



## Asamblea General

Distr. general  
19 de abril de 2013  
Español  
Original: inglés

---

### Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica**

#### *Resumen*

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 15/23 del Consejo de Derechos Humanos. Este primer informe temático del Grupo de Trabajo hace un recuento de los logros conseguidos hasta ahora en la representación política de la mujer y articula los nuevos retos a la participación equitativa, plena y efectiva de la mujer en la vida política y pública en el contexto de la democracia y los derechos humanos, en particular en tiempos de transición política. El Grupo de Trabajo determina los problemas que deben resolverse para eliminar las causas estructurales y sociales subyacentes a la discriminación de género en la vida política y pública y presenta un marco para eliminar la discriminación en la legislación, así como algunos ejemplos de buenas prácticas. En las recomendaciones del Grupo de Trabajo se expone una hoja de ruta para las iniciativas de la próxima generación encaminadas a lograr la igualdad sustantiva entre los géneros en la vida política y pública.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–3	3
II. Actividades .....	4–13	3
A. Período de sesiones .....	4	3
B. Visitas a los países .....	5–6	3
C. Comunicaciones y comunicados de prensa .....	7–8	4
D. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer .....	9	4
E. Otras actividades .....	10–13	4
III. Análisis temático: eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, con especial hincapié en las transiciones políticas .....	14–93	5
A. Contexto internacional y regional .....	14–17	5
B. Objetivos y logros en la representación de la mujer .....	18–28	6
C. Participación política de la mujer, democracia y derechos humanos .....	29–52	9
D. Eliminación de la discriminación estructural y social de la mujer en la vida política y pública .....	53–76	14
E. Eliminación de la discriminación en la legislación .....	77–93	19
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	94–97	23

## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 15/23 del Consejo de Derechos Humanos. En la sección II, el Grupo de Trabajo resume sus actividades desde su último informe al Consejo de Derechos Humanos hasta el 26 de marzo de 2012. En la sección III trata el tema de la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, con especial hincapié en las transiciones políticas.

2. Para la elaboración de este informe, el Grupo de Trabajo se ha valido de una gran cantidad de información obtenida a través de diversos medios. En diciembre de 2011, distribuyó un cuestionario a los gobiernos en que solicitó información que destacara las reformas legislativas y de políticas para la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género en tiempos de transición política, y obtuvo 57 respuestas. Recibió aportes de diversas partes interesadas, como la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), organizaciones no gubernamentales y expertos académicos. A fin de ayudar a fundamentar mejor el informe, se encargaron cinco estudios de antecedentes regionales y un resumen mundial. El Grupo de Trabajo desea expresar su agradecimiento a los Estados y otras partes interesadas por la información que le proporcionaron y pondrá los materiales a disposición del público en su página web ([www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx)).

3. Sobre la base de esta información, el Grupo de Trabajo ha determinado una serie de buenas prácticas que contribuirán al establecimiento del compendio de buenas prácticas encomendado en el párrafo 18 b) de la resolución 15/23 del Consejo de Derechos Humanos.

## II. Actividades

### A. Período de sesiones

4. El Grupo de Trabajo celebró tres períodos de sesiones durante el período que abarca el informe. En su cuarto período de sesiones (23 a 27 de julio de 2012), colaboró con diversos grupos de interés, como ONU-Mujeres, las dependencias competentes de la Secretaría de las Naciones Unidas y otros expertos sobre diversos temas relacionados con la mujer en la vida pública y política. Asimismo, intercambió opiniones con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, entre otras cosas en relación con las formas de garantizar una estrecha coordinación, evitar la duplicación y fortalecer el intercambio de información entre los dos mecanismos. En su quinto período de sesiones (1 a 5 de octubre de 2012), el Grupo de Trabajo continuó el intercambio de puntos de vista con expertos, centrándose en la información específica sobre las regiones. También se reunió con Estados Miembros para recabar opiniones sobre los distintos ordenamientos jurídicos y su integración en la labor del Grupo. En su sexto período de sesiones (14 a 18 de enero de 2013), el Grupo de Trabajo consolidó la información regional y mundial recabada para fundamentar el presente informe.

### B. Visitas a los países

5. Durante el período que se examina, el Grupo de Trabajo solicitó invitaciones para visitar Chile, China, España y el Perú. Asimismo, reiteró al Gobierno de Sudán del Sur una solicitud anterior.

6. El Grupo de Trabajo visitó la República de Moldova del 20 al 31 de mayo de 2012 (véase A/HRC/23/50/Add.1) y Túnez, del 7 al 11 de enero de 2013 (véase A/HRC/23/50/

Add.2). El Grupo expresa su agradecimiento a los gobiernos que han respondido favorablemente a sus solicitudes de visita e insta a los gobiernos que aún no lo hayan hecho a que respondan en ese sentido.

### **C. Comunicaciones y comunicados de prensa**

7. Durante el período que se examina, las comunicaciones enviadas por el Grupo a los gobiernos, de forma individual o conjuntamente con otros titulares de mandatos, se refirieron a una amplia gama de cuestiones contempladas dentro de su mandato<sup>1</sup>. Incluyeron, por ejemplo, denuncias de actos de violencia contra mujeres en el contexto de protestas, casos de mujeres condenadas a morir lapidadas por adulterio y casos de mujeres y niñas presuntamente víctimas de conversión religiosa forzada y matrimonio forzado. El Grupo de Trabajo también envió comunicaciones en relación con proyectos de constitución.

8. El Grupo de Trabajo publicó comunicados de prensa, de forma individual o conjuntamente con otros titulares de mandatos, entre otras cosas en relación con disposiciones sobre igualdad de género en proyectos de constitución y con la tipificación del adulterio como delito, cuya aplicación conduce a la discriminación y la violencia contra la mujer, y en el contexto de ocasiones diversas, como el primer Día Internacional de la Niña y el Día Internacional de la Mujer.

### **D. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer**

9. El 11 de marzo de 2013, la Vicepresidenta del Grupo de Trabajo se dirigió a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su 57º período de sesiones, durante un diálogo interactivo entre la Comisión y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales. Su declaración se centró en la violencia contra la mujer como tema transversal en las cuatro esferas temáticas que el Grupo de Trabajo ha establecido como marco conceptual para su labor.

### **E. Otras actividades**

10. Del 17 al 19 abril de 2012, la Presidenta del Grupo de Trabajo asistió a una reunión en Addis Abeba sobre el género y las desapariciones forzadas, convocada para fundamentar un proyecto de observación general del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.

11. La Presidenta participó en una consulta regional (Katmandú, 19 y 20 de septiembre de 2012), centrada en la vida pública y política de la mujer en Asia y el Pacífico, y también en la subsiguiente consulta nacional de un día sobre el mismo tema. Asimismo, participó en una reunión regional de expertos (Seúl, 4 y 5 de diciembre de 2012) sobre la mujer, la igualdad de género y las transiciones políticas y experiencias adquiridas en Asia. Los días 17 y 18 de enero de 2013, el Grupo de Trabajo colaboró con el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias en un examen preliminar sobre la cuestión de la igualdad de género y la libertad de religión o de creencias. Estas actividades se llevaron a cabo con el fin de fundamentar el presente informe.

12. El 18 de febrero de 2013, la Vicepresidenta participó en un debate organizado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con el fin de fundamentar su proceso de elaboración de una recomendación general sobre el acceso a la justicia. Su

---

<sup>1</sup> Véanse A/HRC/21/49 y A/HRC/22/67, Corrs. 1 y 2.

discurso se centró en el impacto de los marcos jurídicos discriminatorios, en particular en las constituciones, sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

13. Varios miembros del Grupo de Trabajo también participaron en numerosas conferencias y reuniones, como el seminario organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para mejorar la cooperación entre las Naciones Unidas y los mecanismos regionales (Ginebra, 12 a 14 de diciembre de 2012), la 11ª conferencia bianual del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos humanos de la mujer y la niña (Ammán, 4 a 7 de noviembre de 2012), y actividades paralelas durante el 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

### **III. Análisis temático: eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, con especial hincapié en las transiciones políticas**

#### **A. Contexto internacional y regional**

14. En 1981 entró en vigor la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la Convención). El artículo 7 de la Convención establece que el derecho de las mujeres a la igualdad de participación en la vida política y pública incluye el derecho a: votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. Además, el artículo 8 se refiere a las obligaciones de los Estados de adoptar 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. Así pues, la Convención especificó y amplió las obligaciones de los Estados previstas en los artículos 2, 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que se garantice en condiciones de igualdad el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, lo que incluye tanto la participación directa como la participación por medio de representantes libremente elegidos.

15. Desde la introducción de la Convención, el panorama político del mundo ha experimentado cambios sustanciales. Estos se han caracterizado, de formas diversas en los distintos Estados y regiones, por el dismantelamiento de los regímenes totalitarios de larga data, la democratización y la aparición de nuevas formas de autoritarismo. En este período también se registraron conflictos armados internos y entre Estados, el surgimiento de poblaciones de refugiados y la participación internacional en la resolución de los conflictos y la construcción de la paz. Los saltos tecnológicos en el ámbito de la información y las comunicaciones, en particular Internet, han creado un nuevo espacio público y político, con un efecto revolucionario en el desarrollo y el ejercicio de los derechos humanos, lo que permite nuevas formas de expresión y movilización políticas y facilita la comunicación y la organización políticas a los hombres y mujeres a nivel mundial<sup>2</sup>.

16. Al mismo tiempo, el compromiso internacional de hacer efectivo el derecho de la mujer a la participación política en igualdad de condiciones ha crecido sustancialmente. La

<sup>2</sup> Véanse la resolución 20/8 del Consejo de Derechos Humanos y el documento A/HRC/17/27, párr. 19.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y su documento final, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, cuyo 20º aniversario se conmemora en 2013, establecieron el reconocimiento de los derechos de la mujer como derechos humanos. En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y su documento final, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, se convirtieron en el catalizador para que los gobiernos de todo el mundo establecieran medidas especiales, como las cuotas de representación política de las mujeres, y propiciaron la duplicación del promedio mundial de dicha representación en menos de dos décadas<sup>3</sup>. Además, el Consejo de Seguridad marcó un hito histórico en 2000 cuando aprobó la resolución 1325 (2000), con el fin de potenciar el papel de la mujer y de la perspectiva de género en la resolución de los conflictos y la construcción de la paz.

17. Sin embargo, a pesar de décadas de esfuerzos, el Grupo de Trabajo observa que, en 2012, la Asamblea General expresó su preocupación por la realidad de que las mujeres seguían estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo y consideró necesario dedicar una vez más una resolución a promover la participación política de la mujer<sup>4</sup>. En 2012, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo manifestó su alarma por la insuficiencia en la representación de las mujeres en el órgano legislativo y los puestos directivos de la Unión Europea, y por el estancamiento de la representación de las mujeres en una tercera parte o menos en los parlamentos de la región<sup>5</sup>. En 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) observó que "los avances en la representación política de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno" eran "desiguales" y "lentos" en las Américas<sup>6</sup>. En 2012, el Banco Mundial concluyó que el rápido crecimiento y el desarrollo económico en la región de Asia y el Pacífico, con la tasa de actividad de la mujer más alta del mundo en desarrollo, no habían sido suficientes para alcanzar la igualdad de género en las esferas de la acción y la representación políticas, entre otras<sup>7</sup>.

## B. Objetivos y logros en la representación de la mujer

18. La Recomendación general Nº 23 (1997) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece que la vida política y pública se refiere al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo, abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local, y también aspectos de la sociedad civil, como las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones de mujeres, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política (párr. 5). La Plataforma de Acción de Beijing, en su párrafo 182, se refirió a lo poco que se había avanzado en el cumplimiento del objetivo de que para 1995 hubiera un 30% de mujeres en puestos directivos. Los progresos mundiales en el logro de los objetivos establecidos por la comunidad internacional en relación con la

<sup>3</sup> Unión Interparlamentaria (UIP), archivo estadístico de mujeres en los parlamentos. Puede consultarse en [www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm).

<sup>4</sup> Resolución 66/130 de la Asamblea General.

<sup>5</sup> Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, informe sobre la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones políticas: calidad e igualdad (A7-0029/2012), págs. 4 a 7.

<sup>6</sup> CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas* (2011), párr. 11.

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Toward Gender Equality in East Asia and the Pacific: A Companion to the World Development Report*, Edición para Conferencia (2012), págs. ix y 13.

representación política de la mujer siguen siendo sumamente lentos y están lejos de cumplirse 18 años después de la fecha prevista.

19. En el poder legislativo, el promedio mundial actual de representación de las mujeres en los parlamentos nacionales es del 20%<sup>8</sup>. Si bien este logro constituye un hito en la historia, el incremento ha sido lento, con un aumento promedio mundial de menos del 1% anual<sup>9</sup>. Solo 33 países de un total de 149 tienen parlamentos nacionales en que las mujeres constituyen el 30% o más de sus miembros<sup>10</sup>. Si se considera que la paridad constituye la medida de la perfecta igualdad, entonces solo dos países han llegado a este punto. Además, existen grandes diferencias entre los Estados, en 45 de los cuales las mujeres constituyen menos del 10% de los representantes.

20. El derecho a la representación en el poder legislativo incluye el derecho a votar en todas las elecciones y referendos públicos. Esta condición se ha venido cumpliendo gradualmente en el transcurso del siglo XX y ha alcanzado un cumplimiento casi universal. Sin embargo, subsisten algunas leyes y prácticas discriminatorias, como el voto por parentesco. En un Estado todavía no se ha otorgado a las mujeres el derecho de voto.

21. En el poder ejecutivo, solo 17 mujeres son jefas de Estado o de Gobierno<sup>11</sup>. La representación de las mujeres en los gobiernos es muy inferior a su representación en los parlamentos. La buena práctica de que las mujeres ocupen más del 40% de los puestos gubernamentales se encontró solo en un reducido número de Estados: 6 en la región de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, 2 en África Subsahariana y 3 en América Latina y el Caribe. El Grupo de Trabajo señala que la obligación de los Estados de garantizar la igualdad de representación de las mujeres incluye el poder ejecutivo, y pone de relieve que en diferentes regiones se aplica esta buena práctica, lo que demuestra la viabilidad de que los Estados estén encabezados por mujeres y tengan gobiernos con equilibrio de género.

22. En el poder judicial, las mujeres representan solo el 27% de los jueces de todo el mundo<sup>12</sup>. Hay grandes diferencias entre los Estados en cuanto al número de mujeres en el poder judicial, y en algunos Estados de la región de Europa Oriental hay mayoría de juezas. Incluso en los países que tienen una mayor representación de las mujeres en el poder judicial, el número de mujeres disminuye en los niveles superiores. Los tribunales superiores, incluidos los tribunales supremos, tienen pocas mujeres y rara vez están presididos por mujeres. En la mayoría de los tribunales religiosos se excluye la posibilidad de que las mujeres ocupen un cargo. Hay, sin embargo, una buena práctica en la región de Asia y el Pacífico: en un país, las juezas han formado parte de los tribunales religiosos desde que se creó la institución en la década de 1950, y alcanzaron una tasa de participación del 20% en 2011<sup>13</sup>; y, en otro, en virtud de la retirada de su reserva al artículo 7 b) de la Convención, se nombraron juezas para el tribunal de la *sharia*<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Archivo de la UIP, promedio mundial (nota 3).

<sup>9</sup> Departamento de Desarrollo Internacional y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), resumen de los debates de la reunión de expertos sobre "El empoderamiento político de la mujer: la situación fáctica y la investigación futura", Londres, 11 y 12 de septiembre de 2012, pág. 3.

<sup>10</sup> Archivo de la UIP (nota 3).

<sup>11</sup> UIP, Women in Politics: 2012, map. Puede consultarse en: [www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap12\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap12_en.pdf).

<sup>12</sup> ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo: en busca de la justicia* (2012), pág. 59.

<sup>13</sup> Informe anual de 2011 del Tribunal Supremo de Indonesia, [www.badilag.net/lakip-dan-laptah/465-laptah/10211-laporan-tahunan-2011.html](http://www.badilag.net/lakip-dan-laptah/465-laptah/10211-laporan-tahunan-2011.html) (únicamente en indonesio).

<sup>14</sup> Informe mundial de antecedentes preparado para el Grupo de Trabajo, pág. 48.

23. En otros organismos públicos no existen datos sistemáticos sobre la representación de las mujeres que se refieran a todos los aspectos de la vida política y pública, conforme a la definición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: la administración pública, los gobiernos locales, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones de mujeres, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.

24. En el sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General estableció un objetivo, apoyado en la Plataforma de Acción de Beijing, de un 50% de mujeres en los puestos de dirección y de adopción de decisiones para el año 2000. La paridad de género se logró en los dos niveles más bajos (P-1 y P-2) en 2011; el porcentaje de mujeres en los niveles profesionales fue del 40,7%; pero solo se situó entre el 27,4% y el 30,2% en los niveles más altos de adopción de decisiones (D-1, D-2 y Secretario General Adjunto)<sup>15</sup>.

25. En los procesos de consolidación de la paz, los estudios hechos una década después de la aprobación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad indican que en solo el 16% de los 585 acuerdos de paz se hacía referencia a las mujeres<sup>16</sup>.

26. En sus comunicaciones y sus visitas a los países, el Grupo de Trabajo ha puesto de manifiesto la importancia de la transición política, corroborada en las aportaciones de expertos regionales y mundiales. La experiencia en los países en transición ha sido muy variada. En la Federación de Rusia y en Europa Oriental durante la década de 1990, así como en algunas de las transiciones políticas recientes en el Oriente Medio y África Septentrional, se produjo un retroceso en los avances fundamentales sobre igualdad de género y/o se redujo la representación numérica de las mujeres. En cambio, en algunas transiciones políticas en varios países de muchas regiones, la introducción de cuotas facilitó un aumento considerable de la representación de las mujeres y dio lugar, por ejemplo en África Subsahariana, a algunos de los más altos porcentajes de mujeres parlamentarias. Entre las buenas prácticas en estos Estados cabe mencionar la colaboración activa con la comunidad internacional en el proceso de consolidación de la paz y la especial importancia dada a la democracia, los derechos humanos y los derechos de las mujeres como derechos humanos.

27. El Grupo de Trabajo señala que el impacto de las transiciones políticas en la igualdad de género en la vida pública y política está intrínsecamente relacionado no solo con la naturaleza del cambio de régimen, sino también con la voluntad política del nuevo Gobierno de garantizar los derechos humanos de las mujeres, entre ellos el de igualdad de representación, y requiere un liderazgo político que tenga debidamente en cuenta las cuestiones de igualdad de género, como las que plantean los movimientos autónomos de mujeres. El Grupo de Trabajo destaca la urgencia de la participación plena e igualitaria de las mujeres en las negociaciones de paz y en la adopción de decisiones de todos los mecanismos y procesos de transición y de sus autoridades.

28. Preocupa al Grupo de Trabajo que el conocimiento sobre todos los aspectos de la participación de las mujeres en la vida política y pública siga siendo insuficiente. Esto socava la capacidad para avanzar hacia una democracia, un desarrollo y una paz que sean inclusivos y tengan debidamente en cuenta la perspectiva de género. La mayor parte de los datos disponibles no están suficientemente desglosados para permitir entender la

<sup>15</sup> ONU-Mujeres, The Status of Women in the United Nations System, que puede consultarse en [www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-factsheet.pdf](http://www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-factsheet.pdf), y Representation of Women in the United Nations System, que puede consultarse en [www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-infographic.pdf](http://www.un.org/womenwatch/uncoordination/documents/overview/unsystem/unsystem-infographic.pdf). La categoría de Secretario General Adjunto también incluye los puestos de Subsecretario General.

<sup>16</sup> Christine Bell y Catherine O'Rourke, "Opinion: UN Security Council 1325 and peace negotiations and agreements" (Centre for Humanitarian Dialogue, marzo de 2011), pág. 7.



interseccionalidad del género con otros motivos de discriminación, señalada en la Recomendación general N° 28 (2010) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que establece que "la discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género" (párr. 18). Es escaso el conocimiento basado en hechos comprobados sobre el alcance de la violencia contra la mujer en la vida política y pública y su impacto en la capacidad de la mujer para ejercer su derecho a la participación política.

### **C. Participación política de la mujer, democracia y derechos humanos**

29. La democracia y los derechos humanos se refuerzan mutuamente. Los derechos de la mujer son derechos humanos y, por lo tanto, son un elemento integrante de la articulación entre la democracia y los derechos humanos. La Asamblea General, en su resolución 59/201 (párr. 1), declaró que entre los "elementos esenciales de la democracia" figuraban el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión y el derecho de todo individuo a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos, y a votar y a presentarse como candidato en elecciones libres por sufragio universal e igual; un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos; el respeto por el estado de derecho; la separación de poderes; la independencia del poder judicial; la transparencia y la responsabilidad en la administración pública; y la existencia de medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

30. Estos elementos esenciales de la democracia son una condición necesaria para la igualdad sustantiva de la mujer en la vida pública y política. El Grupo de Trabajo desea insistir en que no puede haber verdadera democracia sin la participación plena e igualitaria de la mujer en todas sus instituciones y en que la igualdad sustantiva de la mujer en la vida política y pública solo puede hacerse plenamente efectiva en condiciones de democracia.

31. Hay un reconocimiento cada vez mayor de que Internet es un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/17/27, párr. 20). Gracias a las iniciativas de administración pública electrónica y democracia electrónica, y al uso innovador de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) por la sociedad civil, también es cada vez mayor la conciencia sobre el papel de Internet en la ampliación del concepto de la ciudadanía en línea. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la labor de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil, y los alienta a continuar en ella con miras a profundizar el conocimiento sobre las diferencias de género en el uso de Internet y otras TIC.

32. Las transiciones políticas brindan una oportunidad a los Estados para democratizarse y hacer avanzar la igualdad de representación de las mujeres en las instituciones estatales reformadas. Sin embargo, también pueden suponer un peligro de que se socaven o se hagan retroceder los derechos humanos y los logros alcanzados en el régimen anterior en cuanto a la participación de la mujer en la vida pública y política. En algunas transiciones políticas, las mujeres que habían sido activistas en favor de la democracia han sido excluidas de los procesos políticos formales en que se negocia el nuevo reparto del poder.

33. Gracias a la experiencia de los conflictos y del período posterior, se conoce más acerca de las diferentes situaciones que pueden atravesar los Estados —en virtud de las cuales pueden resultar siendo Estados débiles, frágiles, fallidos y/o híbridos— y, a raíz de ellas, los procesos de construcción del Estado suscitan un interés cada vez mayor. Por

construcción del Estado se entiende "una acción decidida para desarrollar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado en el marco de un proceso político eficaz que permite negociar las demandas mutuas del Estado y de los grupos de la sociedad"<sup>17</sup>. Estos procesos revelan el carácter complejo y crítico del papel del Estado y de los agentes no estatales, así como de su relación recíproca, en la renegociación del equilibrio de fuerzas, la asignación de recursos y prestaciones y la formación de la identidad de una gran variedad de naciones. Las controversias acerca de la identidad nacional se acentúan en los tiempos de cambio político y exponen a nuevas vulnerabilidades a las mujeres cuyos valores, funciones y comportamientos no se ajustan a las imágenes idealizadas que tiene la élite en el poder acerca de la feminidad. Cuando la política de identidad nacional es predominante, los movimientos de mujeres que defienden las normas universales de la igualdad de género corren el riesgo de ser marginados y estigmatizados, especialmente cuando esas normas son calificadas de influencia externa no deseada y fuente de amenaza.

## **1. Igualdad de la mujer en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales**

34. Para que las mujeres puedan participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones con los hombres, lo que incluye la conformación de movimientos autónomos para su propio empoderamiento, deben poder ejercer sus derechos a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, circulación y asociación. Dadas las complejas tensiones entre los derechos colectivos y los derechos de la mujer, para que las mujeres puedan participar de manera efectiva en la vida política y pública es imperativo reconocer y garantizar estos derechos como derechos de la persona.

35. El derecho de la mujer a disfrutar de sus derechos culturales en pie de igualdad es parte integrante de su derecho a participar en la vida política y pública. En vista de la persistencia con que se esgrimen los valores culturales y tradicionales para justificar la resistencia a que la mujer desempeñe funciones públicas y políticas, la capacidad de las mujeres para participar en pie de igualdad depende de que puedan actuar con autonomía en relación con la vida cultural. Como ha señalado la Relatora Especial sobre los derechos culturales, esto entraña:

La libertad para crear nuevas comunidades de valores culturales compartidos en torno a cualquier marcador de identidad que deseen primar, nuevos significados culturales y prácticas sin temor a acciones punitivas, incluida toda forma de violencia. Esto significa que las mujeres deben tener la capacidad de adoptar o rechazar determinadas prácticas e identidades culturales y de revisar y negociar, o volver a negociar, tradiciones, valores o prácticas existentes, con independencia de su origen. La participación activa en la esfera cultural... ayuda... a consolidar los rasgos fundamentales de la ciudadanía democrática<sup>18</sup>.

36. Durante las transiciones políticas, cuando la vida política es muy volátil y polarizada, la participación plena e igualitaria de la mujer en la vida política y pública depende de la protección efectiva de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en particular los mencionados anteriormente. Las instituciones nacionales de derechos humanos y otros órganos de control independientes desempeñan un papel particularmente importante para las mujeres en esas situaciones.

<sup>17</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Concepts and dilemmas of State building in fragile situations: from fragility to resilience", *Journal on Development*, vol. 9, N° 3 (2008), separata, pág. 14.

<sup>18</sup> A/67/287, párr. 28.

## 2. Integración de la mujer en las instituciones públicas y políticas

37. La participación de la mujer en las instituciones públicas y políticas es crucial para su igualdad de derechos de ciudadanía y para permitirles influir en la formulación de políticas y la toma de decisiones e integrar en estas la perspectiva de género.

38. Para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en la vida política y pública y contrarrestar la desventaja estructural subyacente de que es objeto la mujer, deben adoptarse medidas especiales, como las cuotas de participación de la mujer y otras medidas de carácter temporal, como exigen el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y las Recomendaciones generales N° 23 (1997) y N° 25 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El aumento más significativo en el número de mujeres en los parlamentos nacionales en los últimos años se ha producido en los países donde se han elaborado y aplicado efectivamente medidas especiales, como las cuotas de género. El recurso a las cuotas para promover la representación y participación política de la mujer ha aumentado en las últimas tres décadas y ha producido resultados significativos cuando se ha adaptado adecuadamente a las condiciones específicas de los sistemas electorales y políticos.

39. Muchos de los sistemas de cuotas se adoptaron en el marco de la reestructuración de los sistemas e instituciones políticas tras años de conflicto y/o autoritarismo<sup>19</sup>. Las cuotas funcionan mejor cuando están acompañadas de sanciones y son estrechamente supervisadas por órganos independientes con perspectiva de género, como los organismos electorales y las instituciones de derechos humanos nacionales. Según los estudios realizados, en general, las posibilidades de que las mujeres obtengan escaños en las elecciones parlamentarias aumentan en los sistemas de representación proporcional<sup>20</sup>.

40. Las cuotas introducidas en el nivel local son poco frecuentes, pero importantes para los avances en materia de igualdad sobre el terreno. En un país de Asia Meridional, por ejemplo, una enmienda constitucional exigió la representación de las mujeres, reservándoles la tercera parte de los puestos en cada consejo y asignando a las mujeres la jefatura de la tercera parte de los puestos de dirección<sup>21</sup>. Los estudios realizados indican que, después de una década de aplicación de la enmienda, las mujeres tienen más probabilidades de presentarse a cargos electivos en los consejos y de ser elegidas<sup>22</sup>. La exigencia de que las mujeres ocupen puestos de dirección cambia las actitudes de los votantes y mejora las percepciones sobre la eficacia del liderazgo de la mujer.

