

UN ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA VIABILIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA DEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES.

Por Raymundo Amador García.

I. INTRODUCCIÓN.

A través del presente documento expondré la viabilidad de implementar acciones afirmativas por las instituciones electorales en materia de igualdad de género a favor de las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales particularmente en su vertiente de voto pasivo, esto es, el derecho a ser postuladas y acceder a cargos de elección popular.

Para una comprensión del planteamiento formulado en las líneas siguientes explicaré qué se entiende por acciones afirmativas, los principios y bases sobre las que han sido construidas, las características y elementos que las componen, para establecer su viabilidad de implementación por las autoridades electorales a fin de lograr una igualdad de género en la participación de la vida política y democrática de nuestro país, y finalmente, a manera de conclusión realizaré una reflexión final de la importancia de su implementación.

II. ¿QUÉ SON LAS ACCIONES AFIRMATIVAS?

Su acepción puede construirse prima facie de la denotación de sus palabras que implican un hacer, este hacer tiene que ser en sentido positivo, esto es, no conlleva a entender que su realización se limita a permitir o consentir una conducta, sino que impone la realización de quehaceres; ¿y a qué tipos de labores se refieren y por quiénes deben ser llevadas a cabo?, estas cuestiones serán respondidas más adelante ya que considero importante antes dar mayores elementos para su definición.

Al ser creadas como una forma de diferenciación para la igualdad (Ruiz 1994, 77-93)¹ son también denominadas acciones positivas, hay quienes las asimilan al término de discriminación positiva por considerarlas medidas de protección de carácter extraordinario a favor de un grupo históricamente discriminado, especialmente por razón de sexo, raza, lengua o religión, para lograr su plena integración social; sin embargo, hay una amplia discusión respecto de su diferenciación, basta mencionar que hay quienes consideran a la discriminación positiva como un instrumento de la acción afirmativa y que su distinción radica en virtud del momento en que se aplican, si se implementan como punto de arranque de una medida de política pública para desarrollar derechos se estaría hablando de la última, pero si su aplicación es consecuencia de un resultado como puede ser la aplicación de una ley se trata de la primera (Albert López-Ibor 2003, 63-65)². En mi consideración la acción afirmativa es el género y efectivamente la discriminación positiva es un mecanismo de esta.

Llama la atención que el origen de las acciones afirmativas se encuentra en lo que se ha denominado el derecho antidiscriminatorio de los Estados Unidos de la década de 1960 que surge como reacción a las protestas de los grupos minoritarios principalmente afroamericanos (Barrére 2003, 18-19)³, primeramente a través de órdenes o leyes ejecutivas

¹ RUIZ MIGUEL, Alfonso. 1994. Discriminación inversa e igualdad. En Valcárcel, Amelia (comp.) El concepto de igualdad. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

² Ídem.

³ Barrére Unzueta, Ma. Angeles. 2003. Igualdad y "discriminación positiva": Un esbozo de análisis teórico-conceptual. Disponible en <https://www.uv.es/cefd/9/barrere1.pdf> (consultada el 17 de septiembre de 2018)

para lograr su inclusión laboral y trato igualitario, posteriormente mediante la jurisprudencia de sus tribunales (Figueroa 2016, 4-7)⁴ en la que se le dio el nombre de “*affirmative actions*”.

Con lo antes expuesto, puedo decir que las acciones afirmativas son medidas que se implementan para revertir situaciones de desigualdad, vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación en que se pueden encontrar personas o grupos por razón de origen étnico, nacionalidad, género, discapacidades, salud, condición social o cualquier otra; con la finalidad de generar condiciones de igualdad en el acceso a bienes, servicios y oportunidades.

Entendidas así, responderé las preguntas planteadas al inicio diciendo que las labores que pueden realizarse con las acciones afirmativas son la adopción de políticas públicas, instrumentos y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, judicial, administrativa y reglamentaria; y quienes deben implementarlas y desarrollarlas son los órganos de los poderes públicos, entendidos en su sentido amplio al incluirse a los organismos autónomos constitucionales como lo son los electorales administrativos y especializados como los jurisdiccionales electorales.

III. PRINCIPIOS Y BASES DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS.

Si las acciones afirmativas buscan reducir desigualdades y remover discriminaciones, es factible entender que encuentran su sustento en los derechos de igualdad y no discriminación consagrados no solo en la Constitución Política de nuestro país, sino también en los instrumentos internacionales suscritos por éste, de ahí incluso que sea una exigencia del Estado Mexicano su adopción en casos necesarios.

