

Parlamentos sensibles al género y libres de sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en política

Serie Minutas N° 62-22, 29/09/2022

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de una delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 34° Sesión del Foro de Mujeres Parlamentarias, en el marco de la 145° Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) y reuniones conexas, que se desarrollará en Kigali (Rwanda) entre los días 11 y 15 de octubre de 2022. En particular, entrega antecedentes para participar en el panel de debate sobre el tema “Los parlamentos sensibles al género: los parlamentos libres de sexismo, acoso y violencia contra las mujeres”, que es el segundo asunto sustantivo de la agenda.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

Pese a ser algo más de la mitad de la población mundial, las mujeres se hallan evidentemente sub-representadas en espacios de toma de decisiones en el sector público y privado. En este contexto, el tema de la participación equitativa de hombres y mujeres en la actividad política, y la adopción de medidas legales para promoverla, se ha instalado con fuerza en todo el mundo. Si bien la sub-representación femenina persiste, se constatan avances innegables como evidencia el incremento del porcentaje de mujeres en los parlamentos -alcanzando el 25,5%- e, incluso, con el 21,9% que ocupan cargos de ministras con datos de inicios de 2021.¹ Esa tasa de avance, sin embargo, “es aún dolorosamente lenta” sostiene la UIP, ya que “al ritmo actual tomará todavía otros 50 años antes de que se logre la paridad de género en los parlamentos de todo el mundo”.

Esta tipo de evaluaciones de los avances logrados y las limitaciones persistentes, ha llevado a superar la atención inicial por lograr una “masa crítica”² de mujeres en sitios de toma de decisiones. En su lugar, el énfasis se sitúa en la reivindicación de la construcción de democracias paritarias en términos de género, que implican también cambios de mayor calado en las estructuras institucionales y culturales que perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres. En esta línea, los países de América Latina y el Caribe han adoptado sucesivas estrategias de acción regional para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, que se sustentan en la convicción de que “la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad”.³

Por otra parte, la atención inicial en lograr una “representación descriptiva” consiguiendo incrementar la presencia numérica de mujeres electas en los parlamentos, se ve complementada con el creciente interés por asegurar una “representación sustantiva”. Esta perspectiva conduce a evaluar no solamente cuántas mujeres son parlamentarias sino, sobre todo, qué hacen las mujeres en los parlamentos y cuáles son los efectos de su presencia en los parlamentos para los intereses y preocupaciones de las mujeres.⁴

En este sentido, se hace imperioso poner el foco en distintos obstáculos que -más allá de los mecanismos político-electorales- dificultan sistemáticamente una efectiva participación política igualitaria de las mujeres que les permita esa representación sustantiva. En especial, se torna necesario considerar la

1 IPU, *Global and regional averages of women in national parliaments*, Situation as to 1st August 2022, en: <https://data.ipu.org/women-averages?month=8&year=2022> [acc. 27/09/22]; UIP / ONU Mujeres, *Mujeres en la política: 2021*, Folleto elaborado con información de la situación al 1º de enero de 2021, en: <https://www.ipu.org/women-in-politics-2021> [acc. 27/09/22].

2 De hecho, América Latina y el Caribe ha contribuido decisivamente a que las Américas fueran la primera área del mundo que alcanzara la “masa crítica” de más del 30% de las mujeres en los parlamentos; ver: UIP, *Las mujeres en el parlamento en 2018: perspectiva anual*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2019, p. 1.

3 CEPAL, *Consenso de Brasilia*, adoptado por los países participantes en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia (Brasil), 16 de julio de 2010, Punto 3 b, p. 7, disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/40235/P40235.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/to-p-bottom-pconferencia.xsl> [acc. 07/09/15].

4 Wängnerud, Lena, “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”, *Annual Review of Political Science*, n° 12, 2009, pp. 51-69.

incidencia de factores subyacentes que operan en las dimensiones socioeconómicas -en cuanto acceso a recursos- y, fundamentalmente, culturales -que remiten a creencias sobre los roles de mujeres y hombres en la sociedad-⁵ que perpetúan las desigualdades estructurales construyendo prácticas y espacios “generizados”.

2. La necesidad de sensibilidad de género en las instituciones parlamentarias

Por tanto, se hace evidente que el incremento de la presencia femenina en las instituciones parlamentarias existentes no implica automáticamente una participación política igualitaria efectiva de las mujeres. Es imperioso revisar el propio funcionamiento de este espacio institucional, como tantos otros en la sociedad, para detectar las prácticas sexistas y patriarcales que, como producto de la dimensión cultural, y reflejado en prácticas institucionales, perpetúan desigualdades en la participación plena de mujeres y hombres.