41. La participación política efectiva de las mujeres requiere no solo su admisión a las instituciones políticas, sino también su integración en los foros de adopción de decisiones. La participación plena de la mujer exige una acción concertada para superar la segregación de hecho en materia de participación política de que es objeto la mujer, confinada a sectores que, por los estereotipos, son asociados a las funciones de género de la mujer. Para ello se requiere que las mujeres se integren en puestos directivos en toda la gama de cuestiones tratadas por las instituciones a las que han sido elegidas o designadas. Durante las

<sup>19</sup> Según el Programa mundial para el apoyo del ciclo electoral, iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una tercera parte de los países que han logrado porcentajes de representación femenina en los parlamentos nacionales del 33% o superior son considerados países en transición (véase Departamento de Desarrollo Internacional y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, resumen (nota 9), pág. 3).

<sup>20</sup> Leslie A. Schwindt-Bayer, "Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, N° 1 (febrero de 2009), pág. 15.

<sup>21</sup> Lori Beaman *et al.*, "Women as agents of change: evidence from the grassroots", ponencia presentada al Grupo de Trabajo, 25 de julio de 2012.

<sup>22</sup> Lori Beaman *et al.*, "Powerful women: does exposure reduce bias?" *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, N° 4 (2009), pág. 1497.

transiciones políticas, esto mismo se aplica a todas las autoridades y mecanismos de transición.

42. El Grupo de Trabajo celebra la tendencia general de los últimos años a hacer extensivas a otras esferas de la vida pública las medidas especiales o de acción positiva utilizadas en los órganos legislativos. La acción positiva abarca todas las medidas para promover la participación de la mujer en la vida pública mediante herramientas como las campañas en los medios y las oportunidades de capacitación, que no son cuotas legalmente vinculantes, y medidas transformadoras de nueva generación que establecen como objetivo primordial la igualdad entre mujeres y hombres en cuanto a su facultad de moldear la sociedad y sus propias vidas<sup>23</sup>.

43. La Unión Interparlamentaria (UIP), en su Plan de Acción de 2013 sobre parlamentos con perspectiva de género, ha puesto de relieve la necesidad de que se tengan debidamente en cuenta las cuestiones de género en la composición, la estructura, las operaciones, los métodos y la labor de los parlamentos. En el Plan, la UIP señaló que "los parlamentos con perspectiva de género eliminan los obstáculos que impiden la plena participación de la mujer y ofrecen un buen ejemplo o modelo a la sociedad en general" (pág. 8). El Grupo de Trabajo considera que el Plan de Acción de la Unión Interparlamentaria puede adaptarse a otras instituciones públicas y políticas en las que debe garantizarse la igualdad de representación de las mujeres.

44. La elección y designación de mujeres a cargos públicos y políticos es una condición necesaria para la igualdad en la vida pública y política, pero el número de mujeres en los cargos no es suficiente para promover la igualdad de género en la sociedad. Los datos empíricos indican que las mujeres que son designadas o elegidas para cargos públicos no necesariamente promueven la igualdad de género. Para que las políticas que promueven la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres logren resultados efectivos, se requieren procesos más amplios de debate público, la construcción de alianzas entre los diversos sectores políticos y el activismo de los movimientos autónomos de mujeres sobre la base de las normas universales de igualdad, no discriminación, derechos humanos y democracia inclusiva.

### **3. Acción de la mujer y movimientos autónomos**

45. Todas las formas de colaboración y activismo de las mujeres en la vida política y pública —en todas las instituciones del Estado, en las diversas organizaciones de la sociedad civil y en toda la diversidad del discurso público— forman parte integrante de la democracia, el desarrollo y la paz.

46. La participación de la mujer en la vida política y pública sigue siendo dinámica, multifacética y resiliente, entre otras cosas en el acceso al poder a través de estructuras alternativas, como se reconoce en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. A pesar de que el techo de cristal en las instituciones políticas oficiales se mantiene casi intacto, las mujeres abren activamente nuevos espacios para el discurso, construyen redes de contacto entre los grupos separados por divisiones arraigadas y crean nuevas comunidades de colaboración. A través de los movimientos autónomos que crean a todos los niveles, desde el local hasta el mundial, las mujeres establecen una colaboración política entre ellas que atraviesa las fronteras administrativas formales y tiene un alcance transnacional sustentado en la universalidad del derecho de la mujer a la igualdad; asimismo, a través de esos movimientos desafían las relaciones desiguales de poder, exigen responsabilidades, defienden los derechos y los logros y promueven el cambio sistémico y

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el informe de antecedentes sobre Europa Occidental y América del Norte preparado para el Grupo de Trabajo (2012), pág. 43.

cultural en las sociedades, las instituciones y los Estados. Las organizaciones autónomas de la sociedad civil integradas por mujeres son fundamentales para la participación de la mujer en la vida pública y política.

47. Los defensores de los derechos de la mujer colaboran activamente en grupos de distintos regímenes normativos, como las comunidades religiosas y los grupos indígenas o tradicionales, mediante, entre otras cosas, proyectos hermenéuticos dentro de sus respectivas religiones. En sus comunidades culturales, las mujeres expresan sus opiniones políticas también a través de las artes, como la escritura, la música y el teatro, y sus obras han sido atacadas, criminalizadas y condenadas por agentes estatales y no estatales. En determinados contextos, las mujeres económicamente independientes que desempeñan funciones de liderazgo son estigmatizadas como brujas y sometidas a agresiones<sup>24</sup>. Las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales que defienden sus derechos humanos son vulnerables a los ataques a sus derechos civiles y a su dignidad como personas<sup>25</sup> cuando existe un clima de intolerancia resultante de la percepción de que desafían las normas establecidas sobre la identidad de género, la sexualidad y las funciones atribuidas a cada sexo<sup>26</sup>.

48. El nuevo espacio y las nuevas oportunidades que ha generado la evolución revolucionaria de las TIC han permitido a las mujeres iniciar o mejorar su participación en la vida política y pública. Las mujeres que se ven confinadas en su domicilio particular han utilizado las TIC como medio para salir de su aislamiento y participar en la acción colectiva. Las mujeres que viven bajo la amenaza de agresión a causa de su orientación sexual han encontrado seguridad en el anonimato de Internet, que les permite expresarse libremente, establecer comunidades virtuales y participar en los debates públicos. Durante los períodos de inestabilidad política, las mujeres han utilizado los mensajes de texto por telefonía móvil, los *microblogs* y las redes sociales para proporcionarse mutuamente protección de "guardaespalda" sobre el terreno<sup>27</sup>.

49. En la negociación de acuerdos políticos durante las transiciones políticas o en las reformas legislativas, la inclusión de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de mujeres líderes o portavoces de comunidades sectoriales o minoritarias es esencial para garantizar que las reformas benefician por igual a todos los ciudadanos. Como las transiciones políticas no siempre conducen a la democracia inclusiva, el empoderamiento de los movimientos autónomos de mujeres es prioritario en el proceso de construcción del Estado, así como en la reforma de las instituciones políticas.

#### 4. Déficit democrático

50. El déficit democrático debilita la participación sustantiva de la mujer en la vida política y pública. El clientelismo, la corrupción y el gobierno local no democrático reducen la eficacia de la mujer en la escena política, ya que impiden la transparencia y la rendición de cuentas en la adopción de decisiones y en la distribución de recursos. A veces, los gobiernos locales autónomos aplican políticas y normas discriminatorias por motivos de género a pesar de que las leyes nacionales o federales establecen la igualdad de género. El empoderamiento de la mujer para que participe en la vida política y pública desde el nivel comunitario hasta los niveles superiores ayuda a construir una cultura de rendición de

<sup>24</sup> Véase Partners for Law in Development, *Targeting of Women as Witches: Trends, Prevalence and the Law in Northern, Western, Eastern and Northeastern Regions of India* (2013).

<sup>25</sup> Véase A/HRC/19/41.

<sup>26</sup> Women Human Rights Defenders International Coalition, *Global Report on the Situation of Women Human Rights Defenders* (2012), pág. 89.

<sup>27</sup> Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), comunicación presentada al Grupo de Trabajo, enero de 2012, pág. 2.

cuentas, ya que amplía el número de ciudadanos que interviene en la toma de decisiones, y es crucial para la aplicación efectiva de la buena gobernanza en todos los niveles.

51. La delegación de poderes políticos o públicos en instituciones religiosas o comunidades indígenas que están exentas de la obligación de incluir a las mujeres en los órganos de dirección y adopción de decisiones cancela el derecho de las mujeres a participar en aspectos importantes de la vida pública y política; en estos casos, los límites de los derechos de la mujer son definidos unilateralmente por quienes adoptan las decisiones en el orden social patriarcal.

52. El déficit democrático también se expresa en la falta de capacidad de los Estados para hacer frente a la inseguridad permanente en todas sus dimensiones, entre ellas la cultura del militarismo y de la violencia, en especial, aunque no exclusivamente, en las situaciones de conflicto y de transición, en que las mujeres son las principales víctimas.

## **D. Eliminación de la discriminación estructural y social de la mujer en la vida política y pública**

53. La garantía de que la mujer disfrutará de sus derechos a la educación, el empleo decente y el acceso a los recursos económicos es una condición esencial para la participación igualitaria y efectiva de la mujer en la vida política y pública. Para superar las barreras estructurales multifacéticas que enfrentan las mujeres, se requiere un conjunto coherente de políticas económicas y sociales que tengan debidamente en cuenta las cuestiones de género.

54. La pobreza y la exclusión social, incluidos los altos niveles de analfabetismo y mala salud de las mujeres, encierran a las mujeres en una situación persistente de dependencia y privación, a consecuencia de la cual su participación a largo plazo en la vida política y pública suele ser una opción inviable. Los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social que contienen un fuerte componente de empoderamiento de las mujeres marginadas, entre ellas las que enfrentan múltiples formas de discriminación, mejoran la oportunidad y la capacidad de estas mujeres para participar de manera significativa en la vida política y pública.

55. Para garantizar resultados de igualdad entre los géneros, el elemento fundamental es la voluntad política de los Estados, combinada con el apoyo, la presión y el control constantes de los movimientos de mujeres, cuya autonomía debe ser protegida por el Estado.

56. Si bien las vulnerabilidades y ventajas de las mujeres varían según los lugares en que se encuentren, por lo general, su participación en la vida política y pública se ve limitada por la discriminación estructural y social en la familia y en cuanto a las responsabilidades sobre la prestación de cuidados, así como por la violencia de que son víctimas y la marginación de que son objeto por los partidos políticos y otras instituciones públicas no estatales. La obligación de los Estados de eliminar estas barreras está establecida claramente en el artículo 2 f) de la Convención y ha sido defendida en varias ocasiones por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

### **1. Situación familiar discriminatoria**

57. La institución de la familia es uno de los fundamentos de una gran variedad de sistemas políticos, y el derecho de familia es esencial para la vida pública de las mujeres y su participación ciudadana. El derecho de las mujeres a la igualdad en la familia configura sus oportunidades y limitaciones para la acción y la autonomía, y también regula su acceso a la tierra, los ingresos, la educación y la salud, incluida la salud reproductiva, por lo que

determina su capacidad para participar plenamente en todos los aspectos de la vida<sup>28</sup>. El derecho de las mujeres a la igualdad en la familia se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se desarrolló en los artículos 2 y 16 de la Convención.

58. El carácter patriarcal y discriminatorio del derecho de familia o de las prácticas conexas puede limitar la libertad de las mujeres para elegir el empleo y circular en el espacio público. En algunos países, la ley sigue considerando que los hombres son el jefe de la familia, por lo que las mujeres no pueden representar a su familia en los procesos oficiales de toma de decisiones sobre los asuntos públicos, como los proyectos de desarrollo y las cuestiones de buena gobernanza, que tienen consecuencias para las mujeres y sus familias. El sistema de jefes de hogar ha sido abrogado en los ordenamientos jurídicos de muchos países<sup>29</sup>.

59. Las mujeres que pertenecen a grupos minoritarios suelen ser víctimas de una doble discriminación, ya que deben hacer frente a la discriminación contra las minorías y dentro de sus propias comunidades. Entre las buenas prácticas mediante las cuales los Estados pueden luchar contra este tipo de discriminación múltiple cabe mencionar las medidas especiales en materia de educación, capacitación para el liderazgo y ayuda económica, destinadas a las mujeres, y las actividades de sensibilización dirigidas a los hombres de las comunidades patriarcales.

60. Muchos Estados han formulado reservas a los artículos 2 y 16 de la Convención, relativos a la igualdad en la familia, casi todas por respeto al derecho de familia de carácter religioso, con lo que perpetúan la desigualdad estructural en la familia que impide la participación plena y efectiva de la mujer en la vida política y pública<sup>30</sup>. En opinión del Grupo de Trabajo, la eliminación de la discriminación en la familia es un elemento esencial de la capacidad de la mujer para participar en la vida política y pública en igualdad de condiciones con el hombre, y la retirada de esas reservas es imperativa.

61. La reforma de la legislación sobre la familia proporciona una base firme para superar los obstáculos estructurales y culturales que impiden la participación plena e igualitaria de la mujer en la vida política y pública. La legislación sobre la familia ha sido objeto de especial atención en las reformas emprendidas a lo largo de la historia en el marco de la amplia gama de movimientos de los Estados y las sociedades hacia la modernidad. En la mayoría de los casos, los proyectos hermenéuticos religiosos, sobre todo cuando se inician como parte de reformas más amplias en momentos de transición política, han formado parte integrante del proceso que posibilita estos cambios y, a ese respecto, las instituciones religiosas reformistas y los movimientos de defensa de los derechos de las mujeres han desempeñado una función destacada, como ocurrió en Marruecos, donde estos movimientos lograron una importante reforma en muchos frentes en el código de familia (*Moudawana*)<sup>31</sup>. En diversos contextos, como en la época de las potencias coloniales, en los Estados poscoloniales y en los regímenes comunistas, la voluntad política para llevar a cabo

<sup>28</sup> Mala Htun y Laurel Weldon, "Religion, the State, and women's rights: comparative analysis of sex equality in family law", Universidad de New Mexico y Universidad Purdue, mayo de 2012, págs. 2 a 7.

<sup>29</sup> Véase Soo Yeon Lee, "Political Transitions in the 1990s and its impact on legislation of gender equality laws: the South Korean case", ensayo presentado a la reunión regional del grupo de expertos sobre transiciones políticas e igualdad de género, Seúl, diciembre de 2012.

<sup>30</sup> Véase, entre otros, Musawah, *CEDAW and Muslim Family Laws: In Search of Common Ground* (Sisters in Islam, 2011).

<sup>31</sup> Véase A/HRC/20/28/Add.1.

reformas se ha puesto de manifiesto en proyectos de modernización patrocinados por el Estado y en programas de ingeniería social<sup>32</sup>.

## 2. Responsabilidades desiguales en la prestación de cuidados

62. La responsabilidad de la prestación de cuidados en la familia recae desproporcionadamente en las mujeres. Tanto la realidad como la creencia *a priori* de que así debe ser ponen a la mujer en una situación de desventaja estructural para su inserción y su participación sostenible en la vida política y pública. Debido a las largas jornadas de trabajo y a los fatigosos desplazamientos entre el hogar y el trabajo, es difícil para las mujeres con responsabilidades de prestación de cuidados mantener una dedicación constante en la vida política y pública sin un apoyo adecuado para asumir esas responsabilidades. Al mismo tiempo, las mujeres que se dedican a tiempo completo a la política y los asuntos públicos suelen ser objeto de hostigamiento y estigmatización por la percepción que se tiene de ellas de que socavan los valores tradicionales de la familia.

63. Entre las buenas prácticas en relación con la conciliación del trabajo con la vida familiar que facilitan la participación pública y política cabe mencionar el apoyo que brindan las guarderías y la programación institucional en que se tiene en cuenta la situación familiar. Los países con mejor desempeño en términos de proporción de mujeres en cargos públicos tienen las prestaciones más generosas de licencia de maternidad y de paternidad. Este mejor desempeño refleja la eficacia de los Estados en cuanto a crear mejores opciones que permitan a las mujeres conciliar el trabajo con la vida familiar, promover un mejor equilibrio entre hombres y mujeres en las responsabilidades en el hogar y alentar a un mayor porcentaje de padres a que pidan licencia de paternidad. Esta evolución demuestra un cambio cultural considerable en la opinión de la sociedad sobre las funciones de cada género, que es en sí la culminación de décadas de políticas sociales que prestan la debida atención a estas cuestiones. En materia de parlamentos que tienen en cuenta las cuestiones de género se encuentran buenas prácticas en algunos de los Estados de Europa Occidental y otros Estados, que han cambiado la programación del período de sesiones parlamentario para que los parlamentarios con responsabilidades parentales puedan conciliar el trabajo con la vida familiar<sup>33</sup>.

## 3. Violencia contra la mujer

64. La violencia contra la mujer en todas sus formas, ya sea en el ámbito privado o en el espacio público, socava la capacidad de las mujeres para participar efectivamente en la vida política y pública.

65. La estigmatización, el hostigamiento y las agresiones directas se han utilizado para silenciar y desacreditar a las mujeres que hacen oír su voz como líderes, trabajadoras comunitarias, defensoras de los derechos humanos y políticas. El acoso sexual a candidatas políticas ha sido denunciado como táctica para desalentar a las mujeres a ejercer su derecho a votar y a presentarse a las elecciones<sup>34</sup>. Las defensoras son a menudo objeto de actos de violencia de género, como el maltrato verbal a causa de su sexo, el abuso sexual o la violación; pueden ser víctimas de intimidación, agresiones, amenazas de muerte e incluso asesinato por miembros de la comunidad. Los actos de violencia contra las defensoras son a veces tolerados o cometidos por agentes estatales, por ejemplo los policías que acosan a las mujeres que participan en manifestaciones<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Véase Mala Htun y Laurel Weldon, "Sex equality in family law: historical legacies, feminist activism and religious power in 70 countries" (2011).

<sup>33</sup> Véase el informe de antecedentes sobre Europa Occidental y América del Norte (nota 23).

<sup>34</sup> CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva* (nota 6), párrs. 110, 111 y 125.

<sup>35</sup> Véase A/HRC/16/44.



66. Internet se ha convertido en un sitio en que se ejercen diversas formas de violencia contra la mujer, como la pornografía, los juegos sexistas y las violaciones de la intimidad. Las mujeres que participan en el debate público a través de Internet corren el riesgo de ser acosadas en línea, como fue el caso de una campaña negativa anónima en que se instaba a violar en grupo a una defensora de los derechos humanos y se incluyeron insultos racistas en su perfil de Wikipedia<sup>36</sup>. Las mujeres que usan las TIC han protestado públicamente por las agresiones sexistas<sup>37</sup>.

67. La violencia doméstica es tanto pública como privada en su impacto debilitante en las mujeres. También puede utilizarse directamente como forma de castigo por maridos resentidos u otros miembros de la familia contra las esposas o las mujeres de la familia que se han convertido en líderes en su comunidad.

68. En 2012, reconociendo la importancia de la eliminación de la violencia contra las mujeres en la vida pública y política, la Asamblea General, en su resolución 66/130, pidió un entorno de tolerancia cero ante los actos de violencia perpetrados contra mujeres elegidas para desempeñar cargos públicos y candidatas a ocupar cargos políticos. En la región de América Latina y el Caribe, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer reconoce explícitamente el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, y las consecuencias que puede tener esa violencia sobre los derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales<sup>38</sup>. En esta región hay ejemplos de leyes que prohíben el acoso y la violencia por motivos de género en contra de las candidatas, así como la presión sobre sus familias<sup>39</sup>. En la región de África, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos publicó recientemente una decisión sobre la ineficiencia de la protección otorgada por los Estados a las mujeres durante los actos de protesta política, como en un caso en que se cometieron actos de violencia contra mujeres periodistas<sup>40</sup>. En un entorno en que la violencia sexual sigue quedando impune, esta decisión constituye una valiosa contribución al proceso encaminado a garantizar que los Estados rindan cuentas cuando no protegen a las mujeres contra la violencia.

#### 4. Estereotipos

69. La participación efectiva de la mujer en la vida política y pública se ve afectada negativamente por estereotipos<sup>41</sup> sobre sus capacidades y funciones que persisten en todo el mundo. A pesar de la evidencia de las importantes contribuciones de la mujer en otros ámbitos de la vida, como el mercado de trabajo, los estereotipos sobre la falta de idoneidad de la mujer para la política siguen utilizándose para justificar su marginación y segregación de los puestos de decisión, asignándose a la mujer las tareas relacionadas con la atención y la distribución, como la atención de la salud y la asistencia social, y al hombre, las

<sup>36</sup> Comunicación de la APC, (nota 27), pág. 7.

<sup>37</sup> Véanse, entre otros, Vanessa Thorpe y Richard Rogers, "Women bloggers call for a stop to 'hateful' trolling by misogynist men", *The Observer*, 6 de noviembre de 2011. Puede consultarse en [www.guardian.co.uk/world/2011/nov/05/women-bloggers-hateful-trolling](http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/05/women-bloggers-hateful-trolling).

<sup>38</sup> Elizabeth Abi-Mershed, "What does the [IACHR] system have to offer as a whole?", ponencia presentada al Grupo de Trabajo.

<sup>39</sup> Elizabeth Salguero Carrillo, "Political violence against women", *The World of Parliaments Quarterly Review*, N° 36 (2009).

<sup>40</sup> Comunicación N° 323/2006, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egypt*. Puede consultarse en [http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/text\\_of\\_the\\_afriocan\\_commission\\_decision-english.pdf](http://eipr.org/sites/default/files/pressreleases/pdf/text_of_the_afriocan_commission_decision-english.pdf).

<sup>41</sup> Véanse Rebecca J. Cook y Simone Cusack, *Gender Stereotyping: Transnational Legal Perspectives* (2010); y Cusack, *Stereotyping and Law*, que puede consultarse en <http://stereotypingandlaw.wordpress.com/>.

relacionadas con los asuntos económicos y de defensa, con lo que se distorsiona la estructura de poder y la asignación de recursos<sup>42</sup>.

70. Las mujeres que pertenecen a grupos vulnerables por su raza, clase social, etnia, religión o creencias, salud, estado civil, edad, casta, orientación sexual o identidad de género son objeto de una exclusión efectiva de la vida política y pública basada en estereotipos múltiples. En sus observaciones finales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado su preocupación por las representaciones estereotipadas de los medios de comunicación sobre las funciones de la mujer en la familia y la sociedad.

71. El Grupo de Trabajo observa que la negociación por los organismos internacionales, regionales y estatales con grupos sectoriales o minoritarios se ve influida negativamente por los estereotipos de género cuando se realiza exclusivamente con los hombres que dirigen la comunidad, con lo que queda efectivamente invisible el liderazgo de las mujeres, que resultan aún más marginadas.

72. Particularmente durante las transiciones políticas, en el discurso altamente polarizado sobre la identidad nacional los estereotipos de género pueden ser magnificados y socavar los progresos en la eliminación de la discriminación contra la mujer.

## 5. Marginación por los partidos políticos

73. Los partidos políticos son determinantes esenciales del empoderamiento político de la mujer y de su participación en la política, dado que son ellos quienes reclutan y seleccionan a los candidatos para las elecciones<sup>43</sup>.

74. Los partidos políticos, que actúan como guardianes de la adopción de decisiones políticas, tienden a ser excluyentes en relación con las mujeres. Además, las mujeres suelen carecer de acceso a la financiación de los partidos políticos y de recursos financieros para presentarse a las elecciones y hacer campaña. Algunos partidos políticos excluyen a las mujeres por razones ideológicas de carácter religioso. En el caso de un partido político confesional que excluía a las mujeres de su lista de candidatos al Parlamento con el argumento de que "las diferencias en naturaleza, talento y lugar en la sociedad significan que las mujeres, aunque no son inferiores a los hombres como seres humanos, no deben ser elegibles para un cargo público", un tribunal nacional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyeron que dicha exclusión infringía la Constitución de ese Estado y el artículo 7 de la Convención<sup>44</sup>.

75. Las estrategias más eficaces para el empoderamiento político de la mujer entrañan reformas para incorporar disposiciones que garanticen la representación de la mujer en los partidos políticos<sup>45</sup>. Unos 50 países han adoptado leyes sobre cuotas electorales con el fin de garantizar que una proporción determinada de los candidatos a cargos políticos corresponda a mujeres. Cientos de partidos políticos en otros 20 países han adoptado voluntariamente sus propias cuotas de género<sup>46</sup>. En algunos países, el sistema de cuotas está establecido en la Constitución. Una constitución en la región de América Latina y el Caribe incluye el principio de paridad en todos los mecanismos de formulación de políticas, incluidos los órganos electorales, los ministerios, el sistema judicial y los partidos políticos,

<sup>42</sup> Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género, informe (nota 5), pág. 7.

<sup>43</sup> Véanse PNUD e Instituto Nacional Demócrata (NDI), *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres* (2011).

<sup>44</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *SGP v. Netherlands*, demanda N° 58369/10, decisión de 10 de julio de 2012.

<sup>45</sup> Véase PNUD y NDI, *Empoderando*.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pág. 22.

y establece que en su "organización, estructura y funcionamiento, [los partidos políticos] serán democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre hombres y mujeres en sus directivas"<sup>47</sup>. En el Magreb, una nueva constitución ordena el establecimiento de un mecanismo de paridad (véase A/HRC/20/28/Add.1). Los movimientos de mujeres participaron intensamente en estos procesos constitucionales, lo que ilustra la importancia que tiene el activismo cuando se quiere ejercer presión en favor de la creación de un marco constitucional que apoye el derecho de las mujeres a la representación.

76. El Grupo de Trabajo observa que entre las buenas prácticas de los Estados cabe mencionar la prescripción legislativa, preferentemente de carácter constitucional, que establece que los partidos políticos deben colocar a mujeres en posiciones realistas en cuanto a la probabilidad de que sean elegidas, aplicar cuotas y garantizar la alternancia en el poder, la rendición de cuentas y la paridad entre hombres y mujeres en los miembros de sus juntas directivas, y que la financiación de dichos partidos está condicionada a la inclusión de mujeres en posiciones realistas en sus listas de candidatos.

## **E. Eliminación de la discriminación en la legislación**

77. La obligación de los Estados de promover la igualdad de la mujer y empoderar a las mujeres en la vida pública y política requiere medidas jurídicas a todos los niveles: constitucional, legislativo y judicial.

### **1. Garantías constitucionales**

78. Las constituciones nacionales definen el marco para la eliminación de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica y articulan los principios y métodos destinados a corregir los desequilibrios históricos de poder<sup>48</sup>. Las constituciones ofrecen importantes aclaraciones sobre la relación que existe entre los diferentes regímenes normativos que adoptan y practican *de facto* los diversos sectores de la sociedad. A fin de establecer un imperativo universal de igualdad para las mujeres que sustente toda la cadena de justicia del Estado, es imprescindible disponer de una garantía constitucional de igualdad para las mujeres que se ajuste a las normas internacionales, especialmente a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y a las normas regionales. Es cada vez más frecuente que, en diferentes regiones, las nuevas constituciones o los proyectos de reforma constitucional incluyan disposiciones sobre los derechos de la mujer y la no discriminación<sup>49</sup>. Esta pauta constitucional transnacional puede atribuirse a la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y a las observaciones finales del Comité, así como a las campañas llevadas a cabo por los defensores de los derechos de la mujer.

79. A fin de garantizar el acceso efectivo de las mujeres a la justicia, los requisitos constitucionales para la igualdad de género deben ser específicos<sup>50</sup>. Los estudios sobre las disposiciones constitucionales que garantizan o protegen específicamente los derechos de la

<sup>47</sup> Constitución del Ecuador (2008), art. 8. Véanse también los artículos 65, 116, 176, y 434 de la Constitución, citados en el informe de antecedentes sobre América Latina y el Caribe preparado para el Grupo de Trabajo.

<sup>48</sup> Véase Helen Irving, "Where have all the women gone? Gender and the literature on constitutional design", Sidney Law School Legal Studies Research Paper N° 10/50, mayo de 2010.

<sup>49</sup> Martha Morgan, "How constitution-making, interpretation, and implementation can contribute to protecting and promoting women's rights", observaciones al Grupo de Trabajo, octubre de 2012.

<sup>50</sup> Véase Laura E. Lucas, "Does gender specificity in constitutions matter?" *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 20 (2009).

mujer indican que, si bien no se puede demostrar que estas sean la única causa de la mejora de la protección jurídica de la mujer, sí están asociadas con una mayor efectividad de sus derechos.

80. Se pueden encontrar ejemplos de modelos de diseño constitucional en las constituciones promulgadas recientemente en diversas regiones. Desde 1981, las constituciones de muchos países de la región occidental han sido modificadas para incluir disposiciones que permitan la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para promover la participación de las mujeres en la vida política y pública. Una constitución aprobada recientemente en el Magreb garantiza expresa y sistemáticamente en sus disposiciones los derechos constitucionales a las mujeres y a los hombres, y vela por la igualdad entre ellos; en América Latina y el Caribe existe una constitución que contiene aproximadamente 34 referencias a los derechos de la mujer, incluido el derecho a la participación en la vida política<sup>51</sup>.

81. La inclusión de cualquier disposición en la constitución que derogue la garantía de la igualdad de género remitiéndose a preceptos contradictorios de otros sistemas de justicia, como los principios tradicionales y religiosos, vulnera las normas de igualdad del derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, las constituciones que incluyen una cláusula de exención que exime a los sistemas jurídicos plurales, los tribunales religiosos o consuetudinarios o los procedimientos alternativos de solución de diferencias de la obligación de respetar la garantía de igualdad de género vulneran las normas de igualdad de la Convención. Muchos de los países que disponen de cláusulas de derogación o de exención en sus constituciones han formulado reservas a los tratados de derechos humanos, y estas reservas han sido abordadas en las observaciones finales de los órganos de tratados, que han solicitado su retirada.

82. Las constituciones eficaces en materia de igualdad de género y no discriminación aportan claridad a la jerarquía de leyes pertinentes, contienen disposiciones jurídicas que exigen el cumplimiento de las normas universales de derechos humanos y aseguran la coherencia entre los marcos jurídicos nacionales. Existen buenas prácticas en diferentes regiones, en las que el reconocimiento de la autonomía de las comunidades consuetudinarias o indígenas está sujeto al requisito de que respeten los derechos humanos de la mujer. Por ejemplo, en la región subsahariana, una disposición constitucional establece que "las leyes, culturas, costumbres y tradiciones que sean contrarias a la dignidad, el bienestar o el interés de las mujeres o de cualquier otro grupo marginado [...] o que mermen su condición quedan prohibidas por la presente Constitución", y en América Latina y el Caribe una constitución reconoce ampliamente la igualdad de género y los derechos de los indígenas, garantizando la participación y la toma de decisiones de la mujer en los sistemas de gobierno y de justicia indígenas<sup>52</sup>.

83. Las garantías constitucionales de la igualdad de género solo funcionarán si existe una disposición que prevea el examen judicial efectivo de la labor legislativa y judicial, y si se faculta a las mujeres para reivindicar su derecho a la igualdad ante los tribunales. Más allá de los tribunales nacionales, la posibilidad de recurrir a los mecanismos internacionales y regionales permite la interpretación de las disposiciones constitucionales de conformidad con las obligaciones internacionales y regionales del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de la mujer a la igualdad.

<sup>51</sup> Véase el discurso pronunciado por la Vicepresidenta del Grupo de Trabajo durante el debate general del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el acceso a la justicia, celebrado el 18 de febrero de 2013 en Ginebra. Disponible en [www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/OthersActivities.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/OthersActivities.aspx).

<sup>52</sup> *Ibid.*

## 2. Leyes de nacionalidad

84. La eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública requiere la reforma de las leyes de nacionalidad. La capacidad de la mujer para participar en la vida política y pública está definida por su ciudadanía y nacionalidad, pero con frecuencia las leyes de nacionalidad discriminan a la mujer, particularmente cuando exigen una única nacionalidad por familia y la nacionalidad de la mujer se considera dependiente de la de su marido. En esos casos, las mujeres pierden su nacionalidad al contraer matrimonio con un extranjero, particularmente si los países de ambos cónyuges siguen el principio de la nacionalidad dependiente. Si el país del esposo no sigue este principio, la esposa corre el riesgo de convertirse en apátrida, denegándosele así el derecho a participar legítimamente en la vida política y pública de cualquier país<sup>53</sup>. Las leyes que exigen a las mujeres la obtención del permiso de su marido, o de otros familiares tradicionalmente definidos como sus tutores, para obtener un pasaporte y otros documentos de identidad también pueden menoscabar la capacidad de la mujer para participar en igualdad de condiciones en la vida política y pública, en la medida en que limitan su libertad de circulación, entre otras cosas.

85. En los últimos años, muchos países han derogado o modificado disposiciones discriminatorias en materia de nacionalidad para permitir a las mujeres transmitir su nacionalidad a sus hijos y, aunque en menor medida, a sus esposos extranjeros, y para reducir los casos de apatridia. Algunos países han retirado sus reservas al artículo 9 de la Convención, principalmente en relación con la transmisión de la nacionalidad de madres a hijos (art. 9, párr. 2). Las leyes de nacionalidad que discriminan a la mujer han sido impugnadas ante los tribunales de muchos países y los mecanismos internacionales de derechos humanos, lo que ha dado lugar a varias decisiones judiciales positivas<sup>54</sup>.

86. Las mujeres y niñas pertenecientes a comunidades minoritarias, las mujeres rurales e indígenas, las migrantes, las refugiadas y solicitantes de asilo, así como las mujeres pobres, se enfrentan a prácticas discriminatorias en la aplicación de las leyes de nacionalidad y ciudadanía. También afrontan prejuicios y obstáculos estructurales que limitan su acceso a la inscripción oficial de los nacimientos, los matrimonios, la residencia y otros documentos relativos a la ciudadanía, y dificultan la obtención de información pertinente sobre sus derechos como ciudadanas. A las mujeres que ejercen de cabezas de familia en la práctica, particularmente las que han sido abandonadas por su esposo, aquellas cuyo divorcio no está registrado legalmente o aquellas cuyo esposo ha sido víctima de desaparición forzada y del que no existe certificado de defunción<sup>55</sup>, se les deniega el reconocimiento de su condición en los documentos oficiales. Sin esa certificación, las mujeres de estas comunidades se vuelven mucho más vulnerables si tratan de ejercer de manera plena e igualitaria sus derechos como ciudadanas.

## 3. Prevención de la violencia contra la mujer

87. Para que todas las mujeres puedan ejercer su derecho a participar plenamente y en igualdad de condiciones en la vida política y pública, los Estados deben proporcionar un marco jurídico amplio que elimine todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas la violencia doméstica, la violencia de género en situaciones de conflicto y bajo dictaduras actuales o pasadas y la violencia contra las mujeres que expresan abiertamente sus opiniones y asumen funciones de liderazgo en tiempos de guerra o de paz. Como se expresa en las conclusiones convenidas en el 57º período de sesiones de la Comisión de la

<sup>53</sup> Véase A/HRC/23/23, párrs. 19 y 20.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, Association of Parents of Disappeared Persons, *Half Widow, Half Wife? Responding to Gendered Violence in Kashmir* (2011).

Condición Jurídica y Social de la Mujer, estas leyes deben establecer medidas de prevención y de protección multidisciplinarias que incluyan una perspectiva de género, como, por ejemplo, órdenes de alejamiento y de protección de emergencia; la investigación, el enjuiciamiento y la sanción apropiada de los culpables para poner fin a la impunidad; servicios de apoyo que empoderen a las víctimas y las supervivientes, y el acceso a recursos civiles y a medidas de reparación adecuadas.

88. Los mecanismos de justicia de transición deben garantizar la rendición de cuentas por las violaciones graves de los derechos humanos que afecten a las mujeres, un análisis exhaustivo de la violencia de género y los abusos cometidos contra las mujeres por los regímenes anteriores, medidas de reparación y reconstrucción para las mujeres víctimas, y el acometimiento de una reforma de las instituciones políticas y jurídicas desde una perspectiva de género como parte de la garantía de no reincidencia.

#### **4. Aplicación y observancia de la ley**

89. La eliminación efectiva de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública depende de la capacidad para aplicar las garantías jurídicas de la igualdad entre hombres y mujeres en esta esfera. Los mecanismos nacionales para la mujer establecidos en los órganos ejecutivos de los Estados padecen una escasez de recursos crónica que les impide desempeñar sus funciones con eficacia. Los movimientos autónomos de mujeres que promueven las normas universales de la igualdad y la no discriminación son agentes esenciales, tanto para mantener la continuidad de estos mecanismos nacionales como para promover su eficacia. La participación igualitaria de las mujeres procedentes de minorías, comunidades indígenas y otros grupos marginados en puestos de responsabilidad es el indicador de una aplicación plena de las garantías y medidas jurídicas.

90. Las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan una función esencial, por cuanto brindan protección en materia de derechos humanos y vías de reparación a las mujeres políticamente activas en situación de riesgo. Habida cuenta de los complejos obstáculos profundamente arraigados en desigualdades estructurales y de las múltiples intersecciones de la exclusión sociocultural que afrontan las mujeres, su participación efectiva en la vida política y pública solo se podrá lograr cuando tengan un acceso pleno e igualitario a todos los mecanismos independientes de vigilancia de los derechos humanos y reparación, particularmente en contextos de alto riesgo. La atención a las cuestiones de género y el equilibrio entre los sexos en las instituciones nacionales de derechos humanos y otras instituciones de derechos humanos a escala regional e internacional son indispensables.

91. Sin embargo, no existen normas internacionales que obliguen a las instituciones nacionales de derechos humanos a integrar la perspectiva de género y los derechos de la mujer en su trabajo, lo que hace que la capacidad de respuesta de estas instituciones a las necesidades de protección específicas de las mujeres en la vida política y pública, incluidas las defensoras de los derechos humanos y las mujeres dedicadas a la política a nivel local, no sea homogénea. En algunos países existen instituciones nacionales de derechos humanos especializadas en los derechos de la mujer, pero no hay mecanismos que aseguren la coordinación entre los órganos nacionales de derechos humanos especializados y los principales, lo que conlleva graves lagunas y el riesgo de fragmentación de los sistemas nacionales de derechos humanos.

92. Para que la participación de las mujeres en la política sea sostenible, es imprescindible que los sistemas de justicia funcionen para las mujeres, ya sea catalizando reformas jurídicas o prestando apoyo a la asistencia letrada, la ventanilla única y la formación de jueces. Esta esfera requiere inversiones. Los gobiernos, reconociendo la importancia de fortalecer el estado de derecho, destinan cuantiosas sumas de dinero al desarrollo jurídico y judicial y a los derechos humanos. No obstante, la financiación

destinada a la igualdad de género sigue siendo escasa, y las iniciativas de presupuestación con una perspectiva de género se centran principalmente en el suministro de recursos financieros a las instituciones del Estado.

93. Las organizaciones de la sociedad civil han apoyado causas judiciales pioneras sobre los derechos de la mujer en general y, más específicamente, respecto de su participación en la vida pública y política. Esto subraya la importancia de velar por que las organizaciones de la sociedad civil tengan capacidad para financiar de manera sostenible su labor esencial, particularmente en el ámbito de los litigios por violaciones de los derechos de la mujer.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

94. Para que la participación de las mujeres en la vida política y pública sea significativa, debe encontrarse en pie de igualdad con la de los hombres, abarcar todos los aspectos de la vida política y pública y contribuir con eficacia al logro de resultados sustantivos en materia de igualdad de género en todas las esferas de la vida. La independencia económica de las mujeres y la viabilidad financiera de sus empresas y acciones colectivas son esenciales, y las condiciones necesarias para lograrlas, definidas por las coyunturas específicas de las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres, varían en función de las regiones. Las transiciones políticas no siempre desembocan en una democracia incluyente y en una paz duradera, y requieren la eficacia de los movimientos autónomos de mujeres para asentar las normas universales de los derechos humanos en la vida política y pública.

95. La capacidad de las mujeres para participar en todos los aspectos de la vida política y pública en igualdad de condiciones depende de un conjunto coherente de políticas sociales y económicas dirigidas a la familia, el lugar de trabajo y el mercado. También requiere que tengan capacidad para participar en cuestiones complejas como la paz y la seguridad, la construcción del Estado, y la extrema pobreza y todas las formas de exclusión social. Se necesitan medidas positivas para que las mujeres puedan producir conocimientos y participar de manera activa y creativa en estos ámbitos. En la medida en que las mujeres actúan colectivamente para superar los obstáculos estructurales que afrontan, es fundamental que estos grupos o comunidades tengan acceso sostenible a suficientes recursos, particularmente financieros.

96. La superación del presunto estancamiento del aumento de la representación de la mujer en los cargos públicos requiere la combinación adecuada de medidas especiales, tanto temporales como permanentes. La aplicación parcial y selectiva de cuotas para las mujeres y otras medidas especiales de carácter temporal debe ser sustituida por un enfoque general y sistémico en las instituciones permanentes y provisionales a escala local, nacional y mundial. Aquí cobra especial importancia el marco emergente para la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a nivel mundial, habida cuenta de la función esencial que desempeñan las TIC en la vida política y pública de las mujeres.

97. El Grupo de Trabajo recomienda a los Estados que:

a) Adopten medidas concretas para lograr la paridad en los puestos de responsabilidad y liderazgo en la esfera política a todos los niveles, mediante un enfoque pluridimensional que dé respuesta a los diferentes obstáculos que afrontan las mujeres, incluida la discriminación múltiple. Los Estados deberán:

i) Reforzar la base legislativa para alcanzar la paridad, entre otras cosas mediante la introducción de disposiciones constitucionales y otras medidas

legislativas de acción positiva, como la imposición de cuotas, para superar los obstáculos estructurales que limitan la participación de las mujeres en la política;

ii) Establecer medidas de política eficaces para aumentar la representación de la mujer en los cargos públicos y en las instituciones fundamentales de la vida política y pública, incluidos los partidos políticos;

iii) Hacer frente a toda indicación de estancamiento y segregación en el proceso hacia la paridad, diseñando y aplicando estrategias innovadoras para superar obstáculos específicos;

iv) Elaborar estrategias para fomentar la capacidad de las mujeres en los cargos públicos, entre otras cosas mediante la cooperación nacional e internacional entre pares;

v) Mejorar la capacidad de supervisar de manera coherente y periódica los progresos alcanzados a todos los niveles de decisión en todas las instituciones de la vida pública y política.

b) Creen las condiciones que permitan el reconocimiento y la aceptación públicas de las mujeres en los puestos de liderazgo y responsabilidad mediante campañas públicas y programas de educación que se adapten a los entornos multiculturales, para lo que deberán, entre otras cosas:

i) Reconocer la diversidad de actividades realizadas por las mujeres en la vida política y pública;

ii) Proyectar una imagen positiva de diversas mujeres, incluidas las que pertenecen a minorías, las indígenas, las discapacitadas y otras mujeres históricamente marginadas, en los puestos de liderazgo y toma de decisiones;

iii) Presentar a los jóvenes y los niños un amplio abanico de modelos a seguir y de trayectorias profesionales para las mujeres, entre otras cosas mediante programas de orientación que fomenten la participación de mujeres jóvenes en la vida política y pública.

c) Apliquen un enfoque ascendente para crear relaciones democráticas y responsables entre el Estado y la sociedad, particularmente en el gobierno local y en los ámbitos sectoriales, con la participación activa de instituciones y organizaciones en las que las mujeres ya ocupen puestos de responsabilidad y cuya representación vaya en aumento;

d) Apoyen y garanticen que las mujeres participen en pie de igualdad en todos los ámbitos de la toma de decisiones políticas y se beneficien de ellos en los períodos de transición política. Los Estados deberán:

i) Aplicar medidas especiales de carácter temporal para garantizar la plena participación de la mujer en pie de igualdad en todas las instituciones y mecanismos de transición;

ii) Garantizar, entre otras cosas mediante disposiciones constitucionales, un marco general y coherente para la igualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida;

iii) Favorecer la participación significativa y sostenible de la mujer en la elaboración y aplicación de políticas para alcanzar la paz y la seguridad duraderas, entre otras cosas mediante la promoción de una cultura de paz a través de la educación oficial y oficiosa en un entorno multicultural;



- iv) Velar por la participación efectiva de las mujeres en todas las iniciativas destinadas a garantizar la rendición de cuentas por los abusos cometidos en el pasado, incluidos los procesos de justicia de transición, y asegurarse de que la garantía de no reincidencia incluya la superación de las causas profundas de las vulneraciones de los derechos de la mujer en la vida diaria y en las instituciones.
- e) Crear un entramado institucional coherente con los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género, para lo que deberán, entre otras cosas:
  - i) Alcanzar el equilibrio entre hombres y mujeres en las instituciones nacionales de derechos humanos y en otros órganos de supervisión independientes, y asegurar su capacidad de respuesta en materia de género;
  - ii) Institucionalizar la capacidad de respuesta en materia de género como parte de las normas internacionales para mejorar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos;
  - iii) Establecer mecanismos nacionales especializados en los derechos de la mujer y la igualdad de género, y dotarlos de suficientes recursos.
- f) Apoyen la sostenibilidad y el crecimiento de los movimientos autónomos de mujeres en sus esfuerzos pluridimensionales por asentar las normas internacionales de la igualdad y los derechos humanos en diversos contextos, entre otras cosas facilitándoles financiación no vinculante a escala nacional e internacional y apoyando el desarrollo de fondos independientes de mujeres.
- g) Subsanan la falta de conocimientos sobre la participación de las mujeres en la vida política y pública, a nivel nacional y mundial, generando estadísticas sólidas desglosadas por sexo e investigaciones multidisciplinarias que reflejen toda la gama de actividades que realizan las mujeres, entre otras cosas por medio de la documentación innovadora que producen las propias mujeres.
- h) Apoyen la participación de las mujeres en la vida política y pública en pie de igualdad por medio de las TIC, para lo que deberán, entre otras cosas:
  - i) Aumentar la alfabetización digital de las mujeres, especialmente las marginadas;
  - ii) Velar por que se incluya una perspectiva de género en la promoción y la protección de los derechos humanos en Internet;
  - iii) Mejorar el acceso de las mujeres a la gobernanza de las TIC a nivel mundial.
- i) Aceleren la aplicación de medidas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, entre otras cosas por medio de un amplio marco jurídico para combatir la impunidad, a fin de hacer efectivos los derechos humanos de la mujer y propiciar su participación en la vida política y pública.
- j) Garanticen el acceso igualitario de las mujeres a los puestos y procesos decisorios en todas las instituciones de gobierno a escala mundial, incluidas las Naciones Unidas.