El derecho de igualdad como base y principio de las acciones afirmativas, presupone el reconocimiento formal a través del derecho de que todas las personas independientemente de cualquier condición son titulares de (todos los) derechos, que tiene un sentido declarativo; sin embargo, las acciones afirmativas lo que buscan es la igualdad sustantiva o material, esto es, que no solo la igualdad sea un enunciado normativo aspiracional, sino que sea real, que se materialice en que todas las personas tengan las mismas oportunidades pero en caso de presentar alguna desventaja se cuenten con mecanismos compensatorios que permitan igualar las condiciones de acceso al ejercicio de derechos.

El derecho a la no discriminación entraña en su conjunción negativa un reconocimiento de trato positivo, esto es, no ser discriminado “*es el derecho que todos tienen para ser quienes son, incluso si esto difiere de lo que la mayoría es*” (Vela 2012, 73)⁵, lo cual implica que debe haber un reconocimiento y trato igualitario a las personas independientemente de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, salud, religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil y cualquier otra que atente contra la dignidad humana (CPEUM, artículo 1, párrafo 5, 2017)⁶, por ende las acciones afirmativas buscan que estas situaciones no sean un obstáculo en el ejercicio de derechos, sino por el contrario establecen condiciones mínimas para que las personas en estas circunstancias puedan partir de un punto que les permita desplegar sus capacidades y atributos para acceder a las mismas oportunidades que los demás y así eliminar desigualdades.

⁴ Figueroa Gutarra, Edwin. 2016. Acciones afirmativas: origen, normatividad y jurisprudencia. Disponible en <https://edwinfigueroaq.files.wordpress.com/2016/08/acciones-afirmativas-origen-normatividad-y-jurisprudencia-pdf.pdf> (consultada el 16 de septiembre de 2018)

⁵ Vela Barba, Estefanía. 2012. El derecho a la igualdad y no discriminación en México. Colección Equidad de Género y Democracia, vol. 2. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal.

⁶ CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México: Instituto Nacional Electoral.

IV. LAS CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desarrollado jurisprudencialmente conceptualizaciones de las acciones afirmativas particularmente respecto de sus características y elementos que considero atinentes para el presente trabajo referirlas, en tal tesitura se caracterizan por: a) Ser temporales ya que su duración está condicionada al fin propuesto, b) Proporcionales porque su adopción no debe producir una desigualdad mayor a la que pretende eliminar, y c) Razonables y objetivas por atender el interés colectivo de atemperar situaciones de injusticia sobre una persona o grupo determinado (Jurisprudencia 30/2014).

En tanto que los elementos que la componen son: 1. Su objeto y fin que consisten en hacer realidad la igualdad sustantiva, 2. Los destinatarios que son las personas o grupos en situación de desventaja, vulnerabilidad o discriminación y 3. La conducta exigible a las autoridades en la implementación de políticas pública, prácticas, medidas legislativas, ejecutivas, jurisdiccionales, administrativas y reglamentarias (Jurisprudencia 11/2015).

V. VIABILIDAD DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA DEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES.

No pretendo hacer un recuento de las situaciones de no reconocimiento y desventaja en que las mujeres con relación a los hombres se han encontrado históricamente en la participación de la vida política y democrática de nuestro país porque son hechos inobjetables que cuentan con muchos estudios al respecto, pero para señalar la viabilidad o no de implementar medidas afirmativas para la igualdad de género y democracia en las instituciones electorales, basta recordar que el texto original de la Constitución de 1917 en lo relativo a las libertades y derechos estaba escrito en género masculino, y si bien se entendía que tal redacción no excluía a las mujeres, el ejercicio de sus derechos políticos se limitaba en la Ley para la Elección de Poderes Federales al establecer como electores a todos los **mexicanos varones** mayores de 18 si eran casados y de 21 si no (Vela 2012, 32-33)⁷; hasta que en 1953 se modificó el artículo 34 constitucional para que los términos de hombres y mujeres estuvieran incluidos en la definición de ciudadanía y con ello hacer posible su participación en la vida política y democrática, claro está sin olvidar que hasta tiempo reciente esto empieza hacerse realidad pues la dinámica que se dio décadas anteriores fue de exclusión pues su postulación a cargos de elección popular y desempeño de cargos públicos fue escasa por no decirlo nula, lo que propició el establecimiento de medidas compensatorias como fueron las llamadas cuotas de género en la presentación de candidaturas por los partidos políticos hasta llegar a la paridad de género que busca no solo su postulación sino su acceso a los cargos públicos de elección popular, claro sin olvidar los intentos de manipulación y burla a la ley para esquivar el cumplimiento de estas medidas como ha sido el llamado caso de “las juanitas” (sentencia) o al postularlas en distritos de baja votación para los partidos políticos.