En este sentido, los análisis se han centrado cada vez más en considerar los sesgos de género existentes en las instituciones parlamentarias que, como ocurre en otras tantas instituciones, desfavorecen sistemáticamente a las mujeres. De hecho la “sensibilidad de género” es el proceso a través del cual nos hacemos conscientes del rol que juega el género en diferentes aspectos de la vida, en este caso en la vida parlamentaria, a partir del tratamiento diferenciado que otorga a unos y otras. Esta reflexión conduce a comprender de qué modo el parlamento como una institución, con sus normas, prácticas, y procesos formales e informales que rodean la toma de decisiones, influye en la presencia efectiva de las mujeres y en su capacidad de incidencia en igualdad de condiciones con los hombres.⁶

La perspectiva de la “sensibilidad de género” de las instituciones parlamentarias expone, adicionalmente, otro aspecto de la representación de las mujeres. A los aspectos descriptivo y sustantivo agrega la “representación simbólica”, entendida como “el modo en que los símbolos representan algo o alguien, en nuestro caso a las mujeres -y a los hombres”, de modo que definen posiciones sociales en una jerarquía de poder basada en el género.⁷ A ese respecto, la vida cotidiana del parlamento, con sus costumbres tradicionales, con sus prácticas y conductas habituales es un espacio ‘ajeno’ para las mujeres, y está construido teniendo al hombre como parámetro o norma, lo que constituye al parlamento como una institución masculina. A través de esta estrategia se

“cuestiona la neutralidad de género de una institución, particularmente si se considera que sus suposiciones internas, procedimientos de trabajo y actividades perpetúan la desigualdad”.⁸

Ahora bien, ¿qué se debería entender por un “parlamento sensible al género”? En un estudio pionero, realizado por la UIP hace una década, se abordó un

5 En relación a esas dimensiones, Ríos Tobar, Marcela, “Introducción”, en Marcela Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA International - FLACSO-Chile - Catalonia, Santiago, 2008, pp. 13-23, en p. 14.

6 Galligan, Yvonne and Meier, Petra, *The gender-sensitive parliament: recognising the gendered nature of parliaments*, Paper prepared for Panel “The representation of women in legislative arenas”, IPSA World Congress 2016, Poznan (Poland), 2016.

7 *Ibíd.*, p. 6.

8 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género. Una reseña de las buenas prácticas*, Rapports et Documents n° 64, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, p. 9.

análisis sistemático de la sensibilidad de género en los cuerpos legislativos, en que se lo define como aquél

“cuyas estructuras, operaciones, métodos y trabajo responden a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres. Un parlamento sensible al género elimina las barreras a la plena participación de las mujeres, y ofrece un ejemplo o modelo positivo a la sociedad en general”.⁹

Así, la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones parlamentarias lleva a identificar las características institucionales que aportarían a corregir las desigualdades y facilitar la paridad de participación entre mujeres y hombres. En ese sentido, un “parlamento sensible al género” es un tipo de institución que haga posible la representación política de las mujeres en términos descriptivos, sustantivos y simbólicos de manera efectiva y equitativa.

Ahora bien, incorporar esa sensibilidad implica un proceso que requiere que los parlamentos, y todos los actores de la vida parlamentaria, examinen en detalle su organización, los modos en que funciona, y las formas de interrelacionarse a diario para asegurarse que respondan por igual a las necesidades e intereses de mujeres y hombres. Por ello, la UIP adoptó un Plan de Acción¹⁰ que identifica distintas dimensiones en que debe manifestarse la sensibilidad de género en los parlamentos, instando a los parlamentos nacionales a considerarlas al evaluar sus propias prácticas, intencionando cambios que apuntan a fortalecer tanto la “representación descriptiva” como, sobre todo, la “representación sustantiva” y la “representación simbólica” de las mujeres en los parlamentos.

Cuadro 1. Dimensiones de un “Parlamento sensible al género”, según UIP

DIMENSIONES	PRÁCTICAS
1. Igualdad en la participación	<ul style="list-style-type: none"> - aumentar la presencia de mujeres en el parlamento, a través de “cuotas de género” - incrementar el número de mujeres en posiciones de liderazgo parlamentario (mesa del parlamento, presidencia de comisiones, integración de mujeres en comisiones de más relevancia política)
2. Marco legal y políticas públicas de igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> - leyes y políticas sólidas y adecuadas, de carácter no discriminatorio y orientadas a promover la igualdad de género - presupuestación sensible al género - evaluación del impacto diferenciado de género
3. Cultura operativa con sensibilidad de género	<ul style="list-style-type: none"> - instalaciones con infraestructuras adecuadas a las necesidades, exigencias e intereses de mujeres y hombres (incluida salas de lactancia y guarderías para hijas e hijos), - reparto equitativo de los recursos

⁹ Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, op. cit., p. 8.

