional de los derechos de las mujeres, los países, incluyendo México, se han comprometido a impulsar de manera sostenida una serie de medidas y acciones que contribuyan a impulsar la participación efectiva de las mujeres en todos los ámbitos y en particular en la esfera política, siendo piezas angulares la implementación de leyes y políticas que coadyuven a eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres.

4. Los derechos políticos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El sistema interamericano de derechos humanos coexiste con los mecanismos de las Naciones Unidas. Las instituciones que protegen el cumplimiento de los derechos humanos en el Sistema Interamericano son la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH)¹¹ y la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (COIDH).¹²

¹⁰ Puede consultarse la versión íntegra del Consenso de Quito en la página web de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (<http://www.eclac.cl/mujer/>).

¹¹ La CIDH se estableció en 1959. Está integrada por miembros elegidos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Combina las funciones de promoción y dictamen de decisiones. Asesora a los gobiernos acerca de legislación relativa a los derechos humanos.

¹² La COIDH se estableció en 1979. Tiene dos tipos de competencia: consultiva y contenciosa. Dicta opiniones consultivas acerca de la interpretación correcta de las obligaciones contraídas en virtud de tratados. La jurisdicción contenciosa incluye casos presentados por la Comisión contra los Estados Partes y viceversa.

En el sistema interamericano existe la *Convención Interamericana Sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer* (1948)¹³ en la cual se establecen algunas medidas para equilibrar a mujeres y hombres en el goce y ejercicio de los derechos políticos. Posteriormente, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José, 1969)¹⁴ instituyó los mecanismos para garantizar los derechos esenciales de mujeres y hombres, teniendo como fundamento los atributos de la persona humana, bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Cabe señalar que entre los distintos instrumentos del sistema interamericano destaca la *Convención para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer*, conocida también como la Convención de Belém do Pará¹⁵, adoptada en 1994.

La Convención de Belém do Pará reconoce el derecho de las mujeres a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones (artículo 4, j). Además, establece en su artículo 5:

“Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos políticos y civiles [...] y contará con la protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Asimismo reconoce que la violencia contra las mujeres impide y anula el ejercicio de esos derechos”.

La importancia de esta Convención estriba en que fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante, dirigido a poner en práctica una acción concertada para eliminar la violencia contra las mujeres, basada en su género. Asimismo, condena todas las formas de violencia contra las mujeres perpetradas en el hogar, en el mercado laboral o por el Estado y/o sus agentes.

5. Jurisprudencia internacional a favor de los derechos políticos de las mujeres

Otro ámbito en el que los derechos políticos de las mujeres han sido objeto de debate, a fin de ser reconocida la legalidad de mecanismos compensatorios a favor de las mujeres que contribuyan a garantizar la igualdad sustantiva entre

¹³ Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 30 de marzo a 2 de mayo, 1948. La adhesión de México se dio el 24 de marzo de 1981.

¹⁴ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Adhesión de México el 24 de marzo de 1981.

¹⁵ Adoptada el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de la Asamblea General. Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998.

mujeres y hombres, lo constituye la jurisprudencia internacional, la cual ha tenido dos casos paradigmáticos: el de *Johnson*, de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos (1987), y la sentencia *Kalanke*, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (1995).

El caso *Johnson*¹⁶ es importante debido a que por primera vez una sentencia judicial sostuvo que las acciones afirmativas no sólo tienden a resarcir a las víctimas actuales de la discriminación, sino que, además, consisten en un trato preferencial mediante el cual se persigue un reequilibrio y una efectiva redistribución de las oportunidades entre mujeres y hombres. Sentó precedente y se convirtió en un caso paradigmático para los Estados Unidos, así como en una referencia importante para otras jurisprudencias.

Por su parte, el caso *Kalanke*¹⁷ es relevante ya que la sentencia resolvió que la acción afirmativa a favor de las mujeres busca aumentar la presencia de un grupo infrarrepresentado en el seno de una determinada posición profesional. Al regular así la acción afirmativa, la Comunidad Europea retomó la experiencia

¹⁶ Para ver la sentencia de la Corte: <http://supreme.justia.com/us/480/616/case.html>

¹⁷ Puede consultarse en <http://upf.edu/aae/ce/ante/curs2005/revilla/pagines/tema/kalanke.pdf>