Es viable aquello que puede llevarse a cabo o concretarse gracias a sus características o circunstancias, por ello si las acciones afirmativas tienen entre sus características atender situaciones de desventaja en que pueden encontrarse personas o grupos a fin de generar condiciones de igualdad para el acceso a oportunidades y por ende son de interés colectivo al generar pisos parejos de arranque; puede afirmarse que es viable la implementación de tales acciones para propiciar condiciones de igualdad de género en el acceso a cargos de elección popular habida cuenta lo relatado anteriormente y con ello fortalecer la vida democrática de nuestro país que entre otros aspecto implica la inclusión de todas las

⁷ Ídem.

personas; claro está que estas medidas pueden ser implementadas por las instituciones electorales en sus dos ámbitos, tanto por la autoridad administrativa como la jurisdiccional, en la primera como medida reglamentaria y en la segunda como consecuencia de la deficiencia normativa al resolver controversias en que sea evidente la existencia de situaciones que coloquen a un género en desventaja con relación a otro para acceder a cargos de elección popular.

Para explicar y justificar de mejor manera lo anterior, me permito exponer dos casos que en el ámbito de los dos últimos procesos electorales en el estado de Tlaxcala se han presentado con los que se puede visualizar y analizar la necesidad y viabilidad de implementar acciones afirmativas para la igualdad de género y la democracia por las instituciones electorales.

1. El proceso electoral de 2015-2016 y la elección de diputados locales.

En el ámbito de la autoridad administrativa electoral son dos momentos en que pueden implementarse estas medidas, el primero en el registro de candidatos con la expedición anticipada de reglamentos que las contengan, y el segundo al integrar los órganos de representación, en este caso con la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. En el primero la autoridad administrativa electoral local vio limitada su actuación porque en ese momento se encontraban vigentes los lineamientos que emitió conforme a su facultad de atracción el Instituto Nacional Electoral para observar el principio de paridad y que eran obligatorios para todos los Organismos Públicos Locales Electorales aunque tiempo después fueron revocados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ante esta situación el Instituto local optó por el segundo momento una vez realizada la asignación de diputaciones plurinominales conforme a las listas registradas y al advertir una integración de la legislatura dispar, procedió a realizar el corrimiento al orden de prelación de las candidaturas de los partidos que con menor votación les correspondía la asignación de una diputación y cuya lista estaba encabezada por una fórmula de hombres a efecto de que accediera ese cargo la fórmula que siguiera que era de mujeres (Acuerdo ITE-CG288/2016)⁸, atendiendo las jurisprudencias 36/2015⁹.

Estos acuerdos fueron revocados por los órganos jurisdiccionales lo que provocó que no se implementara ninguna acción afirmativa dando como resultado una subrepresentación de las mujeres en el órgano legislativo pues de las 15 diputaciones de mayoría relativa 11 fueron para hombres y 4 para mujeres, pues si bien los partidos cumplieron con la paridad al postular en números relativos 50% hombres y 50% mujeres (8 y 7 y viceversa por ser impar) lo que sucedió es que postularon a la mayoría de las mujeres en distritos perdedores, en tanto que en el caso de las diputaciones de representación proporcional 7 correspondieron a hombres y 3 a mujeres en virtud que de 11 partidos 8 registraron como primera fórmula en sus listas candidaturas encabezadas por hombres y sólo 3 por mujeres, dando una integración total de 18 diputados y 7 diputadas, lo que provocó una brecha de género en detrimento de las mujeres.

2. El proceso electoral de 2018 y la elección de diputados locales.

La autoridad electoral administrativa en uso de su facultad reglamentaria estableció de manera primigenia previó de al registro de candidaturas 2 acciones afirmativas: la primera consistió en evitar que a ninguno de los géneros se le asignaran exclusivamente aquellos

⁸ Acuerdo ITE-CG288/2016. Disponible en <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2016/junio/ITE-CG-288-2016-12-junio-2016-ACUERDO-ASIGNACI#U00d3N-DIPUTADOS-DE-REPRESENTACI%C3%93N-PROPORCIONAL.pdf> (consultado el 18 de septiembre de 2018)

⁹ Jurisprudencia 36/2015. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=36/2015&tpoBusqueda=S&sWord=q%C3%A9nero> (consultada el 18 de septiembre de 2018)

distritos en los que el partido político que los postuló haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, para lo cual implementó la revisión de todas las postulaciones de los partidos políticos a través de la división en bloques y subbloques conforme a su votación más baja que tuvo en la elección pasada, para que en caso de observar un sesgo negar su registro; la segunda estableció una excepción al principio de uniformidad en la integración de las fórmulas de candidaturas independientes al permitir que en el caso de que fuera encabezada por hombre la suplente podría ser mujer pero prohibiendo que en el supuesto inverso propietaria mujer el suplente fuera hombre, para el caso de que el propietario solicitara licencia quien pudiera acceder sería una mujer (Acuerdo ITE-CG-90/2017)¹⁰.

Consecuencia de una resolución emitida por el órgano jurisdiccional local (TET-JDC 003/2018)¹¹ se ordenó al instituto electoral local implementar una medida afirmativa a favor de las mujeres en el caso diputaciones de representación proporcional, pues si bien reconoció que había adoptado las anteriores estas sólo aplicaban para el caso de mayoría relativa; por el que en acatamiento la autoridad administrativa electoral estableció como acción afirmativa que las listas de representación proporcional estuvieran encabezadas por fórmulas de mujeres.

Resultado de la aplicación de estas 3 acciones afirmativas la composición de la actual legislatura es que de 15 diputaciones de mayoría relativa 7 son ocupadas por mujeres y 8 por hombres, en tanto que las plurinominales corresponden 8 a mujeres y 2 a hombres, dando una integración total de 15 diputadas y 10 diputados (Acuerdo ITE-CG 88/2018)¹².

VI. CONCLUSIONES.

El marco constitucional y legal político-electoral de nuestro país contiene los derechos de igualdad y no discriminación que permiten la participación política y el acceso a cargos públicos en igualdad de condiciones a mujeres y hombres, sin embargo, su sola aplicación ha resultado insuficiente posibilitarlo en la misma medida para ambos géneros.

Basta ver los casos referidos para tener en cuenta que cuando solo se aplican las normas jurídicas electorales en su sentido estricto, dadas las condiciones históricas de exclusión de las mujeres en la vida democrática del país y las dinámicas de esquivar su cumplimiento; se producen brechas sustanciales con relación a los hombres en las posibilidades reales que tienen de participar y acceder a cargos de representación.

En tanto que al aplicar medidas compensatorias a favor de las mujeres como género para revertir las situaciones de desigualdad y desventaja en que se han encontrado, las brechas se reducen generando una inclusión más paritaria en los órganos de representación.

Lo anterior denota la viabilidad de adoptar acciones afirmativas para la igualdad de género y la democracia por las instituciones electorales administrativas como jurisdiccionales, pues con ellas se alcanzan materialmente condiciones de igualdad para el acceso paritario a cargos de representación, ya que no se puede hablar de un Estado democrático si en éste no se da la participación e inclusión de todas las personas, grupos y sectores; lo que no puede darse si se excluye o limita la de uno de sus géneros.

¹⁰ Acuerdo ITE-CG 90/2017. Disponible en <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2017/diciembre/ITE-CG-90-2017-13-diciembre-2017-ACUERDO-LINEAMIENTOS-GENERALES-DE-PARIDAD-DE-G%C3%89NERO.pdf> (consultado el 19 de septiembre de 2018)

¹¹ Sentencia TET-JDC 003/2018. Actor Leticia Hernández Pérez y otros. Autoridad Responsable: Instituto Tlaxcalteca de elecciones. Disponible en <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Sentencia-TET-JDC-003-2018.pdf> (consultada el 19 de septiembre de 2018)

¹² Acuerdo ITE-CG 88/2018. Disponible en <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2018/agosto/ITE%20CG%2088-2018%20POR%20EL%20QUE%20SE%20DECLARA%20LA%20INTEGRACI%C3%93N%20DE%20LA%20LXI%20LEGISLATURA,%20DEL%20CONGRESO%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20TLAXCALA.pdf> (consultado el 19 de septiembre de 2019)