¹⁰ UIP, *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, aprobado por la 127ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, Québec, 26 de octubre de 2012.

	- uso del tiempo que rompa con la perspectiva masculinizada, lo que se plasma en los horarios de trabajo parlamentario
4. Cultura institucional con sensibilidad de género	- revisar las reglas, prácticas y costumbres de la vida parlamentaria con resabios sexistas (incorporar igualdad de género en códigos de conducta, revisar formas, ritos, lenguaje) - reorganizar horarios de trabajo para hacer compatible la labor parlamentaria con la maternidad y la paternidad (horario nocturno, vacaciones escolares, etc.)
5. Mecanismos institucionales para incorporar la perspectiva de género	- creación de órganos o instancias en el parlamento que aseguren una efectiva incorporación del enfoque de género en la legislación y tareas del parlamento (comisión permanente de igualdad de género, "bancada femenina", etc.)
6. Sensibilización y capacitación con perspectiva de género	- generar conciencia, entregar conocimientos y desarrollar habilidades entre los miembros de los parlamentos (legisladores y funcionarios) en relación a la perspectiva de género

Fuente: Elaboración propia, en base a UIP (2012)

El desarrollo de "parlamentos sensibles al género" no abarca tan sólo la realidad de los y las legisladoras, sino también del personal de apoyo que trabaja en el parlamento. En ese sentido, las consideraciones de esta estrategia respecto a la cultura operativa e institucional, así como a la capacitación y sensibilización se debe hacer cargo de la realidad de desigualdad que afecta tanto a las mujeres parlamentarias como a las funcionarias del parlamento.

3. Parlamentos libres de sexismo, acoso y violencia contra las mujeres

A pesar de su creciente presencia en política, y en los parlamentos en particular, las mujeres siguen enfrentando numerosos obstáculos que les privan de un trato en condiciones de igualdad. Todo ello dificulta su "representación sustantiva", y menoscaba su "representación simbólica" en las actividades del Parlamento. Por ello, contar con parlamentos sensibles al género implica revisar el funcionamiento de este espacio institucional, y en especial la dimensión consistente en establecer una "cultura institucional con perspectiva de género", que permita prevenir, enfrentar, sancionar y erradicar prácticas de sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos (tanto parlamentarias como funcionarias).

El crecimiento que ha tenido la presencia femenina en los cuerpos legislativos implica, por su sola ocurrencia, desafiar los roles tradicionales y suele enfrentar reacciones basadas en prejuicios asociados con el modo en que ellas debieran

“verse, hablar y comportarse”.¹¹ En todo el mundo, las mujeres sufren distintos actos de discriminación, prácticas sexistas y actos de violencia, y las lideresas políticas -incluida las parlamentarias- no son una excepción. En el caso de éstas, además, el hostigamiento, acoso, trato vejatorio o humillante, y la lisa y llana violencia, tienen el propósito o el efecto de menoscabar, limitar, impedir, o desalentar el ejercicio efectivo de sus derechos políticos y, en general, de su voluntad de participar en la vida política y parlamentaria.¹²

De hecho, en un estudio realizado por la UIP se constató que un porcentaje significativo de mujeres parlamentarias ha sufrido algún tipo de violencia durante su mandato, si bien en grados diferentes, en parlamentos de todas las regiones del mundo. En términos generales, este análisis mostró cómo en los parlamentos “se perciben las mismas actitudes sexistas hacia las mujeres que prevalecen en la sociedad”.¹³ Así, impera cierta condescendencia con un sexismo latente, que se expresa cotidianamente en distintos gestos y comentarios, y se presentan de manera más específica en insultos o en conductas de acoso e intimidación.

Los resultados del estudio demuestran que el fenómeno se halla extendido, y tiene manifestaciones que encuadran en distintos tipos de violencia. Entre ellas, la más frecuente (reportada por más de tres cuartas partes de las encuestadas) es la *violencia psicológica*. En esta categoría se incluye “todo acto o comportamiento hostil susceptible de causar un daño o sufrimiento psicológico o de provocar miedo”¹⁴, entre otros los comentarios, los gestos y las imágenes de carácter sexista o sexual humillantes de que han sido objeto, y todas las amenazas (de muerte, violación, palizas o secuestro) y/o actos de acoso moral (conductas insistentes y agresivas de tipo no sexual).

Asimismo, en menor grado, se constatan igualmente comportamientos que se engloban en otros tipos de violencia¹⁵, a saber:

- *violencia física*, esto es, todo acto (desde abofetear, empujar o golpear, hasta ser atacadas con algún arma o recibir el lanzamiento de objetos) que ocasione lesiones corporales a una parlamentaria o a los miembros de su familia
- *violencia sexual*, en tanto enfrentan práctica de acoso o agresiones de carácter sexual, entre otras ser víctimas de acoso sexual, sufrir gestos inadecuados y no deseados (tales como tocamientos de connotación sexual), o intentos de forzarlas a mantener relaciones sexuales, o recibir propuestas de carácter sexual insinuando beneficios materiales y/o políticos en contrapartida
- *abusos de carácter económico*, es decir, recibir un trato discriminatorio que se manifiesta en la denegación de fondos a los que tenían derecho, o de recursos parlamentarios (como oficinas, computadores, etc.) a los que tenían acceso sus colegas masculinos, entre otras.

11 IPU, *Violence against women in parliament*, s/f, disponible en: <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/womens-rights/combating-violence-against-women/violence-against-women-in-parliament> [acc. 27/09/22].

12 Amar, Mauricio, *Acoso político y violencia hacia las mujeres*, Serie Minutas n° 44-15, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Mayo de 2015.

13 UIP, *Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias*, Boletín temático, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Octubre de 2016, p. 4.

14 *Ibíd.*, p. 3.

15 *Ibíd.*, pp. 5-6.

La violencia contra las parlamentarias se ejerce en distintos espacios, tanto en la sede del Parlamento y en sus oficinas parlamentarias, como también en otros ámbitos políticos y privados. Y, por cierto, en el espacio mediático, debiendo considerarse especialmente el papel que en ocasiones juegan los medios de comunicación para perpetuar “rumores, comportamientos sexistas y comentarios misóginos” y las redes sociales para difundir imágenes o comentarios muy despectivos de tipo difamatorio, de connotación sexual y/o humillantes.¹⁶

En cuanto a las medidas para enfrentar y atajar estas prácticas, el estudio de la UIP concluye sugiriendo ciertas recomendaciones de acción, de las que se pueden desprender estos planteos¹⁷:

- Reconocer el problema, evitar la condescendencia, y visibilizarlo
- Adoptar leyes estrictas sobre igualdad de género y eliminación de la violencia contra las mujeres, y en su caso, específicamente sobre acoso y violencia política contra las mujeres
- Luchar contra las amenazas en Internet y otras formas de ciberviolencia
- Reforzar los mecanismos internos en el parlamento, entre ellos los Reglamentos y códigos de conducta, así como las políticas sobre acoso sexual y procedimientos de resolución de quejas
- Mantener la seguridad en el parlamento, con un protocolo claro para que el personal de seguridad pueda aconsejar y apoyar a las parlamentarias que son objeto de amenazas o de agresiones
- Estimular un cambio en la cultura política e institucional, mediante la sensibilización y capacitación para modificar los comportamientos y la mentalidad de los colegas masculinos
- Acudir a mecanismos internacionales de protección como el Comité de los Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP

Esta problemática se ha mantenido en la agenda de la comunidad parlamentaria mundial, como se puede ver en el Informe final de la 5º Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento (2021).¹⁸ En ella, la incorporan entre los desafíos a enfrentar, instando a considerar las Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en el parlamento que la UIP adoptó en 2019. En particular, alientan a los parlamentos a implementar varias de esas medidas:

- una política para dejar perfectamente claro que el sexismo, el acoso y la violencia son ilegales, intolerables e inaceptables, e indicando cuáles son los recursos están disponibles para los parlamentarios y el personal parlamentario;
- realizar una evaluación exhaustiva de la situación, incluso mediante encuestas;
- garantizar a las víctimas el acceso a los servicios de asistencia y asesoramiento con total confidencialidad, con mecanismos de denuncia e investigación que sean confidenciales, justos y respondan a las

16 *Ibíd.*, p. 4.

17 En base a UIP, *Sexismo, acoso...*, *op. cit.*, pp. 8-11.

18 UIP, *Informe de Conferencia: "Hacer de la igualdad de género y del empoderamiento de mujeres y niñas una realidad: buenas prácticas y compromisos parlamentarios"*, 5º Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento, Virtual 2020 – Viena 2021, 26 de mayo de 2021, trad. castellano: Carina Galvalisi Kemayd, p. 6.

preocupaciones de las víctimas, y que permitan la aplicación de sanciones disciplinarias contra los autores;

- sensibilizar y ofrecer formación a todas las personas que trabajan en el parlamento sobre el respeto en el trabajo y la lucha contra el sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres.