



Unión Interparlamentaria  
Por la democracia. Para todos.



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



# La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo

**Manual para Parlamentarios nº 36**

© Unión Interparlamentaria, 2023

ISBN (UIP): 978-92-9142-884-7  
HR/PUB/23/2 (ACNUDH)

Esta publicación fue realizada conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas (en nombre de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte de la UIP o las Naciones Unidas relativa a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o región ni de sus autoridades, o relativa a la delimitación de sus fronteras o límites.

Los símbolos de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y números. La mención de esa combinación de letras y números indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las opiniones y las posturas de las organizaciones y las empresas no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas o la UIP, ni conllevan su aprobación.

Esta publicación se ha editado de conformidad con la guía de estilo editorial y las convenciones de la UIP.

La UIP y el ACNUDH han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información que se incluye en la presente publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantías de ningún tipo, ya sean expresas o implícitas. La responsabilidad de la interpretación y el uso del material recae en la persona que lo lee. En ningún caso, ni la UIP ni el ACNUDH serán responsables de los daños que puedan ocasionarse por su uso.

Cualquier parte de esta publicación podrá ser copiada para uso personal y no comercial, siempre que se indique debidamente la fuente y las personas titulares de los derechos de autor y que no se realice ninguna modificación en dicho material. Le rogamos que informe a la Unión Interparlamentaria acerca del uso que se haga del contenido de esta publicación escribiendo a: [press@ipu.org](mailto:press@ipu.org), o que se solicite permiso para reproducirlo por completo o traducirlo a otros idiomas.

La UIP agradece a Global Affairs Canada, Irish Aid, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza su generoso apoyo financiero para la producción de la presente publicación conjunta.

Foto de la portada: © STR/NurPhoto/NurPhoto via AFP

Traducción: Jesús Morales Aragón

Diseño y maquetación: Philippe Boisson, Graphisme

Primera edición (en inglés), publicada conjuntamente por la UIP y las Naciones Unidas  
Nº de venta: E.03.IV.5  
ISBN: 92-1-130226-9

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	<b>11</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>13</b>
<b>Glosario</b> .....	<b>14</b>
<b>Siglas y acrónimos</b> .....	<b>18</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>19</b>
¿Qué es la Convención CEDAW? .....	19
¿Cuáles son los derechos y los temas que abarca la Convención CEDAW? .....	19
¿Cuál es la función de los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW? .....	20
<b>Introducción</b> .....	<b>22</b>
Finalidad de este manual .....	25
Metodología .....	26
Prioridades de este manual .....	27
<b>Parte I: La Convención CEDAW y el Comité de la CEDAW</b> .....	<b>29</b>
I.1 Introducción .....	30
I.1.1 La CEDAW y la estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas.....	30
I.2 La Convención CEDAW .....	33
I.2.1 Información general .....	33
I.2.2 Introducción a la CEDAW .....	35
I.2.3 Reservas a la CEDAW .....	37
I.2.4 Elementos principales de la Convención CEDAW .....	40
I.2.5 Naturaleza de las obligaciones de los Estados partes.....	41
I.3 El Protocolo Facultativo .....	44

I.4 El Comité de la CEDAW .....	46
I.4.1 Información general .....	46
I.4.2 Examen de los informes presentados por los Estados partes .....	47
I.4.3 Recomendaciones generales .....	48
<b>Parte II: Áreas temáticas prioritarias .....</b>	<b>49</b>
II.1 Cuestiones transversales .....	50
II.1.1 Cuestiones transversales incluidas en la Convención CEDAW .....	50
II.1.1.a La discriminación y la igualdad .....	50
II.1.1.b La interseccionalidad .....	52
II.1.1.c Medidas especiales de carácter temporal .....	56
II.1.1.d Estereotipos de género .....	61
II.1.1.e La incorporación de la perspectiva de género .....	65
II.1.2 Áreas temáticas estrechamente relacionadas con la Convención CEDAW .....	68
II.1.2.a La CEDAW y los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	68
II.1.2.b Contextos difíciles .....	72
Los conflictos armados, el enfrentamiento político y la ocupación .....	72
Planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad .....	75
La reducción del riesgo de desastres y el cambio climático .....	79
Las crisis de salud, incluida la pandemia de COVID-19 .....	82
II.2 Ilustración de dos derechos concretos .....	86
II.2.1 El derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia por razón de género .....	87
II.2.1.a Comprensión de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas .....	87
II.2.1.b Las prácticas nocivas .....	99
II.2.1.c La trata y la explotación de la prostitución de mujeres .....	106
II.2.2 La participación en la vida política y pública .....	113
<b>Parte III: La función de los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW .....</b>	<b>123</b>
III.1. El Comité de la CEDAW y la función de los parlamentos .....	124
III.2 La función de los parlamentos en el proceso de ratificación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, y en la retirada de reservas .....	125

III.3 La función de los parlamentos en la aplicación de la CEDAW .....	127
III.3.1 Función legislativa .....	129
III.3.2 Función presupuestaria .....	132
III.3.3 Función supervisora .....	136
III.4 La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW.....	140
III.4.1 Los procesos de presentación de informes y examen.....	140
III.4.2 Observaciones finales .....	143
III.4.3 Consultas con las INDH y las OSC.....	145
III.4.4 La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW .....	146
<b>Parte IV: Los parlamentos como agentes del cambio .....</b>	<b>153</b>
IV.1 Los parlamentos como instituciones sensibles al género .....	154
IV.2. Los parlamentos y lo(a)s parlamentario(a)s como generadores de opinión pública ...	159
IV.3 Diplomacia parlamentaria y política exterior con perspectiva de género.....	161
IV.4 Relaciones con partes interesadas importantes.....	162
IV.5 Dificultades y oportunidades en relación con la función de los parlamentos .....	167
IV.5.1 Dificultades externas .....	167
IV.5.2 Oportunidades: el enfoque basado en los derechos humanos.....	169
<b>Parte V: El papel de la UIP .....</b>	<b>172</b>
V.1 Información general de la UIP .....	173
V.2 El Comité de la CEDAW, los parlamentos y la UIP.....	174
V.2.1 La UIP y el proceso de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW .....	175
V.2.2 La incorporación de la CEDAW en la labor de la UIP .....	176
<b>Anexo: Recomendaciones generales más recientes del Comité de la CEDAW.....</b>	<b>177</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>178</b>

# Recuadros

<b>Recuadro 1:</b>	¿Por qué deberían preocuparse los parlamentarios y las parlamentarias por la CEDAW?.....	24
<b>Recuadro 2:</b>	El examen periódico universal, el papel de los parlamentos y la CEDAW.....	32
<b>Recuadro 3:</b>	Artículos de la CEDAW .....	36
<b>Recuadro 4:</b>	La diligencia debida .....	42
<b>Recuadro 5:</b>	Ejemplo de diligencia debida: mujeres y niñas con discapacidad .....	42
<b>Recuadro 6:</b>	Otras vías internacionales para interponer denuncias de discriminación contra la mujer .....	45
<b>Recuadro 7:</b>	Llamamiento conjunto de la UIP y el Comité de la CEDAW para alcanzar la paridad de género en 2030 .....	58
<b>Recuadro 8:</b>	La incorporación de la perspectiva de género .....	65
<b>Recuadro 9:</b>	ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas .....	68
<b>Recuadro 10:</b>	El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad .....	74
<b>Recuadro 11:</b>	La Declaración de la UIP sobre Afganistán: movilización de la solidaridad y la diplomacia parlamentaria .....	77
<b>Recuadro 12:</b>	La violencia de género y la salud sexual y reproductiva.....	90
<b>Recuadro 13:</b>	De la violencia contra la mujer a la violencia de género contra la mujer .....	93
<b>Recuadro 14:</b>	Ejemplos de prácticas nocivas: el matrimonio infantil o forzado, y la mutilación genital femenina .....	99
<b>Recuadro 15:</b>	Las mujeres en el parlamento: promedios mundial y regionales (1 de enero de 2023).....	115
<b>Recuadro 16:</b>	Ejemplos de dificultades para las mujeres en el parlamento.....	116
<b>Recuadro 17:</b>	El sexismo, el acoso y la violencia que afrontan las mujeres parlamentarias .....	117
<b>Recuadro 18:</b>	Resolución de la UIP sobre la libertad de las mujeres de participar en los procesos políticos.....	120
<b>Recuadro 19:</b>	Estado de ratificación de la CEDAW y su Protocolo Facultativo .....	125
<b>Recuadro 20:</b>	Firma, ratificación o adhesión de un tratado .....	125
<b>Recuadro 21:</b>	La elaboración de presupuestos con perspectiva de género.....	133
<b>Recuadro 22:</b>	La supervisión con perspectiva de género .....	137

<b>Recuadro 23:</b>	Mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento .....	142
<b>Recuadro 24:</b>	La función de las INDH y las OSC en el examen de los informes presentados por los Estados partes .....	145
<b>Recuadro 25:</b>	Cómo promueve la UIP la función del parlamento en la aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW .....	152
<b>Recuadro 26:</b>	Principales elementos de los parlamentos sensibles al género .....	155
<b>Recuadro 27:</b>	Los mecanismo nacionales para el adelanto de la mujer.....	164
<b>Recuadro 28:</b>	Los cinco principios del enfoque basado en los derechos humanos ....	170

## Estudios monográficos

<b>Estudio monográfico 1:</b>	La paridad de género en la representación parlamentaria (Rwanda, México y Nicaragua) .....	59
<b>Estudio monográfico 2:</b>	Estereotipos de género (Marruecos y México).....	63
<b>Estudio monográfico 3:</b>	Combatir la violencia contra la mujer en la política en el Reino Unido .....	120
<b>Estudio monográfico 4:</b>	Ejemplos nacionales de la función legislativa del parlamento en la promoción de la aplicación de la CEDAW (la Argentina, el Líbano y Tailandia).....	130
<b>Estudio monográfico 5:</b>	Ejemplos nacionales de elaboración de presupuestos con perspectiva de género por el parlamento (Bangladesh, el Canadá y México) .....	135
<b>Estudio monográfico 6:</b>	Supervisión de la igualdad de género por parte del parlamento (España y Gales) .....	138
<b>Estudio monográfico 7:</b>	Una herramienta de coordinación digital para aumentar la participación en el trabajo del Comité de la CEDAW y otros organismos de las Naciones Unidas (el Paraguay)....	143
<b>Estudio monográfico 8:</b>	El parlamento supervisa el seguimiento de las recomendaciones del Comité de la CEDAW (Brasil).....	144
<b>Estudio monográfico 9:</b>	La función de los parlamentos en la presentación de informes ante el Comité de la CEDAW y el seguimiento de sus observaciones finales (Albania, Alemania, Letonia, Líbano, Maldivas, México, Namibia, Nueva Zelanda, el Pakistán, el Reino Unido, República de Corea, Seychelles, Trinidad y Tabago y Uganda) .....	149
<b>Estudio monográfico 10:</b>	Órganos que abordan la igualdad de género en el parlamento (Chile, Colombia, Filipinas, Finlandia, Iraq, Jordania, Marruecos, Mauritania y Polonia) .....	156
<b>Estudio monográfico 11:</b>	Relaciones parlamentarias con OSC (el Líbano, Nepal y el Reino Unido).....	163

# Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW

- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 1:**  
Reservas ..... 39
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 2:**  
La diligencia debida..... 42
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 3:**  
La discriminación y la igualdad..... 51
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 4:**  
La interseccionalidad ..... 54
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 5:**  
Medidas especiales de carácter temporal ..... 58
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 6:**  
Estereotipos de género ..... 62
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 7:**  
La incorporación de la perspectiva de género ..... 66
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 8:**  
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ..... 70
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 9:**  
La violencia de género ..... 90
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 10:**  
La violencia de género y la salud sexual y reproductiva..... 91
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 11:**  
Las prácticas nocivas ..... 102
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 12:**  
La trata de mujeres y niñas ..... 108
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 13:**  
La participación en la vida pública y política ..... 119
- Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 14:**  
La CEDAW y los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer..... 165

## Figuras

- Figura 1:** El ciclo de presentación de informes ante los órganos de tratados..... 147
- Figura 2:** La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW en virtud del procedimiento simplificado de presentación de informes ..... 148



# El enfoque del Comité de la CEDAW

<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 1:</b>	Diferencias entre sexo y género .....	35
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 2:</b>	La discriminación y la igualdad.....	50
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 3:</b>	La interseccionalidad .....	54
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 4:</b>	Medidas especiales de carácter temporal.....	57
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 5:</b>	Estereotipos de género .....	62
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 6:</b>	La incorporación de la perspectiva de género.....	66
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 7:</b>	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ...	70
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 8:</b>	Las mujeres, la paz y la seguridad .....	76
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 9:</b>	La reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático.....	80
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 10:</b>	La COVID-19 .....	84
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 11:</b>	La violencia de género .....	88
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 12:</b>	Las prácticas nocivas .....	100
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 13:</b>	La trata de mujeres y niñas .....	107
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 14:</b>	La participación en la vida política y pública.....	117
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 15:</b>	Aplicación de la CEDAW: la función legislativa del parlamento .....	129
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 16:</b>	Aplicación de la CEDAW: la función presupuestaria del parlamento .....	134
<b>El enfoque del Comité de la CEDAW 17:</b>	La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados .....	146

# Qué pueden hacer los parlamentos

<b>Qué pueden hacer los parlamentos 1:</b>	Reservas a la Convención CEDAW .....	39
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 2:</b>	La diligencia debida .....	43
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 3:</b>	El Protocolo Facultativo de la CEDAW .....	45
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 4:</b>	La discriminación y la igualdad .....	52
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 5:</b>	La interseccionalidad .....	55
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 6:</b>	Medidas especiales de carácter temporal .....	60
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 7:</b>	Estereotipos de género .....	64
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 8:</b>	La incorporación de la perspectiva de género .....	67
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 9:</b>	Los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	71
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 10:</b>	Los conflictos armados, el enfrentamiento político y la ocupación .....	78
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 11:</b>	El riesgo de desastres relacionado con el cambio climático .....	81
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 12:</b>	La violencia de género .....	94
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 13:</b>	Las prácticas nocivas .....	104
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 14:</b>	La trata de mujeres y niñas .....	109
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 15:</b>	La participación en la vida política y pública .....	121
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 16:</b>	La ratificación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, y la retirada de reservas .....	126
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 17:</b>	Los parlamentos y la aplicación de la CEDAW .....	129
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 18:</b>	Aplicación de la CEDAW: la función legislativa del parlamento .....	132
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 19:</b>	La función presupuestaria del parlamento .....	136
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 20:</b>	La función supervisora del parlamento .....	139
<b>Qué pueden hacer los parlamentos 21:</b>	Fomento de parlamentos sensibles al género .....	157

# Prólogo

Más de cuatro décadas después de su adopción, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer continúa siendo una guía esencial y ambiciosa para lograr la igualdad de género de forma generalizada, desde la familia y las aulas hasta los consejos ejecutivos y los cargos de liderazgo político. Pese a los considerables avances que se han alcanzado desde la entrada en vigor de la Convención, ningún país puede reivindicar aún haber logrado plenamente la igualdad entre los géneros.

Los progresos conseguidos en materia de derechos humanos de la mujer y de igualdad de género están en un grave riesgo de invertirse fruto de diversas crisis, que abarcan desde la pandemia de COVID-19 y la triple crisis planetaria relativa al cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, hasta los conflictos armados y el desplazamiento, y el alza del autoritarismo. La igualdad de género es un elemento fundamental del desarrollo sostenible y la paz. Las dificultades actuales no se pueden sortear si las mujeres —que constituyen la mitad de la población mundial— quedan excluidas de una participación y un liderazgo plenos y equitativos en los ámbitos económico, político y social. Por lo tanto, la Convención sigue actuando de pilar sólido para desarrollar un mundo más resiliente y sociedades más inclusivas.

Los parlamentos, en calidad de principales representantes de las personas que viven en un país, deben cerciorarse de que la realidad, las necesidades y los intereses de todos los sectores de la sociedad se tienen en cuenta en las decisiones que los afectan. Tienen tanto la facultad como la responsabilidad de crear una base sólida para que todas las personas puedan reivindicar sus derechos y alcanzar todo su potencial sin enfrentarse a discriminación de ningún tipo, en particular a las formas interseccionales de discriminación. Los parlamentos cumplen una función esencial a la hora de asegurar el respeto de los derechos de la mujer y reparar las desigualdades históricas entre mujeres y hombres, y niñas y niños. La Convención, al ser un amplio marco que contribuye a la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género en la ley y en la práctica, puede ayudar a los parlamentos a alcanzar ese objetivo.

Durante las últimas dos décadas, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer —el órgano de supervisión de la aplicación de la Convención— y la Unión Interparlamentaria (UIP) han llegado a entablar una relación muy estrecha. Gracias a esta colaboración, se ha extendido el conocimiento de la Convención entre parlamentarios y parlamentarias de todo el mundo, que cada vez participan más en el importante ejercicio de balance que supone la presentación periódica de informes ante el Comité sobre la aplicación de la Convención en sus respectivos países. Han planteado preguntas a los Gobiernos, introducido o revisado legislación, sensibilizado a sus electorados e interactuado con las Naciones Unidas para cerrar la brecha entre las promesas de la Convención y la realidad que viven las mujeres y las niñas sobre el terreno.

En 2003, la UIP y las Naciones Unidas publicaron *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*. Ese primer manual tenía por objeto fomentar la difusión entre los parlamentarios y las parlamentarias de la Convención, su Protocolo Facultativo y los procesos conexos de presentación de informes, aplicación y seguimiento. A medida que los parlamentarios y las parlamentarias iban conociendo la relevancia de la Convención para su labor, así como el abundante conocimiento desarrollado por el Comité, comenzaron a aparecer buenas prácticas.

Veinte años más tarde, gracias a la incesante colaboración entre la UIP y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (ACNUDH), esta segunda edición del manual saca provecho de la orientación importante desarrollada por el Comité sobre el modo de traducir la Convención en medidas concretas que aborden todas las formas de discriminación y violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas. También se basa en la labor esencial de los parlamentos para promover la igualdad de género en un gran número de contextos, así como en las perspectivas de la sociedad civil y el Gobierno como aliados clave en este trabajo. La presente edición pretende dar un nuevo impulso y servir como recordatorio de que la aplicación de la Convención debería ser una tarea cotidiana. Destaca la relevancia de la Convención para todas las dimensiones de la labor de los parlamentos —desde la legislación, la asignación presupuestaria y la supervisión parlamentaria del Gobierno hasta el liderazgo y el modelo de conducta de cada parlamentario y parlamentaria a la hora de cambiar las percepciones, los estereotipos y las actitudes patriarcales que discriminan.

Esperamos que este recurso detallado y práctico se convierta en una guía esencial para todos los parlamentarios y parlamentarias —mujeres, hombres y personas no binarias— que deseen promover la igualdad entre los géneros. Creemos firmemente que incluso unas pocas personas muy comprometidas pueden dar pasos agigantados en la aplicación de la Convención. La UIP y el ACNUDH están dispuestas a apoyar ese tipo de esfuerzos y amplificar sus resultados.



*Martin Chungong*  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria



*Volker Türk*  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

# Agradecimientos

Esta edición revisada de *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians* es una publicación conjunta de la Unión Interparlamentaria (UIP) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). La colaboración comenzó formalmente en 2021 y la edición revisada es el fruto de un considerable proceso de investigación, desarrollo y consulta. Se basa en gran medida en la labor desarrollada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros órganos internacionales con el paso de los años, así como en las experiencias y las enseñanzas extraídas a nivel nacional.

La primera edición del manual fue una publicación conjunta de las Naciones Unidas y la UIP en 2003. Para la presente edición revisada, la UIP y el ACNUDH redactaron de nuevo sustancialmente el documento, que incorporó actualizaciones y contribuciones significativas surgidas a partir de consultas con una amplia variedad de partes interesadas, en particular las que se mencionan a continuación.

La UIP agradece las contribuciones sustantivas de su colaboradora principal, Mervat Rishmawi, que contó con la ayuda de Manar Zeiter.

También expresamos nuestro profundo agradecimiento a los y las miembros actuales y anteriores de los parlamentos, el personal experto del Comité de la CEDAW, representantes de la sociedad civil, las personas encargadas de la revisión por pares, así como a los compañeros y las compañeras de la UIP y el ACNUDH que contribuyeron con su tiempo y energía en la conceptualización, revisión y validación de la edición revisada del manual.

La edición revisada se preparó bajo la supervisión de Mariana Duarte Mutzenberg (UIP), en colaboración con la Sección de Derechos Humanos de la Mujer y Cuestiones de Género, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Sección de Grupos Específicos y el programa relativo al desarrollo de la capacidad de los órganos creados en virtud de tratados (ACNUDH).

# Glosario

**Discriminación por razón de género:** La Convención CEDAW define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (Convención CEDAW, artículo 1). Aunque el artículo 1 de la Convención CEDAW se refiere únicamente a la discriminación por razón del sexo, el Comité de la CEDAW ha interpretado el artículo 1 junto con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención de modo que englobe la discriminación por razón de género contra la mujer<sup>1</sup>.

**Elaboración de presupuestos/presupuestación con perspectiva de género:** Se refiere a la planificación, la programación y la presupuestación gubernamentales que contribuyen al avance en la igualdad de género y a la realización de los derechos humanos de las mujeres. Conlleva identificar y reflejar las intervenciones necesarias para abordar las brechas de género en las políticas, los planes y los presupuestos sectoriales y del Gobierno local. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género también tiene como objetivo analizar el impacto diferenciado por género de las políticas destinadas a incrementar los ingresos y la asignación de recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo<sup>2</sup>.

**Género:** Se refiere a “las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer”<sup>3</sup>. Estas identidades, atributos, oportunidades y relaciones se aprenden por medio de procesos de socialización. Dependen del contexto y del tiempo, y pueden cambiar. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar. En la mayoría de las sociedades, existen diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres en las responsabilidades asumidas, las actividades desempeñadas, el acceso a los recursos y el control de los mismos y las oportunidades relativas a la toma de decisiones<sup>4</sup>. El Comité de la CEDAW pone de relieve que “[s]i bien en la Convención solo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar el artículo 1 junto con el párrafo f) del artículo 2 y el párrafo a) del artículo 5 se pone de manifiesto que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por motivos de género”<sup>5</sup>.

1 Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

2 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “[Elaboración de presupuestos con perspectiva de género: Definición](#)” (en inglés).

3 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

4 Véase también ONU Mujeres, “[Conceptos y definiciones: género](#)” (en inglés).

5 Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

**Igualdad de género o igualdad entre los géneros:** Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para todas las personas de todos los sexos e identidades de género. La igualdad no significa garantizar un tratamiento para las mujeres que sea idéntico al de los hombres en todas las circunstancias. Es inherente al principio de la igualdad entre hombres y mujeres, o la igualdad de género, el concepto de que todos los seres humanos, independientemente del sexo, son libres para desarrollar sus habilidades personales, perseguir sus carreras profesionales y tomar sus propias decisiones sin verse limitados por estereotipos, roles rígidos de género y prejuicios<sup>6</sup>. La igualdad de género se aplica igualmente a las personas con diversas identidades de género, entre ellas las personas de género no binario, que no se identifican exclusivamente (o en absoluto) con un hombre o una mujer. Estas personas también se incluyen en el término general “LGBTI”<sup>7</sup>.

**Integración/incorporación de género o integración/incorporación de la perspectiva de género:** Es el “proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres, los hombres y las personas con diversas identidades de género de cualquier acción planificada—incluida la legislación, las políticas o los programas— en todos los ámbitos y a todos los niveles. [La integración (o incorporación) de la perspectiva de género] es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, los hombres y las personas con diversas identidades de género sean una dimensión integral del diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas. Esto se hace para que todas las personas puedan beneficiarse por igual, para evitar que se perpetúe la desigualdad. Aunque a menudo se hace hincapié en asegurar que las perspectivas de las mujeres se reflejen en las acciones planificadas, una adecuada integración de género requiere que también se preste la debida atención a las perspectivas de los hombres y de las personas con diversas identidades de género. Requiere un análisis de cómo el género afecta a los derechos humanos de todos, incluidas las personas LGBTI”<sup>8</sup>.

---

6 Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 22.

7 Véase Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, [Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género](#), A/73/152, 12 de julio de 2018. Las referencias a las personas LGBTI que se hacen en este documento pretenden ser inclusivas de personas con orientación sexual, identidad de género y características sexuales diversas que se identifican con otros términos, incluido el de personas no binarias otros términos, incluido el de personas no binarias.

8 ACNUDH, “[Integración de género: El ACNUDH y los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género](#)”.

**Interseccionalidad:** Se refiere a un concepto básico para comprender la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género. Esta discriminación 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, la identidad de género y las características sexuales. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Estas formas interseccionales de discriminación tienen un impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW ha observado en varias ocasiones que las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, las mujeres de edad, las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes, las mujeres que se encuentran en prisión, las mujeres y las niñas en la calle y las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales<sup>9</sup> son especialmente vulnerables a las situaciones de desventaja, la discriminación y la violencia de género. La discriminación a la que se enfrentan estas mujeres no se describe bien simplemente uniendo dos tipos de discriminación. En lugar de eso, una comprensión de esta realidad a través del prisma de la discriminación interseccional revela que el resultado total es cualitativamente diferente y exige un reconocimiento y una prohibición específicos<sup>10</sup>.

**Legislación con perspectiva de género:** Consiste en el acto de modificar o derogar las leyes que discriminen por razón de sexo o género, ya sea de forma explícita o implícita. Además, implica promulgar nuevas leyes que reafirmen el principio de igualdad de género y garanticen la igualdad de género en la práctica. Ello incluye asegurar la protección contra la discriminación por razón de género, así como contra cualquier forma de violencia o abuso por razón de género que repercuta en un sexo o género de manera desproporcionada. Las mujeres y las niñas se ven afectadas desproporcionadamente por ese tipo de discriminación y violencia de género<sup>11</sup>.

**Políticas, programas, actividades administrativas y financieras, y procedimientos organizativos sensibles al género:** Hace referencia a las actividades y los procedimientos que “diferencia[n] entre las capacidades, necesidades y prioridades de mujeres y hombres; vela[n] por que se tomen en serio las opiniones e ideas de mujeres y hombres; toma[n] en consideración las consecuencias de las decisiones sobre la situación de las mujeres en relación con los hombres; y adopta[n] medidas para corregir las desigualdades o desequilibrios entre mujeres y hombres”<sup>12</sup>. Los términos “con perspectiva de género” y “sensible al género” a menudo se utilizan indistintamente.

9 Véase Procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, [Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género](#), A/73/152, 12 de julio de 2018.

10 Véase Meghan Campbell, “CEDAW and Women’s Intersecting Identities: A Pioneering Approach to Intersectional Discrimination”, Oxford Human Rights Hub, *Oxford University Working Paper* Vol. 2, N° 3, febrero de 2016. Véase también ONU Mujeres, “[Conceptos y definiciones: igualdad entre mujeres y hombres \(igualdad de género\)](#)” (en inglés) y Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 18.

11 UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres: 2021).

12 Véase ONU-REDD, “[Sensibilidad al género](#)”. En general, véase Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.



**Sexo:** Hace referencia a las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres, y las niñas y los niños<sup>13</sup>.

**Violencia por razón de género o violencia de género contra la mujer:** Se refiere a “la violencia dirigida contra una persona o que lo afecta de manera desproporcionada por razón de su género o sexo. Dicha violencia adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad”<sup>14</sup>. Algunos ejemplos son la violencia sexual, la trata de personas, la violencia doméstica, la esterilización forzada, la obligación de que la mujer lleve a término su embarazo, la violencia contra las personas LGBTI, la violencia en línea, el feminicidio, determinadas formas de esclavitud y servidumbre, el matrimonio infantil o forzado y otras prácticas nocivas como la mutilación genital femenina.

**Para consultar más definiciones conexas, véase:**

- ONU Mujeres, “[Conceptos y definiciones](#)” (en inglés).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), [Gender Equality: Glossary of Terms and Concepts](#) (Katmandú: Oficina Regional del UNICEF para Asia Meridional, 2017).
- UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género: Manual para Parlamentarios N° 33](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres, 2021).

---

<sup>13</sup> Es importante señalar que algunas personas nacen con características sexuales que no se ajustan a las nociones binarias típicas de los cuerpos masculino y femenino (personas intersexuales).

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), [Integración de la perspectiva de género en las investigaciones en derechos humanos: Guía y práctica](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2018). Véase también Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párrs. 14 y 18-20.

# Siglas y acrónimos

<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>AMPS</b>	Agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad
<b>CEDAW o Convención CEDAW</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
<b>Comité de la CEDAW</b>	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
<b>Comité de la CRC</b>	Comité de los Derechos del Niño
<b>CRPD</b>	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>Comité de la CRPD</b>	Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>CSW</b>	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas
<b>CTIM</b>	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
<b>EPU</b>	Examen periódico universal
<b>ICCPR</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>ICESCR</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>INDH</b>	Institución nacional de derechos humanos
<b>LGBTI</b>	Lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales
<b>MGF</b>	Mutilación genital femenina
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>TIC</b>	Tecnología de la información y las comunicaciones
<b>UIP</b>	Unión Interparlamentaria

# Resumen ejecutivo

## ¿Qué es la Convención CEDAW?

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, la Convención o la Convención CEDAW) adoptada en 1979 por las Naciones Unidas se conoce como la **declaración internacional de los derechos humanos de la mujer**, ya que es el único instrumento jurídicamente vinculante ratificado casi de forma universal que protege ampliamente los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la mujer. Con el paso de los años, su órgano de supervisión —el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité de la CEDAW o el Comité)— ha ido aclarando el contenido y el alcance normativos de los 16 artículos sustantivos de la Convención, y los Estados partes han incorporado muchas de estas disposiciones y recomendaciones conexas del Comité a sus marcos legislativos y de políticas. Sin embargo, más de 40 años después de la adopción de la Convención CEDAW, ningún país puede declararse inmune a la discriminación contra las mujeres y las niñas. Además, se puede correr el riesgo de que se inviertan los progresos logrados. La Convención CEDAW también tiene una importancia fundamental para conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El presente manual pretende servir de herramienta práctica a disposición de los parlamentarios y las parlamentarias para que puedan comprender mejor las normas pertinentes recogidas en la CEDAW y aplicarlas en su labor. Se basa en la orientación importante del Comité de la CEDAW y otros mecanismos relevantes, así como en las experiencias nacionales a la hora de aplicar la Convención CEDAW. También se fundamenta en las décadas de colaboración entre el Comité de la CEDAW y la Unión Interparlamentaria (UIP) en lo que respecta a implicar a los parlamentos en la labor de traducir la Convención en una realidad diaria para las mujeres y las niñas.

## ¿Cuáles son los derechos y los temas que abarca la Convención CEDAW?

El manual expone por un lado el modo en que la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo se ajustan al sistema internacional de derechos humanos y, por otro, el papel que desempeña el Comité de la CEDAW. También se centra en los elementos principales de la Convención y las obligaciones que emanan de ella para los Estados.

La Convención contiene 16 artículos que definen derechos específicos y sus obligaciones correspondientes para un Estado, 6 artículos en los que se define la función de un órgano de supervisión, esto es, el Comité de la CEDAW, y 8 artículos que abordan el modo en que un Estado puede convertirse en parte de la Convención, la entrada en vigor de la Convención, las reservas y la resolución de controversias.

En el manual se analizan en profundidad varios aspectos y conceptos que resultan esenciales para comprender la Convención y el modo en que se debería aplicar en la práctica. Estos son:

- **La discriminación y la igualdad;**
- **La interseccionalidad;**
- **Medidas especiales de carácter temporal;**
- **Los estereotipos de género;**
- **La CEDAW y la Agenda para el Desarrollo Sostenible; y**
- **Las mujeres y las niñas en contextos difíciles, entre ellos los conflictos armados, el cambio climático y las crisis sanitarias.**

El manual ilustra igualmente el enfoque del Comité de la CEDAW y expone las posibles medidas que los parlamentarios y las parlamentarias pueden adoptar en relación con dos derechos específicos que protege la Convención:

- **El derecho de la mujer a una vida libre de violencia por razón de género, incluidas la trata de personas y las prácticas nocivas; y**
- **Su derecho a participar en la vida política y pública.**

## ¿Cuál es la función de los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW?

Los parlamentos, en su objeto de representar y promover los derechos de todas las personas, deben conocer las dificultades y las formas de discriminación y abuso específicas que afectan a las mujeres y las niñas en toda su diversidad. La CEDAW, en calidad del único tratado casi universal (con 189 Estados partes) que protege ampliamente los derechos humanos de las mujeres, debería situarse en el centro de la acción de los parlamentos de todo el mundo.

### **La orientación del Comité de la CEDAW sobre la función del parlamento**

A lo largo de los años, el Comité de la CEDAW ha ido publicando orientaciones específicas sobre la función de los parlamentos a la hora de promover la aplicación de la Convención a nivel nacional y de participar en la labor del Comité. Promueve la participación parlamentaria en la aplicación de la CEDAW en colaboración con la UIP.

En 2010, el Comité de la CEDAW publicó [una declaración sobre su relación con los parlamentos](#), en la que pone de relieve la función de estas instituciones en la promoción de la aplicación de la CEDAW. El manual se basa en esta declaración y expone la función de los parlamentos en los aspectos siguientes en particular:

- **Alentar a sus respectivos Estados a pasar a ser parte** de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo.
- **Retirar las reservas** formuladas por sus Estados a la Convención CEDAW.
- **Asegurar el respeto** de los principios enunciados en la Convención CEDAW y la aplicación de sus disposiciones, que incluye la incorporación en la legislación nacional de la prohibición de la discriminación contra la mujer, el compromiso con la igualdad de género y los diversos derechos recogidos en la Convención.
- **Vigilar la actuación del Gobierno en relación con la igualdad de género**, garantizar una elaboración de presupuestos con perspectiva de género, conformar la opinión pública y promover la igualdad por medio de la diplomacia y la cooperación internacional.
- **Contribuir a la presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW**, mediante su participación en la redacción de los informes de los Estados partes sobre la aplicación de la Convención, en el diálogo con el Comité y en el seguimiento de las observaciones finales del Comité, coordinándose con los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento<sup>15</sup>.

## Los parlamentos como agentes del cambio

Los parlamentos, para poder desempeñar correctamente su función de promover, hacer efectivos y proteger los derechos humanos de las mujeres y las niñas estipulados en la Convención CEDAW, deben ser instituciones sensibles al género. Esto exige que sus reglas y normas internas no sean imparciales en materia de género. Los parlamentos sensibles al género son conscientes de que su cultura, composición y capacidad institucional influyen en sus deliberaciones, decisiones y resultados de políticas, en particular desde una perspectiva de género. **El [Plan de acción para los parlamentos sensibles al género](#), publicado por la UIP en 2012, proporciona a los parlamentos una orientación y un marco sólidos sobre el modo de convertirse en instituciones sensibles al género.**

---

<sup>15</sup> Estructuras del Gobierno encargadas de presentar los informes relativos a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos y de realizar su seguimiento.



La CEDAW es un marco importante a la hora de orientar a los parlamentarios y las parlamentarias a desempeñar una función esencial en la promoción de la igualdad de género. © UIP/Parlamento de Bahréin

## Introducción

El parlamento, como órgano legislativo de un Estado, desempeña una función fundamental en la promoción de la igualdad de género. Puede derogar la legislación discriminatoria y velar por que las leyes nacionales cumplan las normas internacionales. También puede cerciorarse de que se asignen presupuestos a la aplicación de leyes, estrategias, políticas, programas y planes que promuevan la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas. Los parlamentarios y las parlamentarias pueden dar voz a las reivindicaciones y las prioridades de las mujeres y las niñas de sus electorados y situarlas en lugares preferentes de la agenda del parlamento. Los parlamentos pueden promover igualmente la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de su diplomacia, así como mediante la función que ejercen en materia de orientación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo.

Los derechos de las mujeres y las niñas forman parte integral de todos los derechos humanos y están protegidos en todos los tratados internacionales y regionales de derechos humanos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, la Convención o la Convención CEDAW) es el único tratado internacional casi universal que protege ampliamente los derechos humanos de las mujeres. Se centra específicamente en sus derechos, al reflejar las experiencias concretas de mujeres y niñas, así como sus necesidades en relación con su sexo/género y las normas sociales que les afectan de forma diferente<sup>16</sup>.

La Convención CEDAW es un marco importante a la hora de orientar a los parlamentarios y las parlamentarias en su pretensión de representar a todas las personas —mujeres y hombres, niñas y niños, y personas no binarias— sin discriminación, exclusión o sesgo. Les brinda asistencia en la identificación de maneras de promover los derechos de las mujeres y las niñas, y eliminar todas las formas de discriminación que sufren.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas (el Comité de la CEDAW o el Comité) supervisa el cumplimiento de los Estados partes de la Convención. El Comité examina periódicamente los informes de los Estados partes y formula recomendaciones destinadas a ayudarles a aplicar la Convención a través de medidas nacionales, entre ellas recomendaciones relativas a leyes, políticas y medidas relevantes para el desarrollo, la paz y la democracia.

Además del Comité de la CEDAW, otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos también desempeñan un papel importante en la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas, con medidas entre las que figuran basarse en las normas fijadas por la Convención CEDAW y apoyar la aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW (véase [la sección I.1.1 sobre la CEDAW y la estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas](#) para obtener más información).

La Unión Interparlamentaria (UIP), en reconocimiento de la importante función que desempeñan los parlamentos en el fomento de la igualdad de género, ha establecido una asociación especial con el Comité de la CEDAW. Esta colaboración tiene por objeto contribuir a aumentar el compromiso parlamentario a la hora de aplicar la Convención CEDAW en el plano nacional. A su vez, el Comité de la CEDAW reconoce la importancia que tienen los parlamentos en promover la aplicación de la CEDAW.

---

<sup>16</sup> A fecha de noviembre de 2022, únicamente cuatro Estados Miembros de las Naciones Unidas no habían ni firmado ni ratificado la CEDAW. Estos Estados son: la República Islámica del Irán, Somalia, el Sudán y Tonga. Los Estados Unidos de América y Palau han firmado la CEDAW, pero no la han ratificado. Véase ACNUDH, ["Estado de la ratificación: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer"](#).

## Recuadro 1: ¿Por qué deberían preocuparse los parlamentarios y las parlamentarias por la CEDAW?

Ningún país es inmune a la discriminación contra las mujeres y las niñas. Ese tipo de discriminación se extiende por todos los ámbitos de sus vidas:

- En todo el mundo, las mujeres y las niñas tienen únicamente el **77 % de los derechos legales** de los que disfrutaban los hombres y los niños<sup>17</sup>. Pese a los avances en la reforma de las leyes, al ritmo de cambio actual, puede tomar hasta 286 años cerrar las brechas existentes en materia de protecciones jurídicas y eliminar la legislación discriminatoria<sup>18</sup>.
- **Una de cada tres mujeres se enfrenta a violencia** en su vida, ya sean casos de violencia por parte de su pareja en la intimidad o agresiones sexuales<sup>19</sup>, y una de cada cuatro mujeres denuncia conflictos domésticos más frecuentes desde el inicio de la pandemia de COVID-19<sup>20</sup>.
- La **brecha salarial entre hombres y mujeres es del 37 %** en todo el mundo. Esto quiere decir que, a nivel mundial, las mujeres ganan en torno al 37 % menos que los hombres en puestos similares. El avance hacia la eliminación de la brecha de género es extremadamente lento. La trayectoria actual indica que las mujeres están a 267,6 años de la paridad de género<sup>21</sup> en el ámbito de la participación económica y las oportunidades, que incluye la igualdad salarial<sup>22</sup>.
- Únicamente **uno de cada cuatro parlamentarios** del mundo es mujer. Las mujeres representan aproximadamente el 34 % de los parlamentarios en las Américas, el 31 % en Europa, el 26 % en el África Subsahariana, el 21 % en Asia, el 23 % en el Pacífico y aproximadamente el 17 % en la región de Oriente Medio y Norte de África<sup>23</sup>.

La discriminación contra las mujeres y las niñas es por un lado una cuestión de derechos humanos que las afecta y, por otro, un patrón que impide el avance de las sociedades. Los estudios han revelado lo siguiente:

- **La igualdad de género es positiva para la economía.** A largo plazo, el producto interno bruto (PIB) per cápita sería casi el 20 % mayor en los países en desarrollo si se eliminaran todas las diferencias entre mujeres y hombres en materia de empleo<sup>24</sup>. De aquí a 2030, el PIB mundial podría aumentar 764 dólares estadounidenses per cápita de erradicarse la discriminación en las instituciones sociales<sup>25</sup>.

17 Banco Mundial, “[La Mujer, la Empresa y el Derecho 2023](#)”, 2023. Véase también “[Hub de datos de ONU Mujeres](#)” (en inglés), indicador 5.1.1 de los ODS.

18 ONU Mujeres, [El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de género 2022](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2022), pág. 10.

19 Organización Mundial de la Salud (OMS), [Violence against women prevalence estimates, 2018](#) (Ginebra: OMS, 2021).

20 ONU Mujeres, [El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de género 2022](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2022), pág. 10.

21 Foro Económico Mundial (FEM), “[Según un estudio, la pandemia hace retroceder la igualdad una generación](#)”, 13 de marzo de 2021.

22 FEM, “[6 datos sorprendentes sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres en el mundo](#)”, 8 de marzo de 2022.

23 UIP, “[Global and regional averages of women in national parliaments](#)”, datos a 1 de octubre de 2022.

24 Steven Pennings, “[How much would GDP per capita increase if gender employment gaps were closed in developing countries?](#)”, Banco Mundial Blogs, 4 de marzo de 2022. Véase también Jonathan Woetzel y otros, “[How advancing women's equality can add \\$12 trillion to global growth](#)”, McKinsey Global Institute, 1 de septiembre de 2015.

25 Gaëlle Ferrant y Alexandre Kolev, [The economic cost of gender-based discrimination in social institutions](#) (París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016), pág. 3.



- **La violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas es costosa.** En 2016, se estimó que el costo de la violencia contra las mujeres ascendió en torno al 2 % del PIB mundial, o 1,5 billones de dólares estadounidenses, lo que equivale aproximadamente al tamaño de la economía del Canadá<sup>26</sup>.
- **La paridad de género en el ámbito de la gobernanza promueve el desarrollo sostenible, la paz y la acción climática**<sup>27</sup>.

La CEDAW, en calidad del tratado mundial más amplio en materia de eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas, debería situarse en el centro de la acción de los parlamentos de todo el mundo.

Desde que se adoptara la Convención en 1979, se han logrado avances significativos en la promoción de la igualdad de género y en la consecución de derechos para las mujeres y las niñas. No obstante, aún falta un largo camino por recorrer. Además, los logros pueden revertirse con facilidad a menos que se perpetúen los esfuerzos para salvaguardarlos. Por consiguiente, es importante permanecer vigilantes y procurar que la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas siguen estando en la agenda de los parlamentarios, las parlamentarias y los parlamentos en todo momento, y que se sitúan en el centro de toda su actividad.

## Finalidad de este manual

El presente manual tiene por objeto movilizar la voluntad política, aumentar el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas entre los parlamentos además de proporcionar una orientación específica a los parlamentarios, las parlamentarias y quienes integran el personal parlamentario sobre la promoción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y niñas y niños, a través de la aplicación de la Convención CEDAW y por medio de la interacción con el Comité de la CEDAW.

Este manual es una actualización del primer manual para parlamentarios sobre la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, que la ONU y la UIP publicaron conjuntamente en 2003<sup>28</sup>.

26 ONU Mujeres, “[The economic costs of violence against women: Remarks by UN Assistant Secretary-General and Deputy Executive Director of UN Women, Lakshmi Puri at the high-level discussion on the ‘Economic Cost of Violence against Women’](#)”, 21 de septiembre de 2016.

27 Un estudio concluye que existe una correlación entre porcentajes más altos de mujeres parlamentarias y políticas climáticas más ambiciosas; véase Samantha Harrington, “[Countries with more female politicians pass more ambitious climate policies, study suggests](#)”, Yale Climate Connections, 12 de septiembre de 2019. Una investigación de la UIP también concluye que las mujeres dirigentes priorizan cuestiones como el bienestar social. El hecho de contar con más mujeres en el parlamento aumenta igualmente las oportunidades de resolución de conflictos internacionales por medios pacíficos; véase Mary Caprioli, “[Gendered conflict](#)”, *History, Political Science & International Studies*, Vol. 37, Número 1 (enero de 2000).

28 UIP y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES), [The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians](#) (Ginebra: UIP y las Naciones Unidas, 2003).

Desde 2003, se ha producido un avance considerable en la labor del Comité, los parlamentos y la UIP relativa a los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género. La Convención CEDAW ha conseguido la ratificación casi universal y se ha logrado un cierto progreso en todo el mundo. Entre los logros más significativos figuran el establecimiento de otros mecanismos de las Naciones Unidas para la promoción de los derechos humanos de la mujer, como el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas. Algunos de los hitos más importantes son la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) conexos, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (AMPS), y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Asimismo, ha aumentado el número de recomendaciones generales del Comité de la CEDAW, mientras que otros órganos creados en virtud de han formulado comentarios de carácter general centrados en la igualdad de género. Pese a estos avances, la discriminación por razón de género aún persiste en numerosas leyes, políticas y prácticas nacionales en todo el mundo. Por lo tanto, para la UIP y el Comité de la CEDAW sigue siendo prioritario brindar apoyo a los parlamentos en relación con la aplicación de la Convención y las recomendaciones del Comité de la CEDAW, así como involucrarse en la labor de otros mecanismos expertos competentes en materia de derechos humanos.

## Metodología

El presente manual ha recurrido a una investigación documental y a consultas con las partes interesadas pertinentes.

### 1. Investigación documental

La investigación documental se centró básicamente en revisar la documentación relativa a la labor del Comité de la CEDAW. Este estudio comprendió el análisis de las orientaciones y las recomendaciones incluidas en sus recomendaciones generales<sup>29</sup>, junto con algunas observaciones finales destinadas a una serie de países de distintas regiones del mundo, elegidas para representar sistemas jurídicos, religiones, etnias, culturas, contextos sociopolíticos y cuestiones importantes de igualdad de género de diversa índole. La investigación también abarcó determinadas opiniones expresadas y pesquisas llevadas a cabo por el Comité de la CEDAW tras el examen de denuncias individuales. Otros documentos revisados son los informes de los órganos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

---

29 ACNUDH, "Recomendaciones generales: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer".

## 2. Consultas

Se celebraron varias consultas para enriquecer el manual, las cuales proporcionaron abundante información sobre experiencias y prácticas, además de análisis, ejemplos y conocimientos sobre las dificultades y las oportunidades existentes. Las consultas se llevaron a cabo en un formato de grupos focales con miembros del Comité de la CEDAW, parlamentarios y parlamentarias de distintas partes del mundo y representantes de la sociedad civil.

## 3. Información de la UIP

La UIP también facilitó información como, por ejemplo, las respuestas a un cuestionario enviado a los parlamentos relativo a la participación con el Comité de la CEDAW en el proceso de presentación de informes de los Estados y seguimiento (véase [la sección V.2.1 sobre la UIP y el proceso de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW](#)), los resultados de las reuniones y los seminarios, bibliografía sobre las actividades parlamentarias y materiales de orientación y publicaciones de la UIP acerca de diversas áreas temáticas.

## Prioridades de este manual

El presente manual se centra fundamentalmente en la manera en que los parlamentos pueden hacer uso de la CEDAW como un marco para promover la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas a través de su labor. Más específicamente, este documento:

- proporciona información general sobre la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, y acerca del trabajo del Comité de la CEDAW;
- aborda varias áreas temáticas transversales que el Comité de la CEDAW ha desarrollado y en las cuales centra su trabajo, así como el modo en que los parlamentos pueden abordarlas (el significado y el enfoque de la discriminación y la igualdad de género; la interseccionalidad; las medidas especiales de carácter temporal; los estereotipos; la CEDAW y la Agenda para el Desarrollo Sostenible; y la aplicación de la CEDAW en contextos difíciles como, por ejemplo, los afectados por conflictos, riesgos de desastre, el cambio climático y crisis de salud pública);
- pone de relieve dos derechos específicos con fines ilustrativos, y proporciona ideas sobre la función que pueden desempeñar los parlamentos para defender estos derechos (el derecho a vivir sin violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluidas la trata de personas y prácticas nocivas como el matrimonio infantil; y el derecho de la mujer a la participación en la vida política y pública);
- abarca otros derechos conexos garantizados por la Convención de forma más general (a los que se va haciendo alusión durante todo el manual);

- contiene una lista de recomendaciones generales que el Comité de la CEDAW ha formulado recientemente sobre diversos aspectos de los derechos recogidos en la Convención (en [el anexo](#)); y
- debate el papel de los parlamentos a la hora de:
  - ↳ promover la CEDAW por medio de su ratificación o adhesión y la retirada de las reservas, participar en la presentación de informes ante el Comité de la CEDAW en relación con la aplicación de la Convención y realizar el seguimiento de las observaciones finales del Comité y otras recomendaciones adoptadas por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo; y
  - ↳ realizar tareas de legislación, supervisión, asignación de presupuestos, sensibilización, diplomacia y asistencia para el desarrollo en favor de la igualdad de género; para ello, algunas medidas son dotar a la institución de una perspectiva de género, fortalecer las relaciones con las principales partes interesadas y aprovechar el papel de la UIP.

El manual aborda las distintas cuestiones desde la perspectiva del Comité de la CEDAW. Se basa en las recomendaciones generales del Comité de la CEDAW, a través de las cuales el Comité interpreta la Convención. Los temas y los derechos elegidos como prioridades para este manual se basan en las áreas de interés que más suelen expresar los parlamentarios y las parlamentarias de todo el mundo que participan en las actividades de la UIP y en el seguimiento de las observaciones y recomendaciones del Comité de la CEDAW. El manual proporciona además ejemplos de países específicos, que se presentaron durante las diversas reuniones de consulta o que se han extraído de la bibliografía y de las observaciones finales publicadas por el Comité de la CEDAW tras su examen de los informes de los Estados. Tras cada recuadro de ejemplo aparece una sección titulada “Qué pueden hacer los parlamentos”, donde se proporcionan recomendaciones prácticas.



## I.1 Introducción

La prohibición de la discriminación por razón de sexo es una obligación jurídica de los Estados con arreglo a la legislación internacional y regional en materia de derechos humanos. Esta obligación es vinculante para todos los organismos, órganos y ramas de un Estado a todos los niveles, incluidos los parlamentos.

La mayoría de los tratados de derechos humanos contienen una cláusula que prohíbe la discriminación por razón de sexo, entre otras razones. Diversos tratados internacionales de derechos humanos también conciernen específicamente a los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Algunos incluso contienen disposiciones concretas que guardan relación con estos derechos. Sin embargo, a tenor de las realidades que afrontan las mujeres y las niñas en todo el mundo, en particular las violaciones de sus derechos, la comunidad internacional coincidió en la necesidad de adoptar un tratado que abordara específicamente los derechos humanos de las mujeres y las niñas. El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención CEDAW, que a menudo se describe como la declaración internacional de los derechos de las mujeres. Además de identificar las distintas áreas de los derechos, también exige a los Estados partes que tomen medidas concretas para garantizar el disfrute de estos derechos.

La Convención establece el Comité de la CEDAW, que consta de 23 personas independientes especializadas en los derechos humanos de las mujeres procedentes de lugares de todo el mundo, a quienes se ha encargado la tarea de supervisar la aplicación de la Convención. El Comité de la CEDAW se considera una voz autorizada para interpretar la Convención y recomendar medidas específicas a los Estados partes con el objeto de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y lograr la igualdad de género. El Comité examina los informes presentados periódicamente por los Estados partes relativos a su aplicación de la Convención CEDAW, y formula observaciones finales al respecto. También adopta recomendaciones generales sobre cualquier cuestión que afecte a las mujeres a la que, a su juicio, los Estados partes deberían dedicar más atención, y proporciona un análisis detallado y recomendaciones sobre ese tipo de asuntos. Con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité examina las comunicaciones individuales o colectivas que denuncien violaciones de los derechos protegidos en virtud de la Convención. Además, tiene la atribución de iniciar investigaciones confidenciales de las presuntas violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres cuando el Estado parte afectado haya optado por no poner en marcha este procedimiento.

### I.1.1 La CEDAW y la estructura de derechos humanos de las Naciones Unidas

Las normas recogidas en la Convención CEDAW y la labor de su Comité proporcionan una orientación importante para los distintos organismos nacionales, regionales e internacionales. Esto es evidente en vista de que la Convención CEDAW sirve como marco para promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en muchos de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos (organismos especializados encargados de supervisar la aplicación de los tratados de derechos humanos), así como en otros mecanismos de las Naciones Unidas y de carácter regional en materia de derechos humanos.

La Convención CEDAW es uno de los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos<sup>30</sup>. Algunos de los otros ocho tratados hacen una referencia directa a los derechos humanos de las mujeres<sup>31</sup>. Todos los órganos creados en virtud de tratados abarcan y prestan especial atención a los derechos de las mujeres y las niñas en virtud de sus respectivos mandatos, por ejemplo, en sus observaciones finales y comentarios generales, así como en otros aspectos de su trabajo. Al hacerlo, a menudo mencionan la Convención CEDAW y la labor del Comité de la CEDAW.

Aparte de los órganos creados en virtud de tratados, otros organismos como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus mecanismos también abordan cuestiones que surgen en el marco de la Convención CEDAW<sup>32</sup>. Por ejemplo, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó el mandato del Relator o la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias<sup>33</sup>. En 2004, la Comisión estableció otro mecanismo importante: Relator(a) Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. En 2010, el Consejo de Derechos Humanos, el sucesor de la anterior Comisión, estableció el mandato del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas.

Además de estos mecanismos, todos los procedimientos especiales integran una perspectiva de género durante la ejecución íntegra de sus mandatos<sup>34</sup>. Profundizan en la comprensión de los derechos humanos a través de informes temáticos, visitas a países y comunicaciones relativas a las acusaciones que reciben de particulares. Su trabajo queda plasmado en informes que se presentan ante el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Durante sus visitas a países, tienen un impacto directo, ya que interactúan con las partes interesadas pertinentes sobre el terreno y llegan a comunidades remotas y a víctimas que, de lo contrario, no habrían tenido acceso a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Se reúnen con parlamentarios

---

30 Véase ACNUDH, “Instrumentos jurídicos”.

31 Por ejemplo, el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) obliga a los Estados Partes a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos. El artículo 7 a) i) del ICESCR obliga a los Estados a asegurar “[u]n salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual”. El artículo 3 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) identifica la igualdad entre el hombre y la mujer como uno de los principios de la Convención. El artículo 6 se centra específicamente en las mujeres con discapacidad. El artículo 16 5) recoge que “[l]os Estados Partes adoptarán legislación y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados”.

32 El Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas responsable de fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Debate cuestiones y situaciones de derechos humanos temáticas y específicas de países. El Consejo está compuesto por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas elegidos por la Asamblea General de la ONU. El Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la anterior [Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#). Actualmente, hay 45 mandatos temáticos (conocidos como procedimientos especiales) en el Consejo de Derechos Humanos.

33 Los procedimientos que inició en su día la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas corresponden ahora al Consejo de Derechos Humanos.

34 La Resolución 6/30 (2007) del Consejo de Derechos Humanos *Integración de los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas* reconoce la importancia de examinar, desde una perspectiva de género, la intersección de múltiples formas de discriminación y condiciones desventajosas, en particular sus causas fundamentales y consecuencias, y sus efectos para el adelanto de la mujer y el disfrute por esta de todos sus derechos humanos; alienta a los Estados Miembros a promover el equilibrio en materia de género, entre otras cosas, adoptando todas las medidas necesarias, incluidas medidas presupuestarias e institucionales, para garantizar la participación plena de la mujer; alienta los esfuerzos de todos los órganos de tratados para integrar los derechos humanos de la mujer y una perspectiva de género en su labor; y pide a todos los procedimientos especiales y a otros mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos que integren de forma regular y sistemática una perspectiva de género en la ejecución de su mandato.

y parlamentarias, con quienes se comunican cada cierto tiempo, y ayudan a promover el conocimiento parlamentario de las cuestiones que abarcan sus mandatos.

Los órganos creados en virtud de tratados y las personas titulares de mandatos de los procedimientos especiales han dirigido recomendaciones específicas a los parlamentarios y las parlamentarias, con especial énfasis en los procesos legislativos. A continuación figuran algunos ejemplos:

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), ha adoptado una definición de “discriminación” que es similar a la que se recoge en la Convención CEDAW y en la interpretación del Comité de la CEDAW (véase [la sección II.1.1.a sobre la discriminación y la igualdad](#))<sup>35</sup>.
- El informe de 2018 del Experto Independiente sobre la deuda externa, las obligaciones financieras internacionales conexas y los derechos humanos se centró en la repercusión de las reformas económicas y las medidas de austeridad para los derechos humanos de las mujeres, y en él se hacen varias referencias a la Convención CEDAW y a la labor del Comité de la CEDAW<sup>36</sup>.
- El informe de 2012 de la Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada se centró en el progreso logrado y las medidas adicionales que se necesitaban para garantizar que las mujeres pudieran disfrutar del derecho a una vivienda adecuada en la práctica<sup>37</sup>. En el informe se mencionaba la Convención CEDAW y varias observaciones finales del Comité de la CEDAW. La Relatora Especial también ha abordado la cuestión de una vivienda adecuada para las mujeres en otros informes temáticos.

## **Recuadro 2:** El examen periódico universal, el papel de los parlamentos y la CEDAW

El examen periódico universal (EPU) es un proceso realizado con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que conlleva un examen de los expedientes de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a cargo de sus pares, independientemente de los tratados de derechos humanos que hayan ratificado o no<sup>38</sup>.

35 Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, [Observación general Nº 16 \(2005\): La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales \(artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales\)](#), E/C.12/2005/4, 11 de agosto de 2005; y CESCR, [Observación general Nº 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales \(artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales\)](#), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 7.

36 Asamblea General de las Naciones Unidas, [Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales](#), A/73/179, 18 de julio de 2018.

37 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto](#), Raquel Rolnik, A/HRC/19/53, 26 de diciembre de 2011.

38 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [“Examen Periódico Universal”](#).



El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 35/29 del 13 de julio de 2017 sobre la contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal<sup>39</sup>, reconoce la función crucial que desempeñan los parlamentos en el proceso del examen periódico universal, traduciendo los compromisos internacionales en políticas y leyes nacionales. La resolución alienta a los Estados a que, de conformidad con su marco jurídico nacional, promuevan la participación de los parlamentos en todas las etapas del proceso de presentación de informes para el examen periódico universal y acoge con beneplácito la práctica, cada vez más habitual entre los Estados examinados, de incluir a parlamentario(a)s en sus delegaciones nacionales que participan en el examen.

El examen de los Estados con arreglo al EPU se basa en tres fuentes principales:

- La información que facilita el Estado examinado (el informe nacional);
- Un resumen de la información incluida en los informes de experto(a)s y grupos independientes en materia de derechos humanos, incluidas las observaciones finales anteriores de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas; y
- Un resumen de la información facilitada por otras partes interesadas, entre ellas las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Todas estas fuentes pueden incluir información presentada ante el Comité de la CEDAW o recomendaciones que el Comité haya formulado dirigidas al Estado parte afectado.

## I.2 La Convención CEDAW

### I.2.1 Información general

La igualdad entre hombres y mujeres es un principio básico de la legislación internacional sobre derechos humanos. En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres” como uno de los propósitos de las Naciones Unidas<sup>40</sup>. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 proclama el derecho de todo el mundo a ser iguales ante la ley y al disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna, incluido por motivo de sexo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR),

*Las cuestiones de la no discriminación y la igualdad se abordaron en anteriores convenciones internacionales, aunque en ellas no se trataban el tema de la “igualdad sustantiva” o “igualdad de resultados”, o las estructuras del poder social subyacentes que perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres. Esto pone de relieve la necesidad del nuevo enfoque adoptado por la Convención CEDAW.*

39 Resolución 35/29 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal](#), A/HRC/RES/35/29, 13 de julio de 2017.

40 Naciones Unidas, [Carta de las Naciones Unidas](#) y [Estatuto de la Corte Internacional de Justicia](#) (San Francisco: ONU, 1945).

ambos adoptados en 1966, indican claramente que los derechos incluidos en cada uno de los dos tratados se aplican a todas las personas sin distinción alguna, y el artículo 3 de ambos tratados prohíbe específicamente la discriminación contra la mujer.

Pese a estos instrumentos, las mujeres y las niñas continúan enfrentándose a la discriminación y la desigualdad de derechos en la práctica. Ante esta situación, entre 1949 y 1959, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)<sup>41</sup> de las Naciones Unidas desarrolló varias normas cuyo objeto era definir las garantías generales de la no discriminación y la igualdad de derechos entre mujeres y hombres<sup>42</sup>.

Estos instrumentos reflejaban la realización cada vez mayor, tanto en el seno del sistema de las Naciones Unidas como entre los Estados, de la necesidad de proteger y promover los derechos humanos de la mujer. Sin embargo, dichos instrumentos estaban fragmentados, ya que no abordaban la discriminación contra las mujeres y las niñas de una manera exhaustiva. Otro defecto de este enfoque era la incapacidad de tratar los abusos de los derechos de las mujeres y las niñas en la esfera privada. El énfasis continuado en la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos al abstenerse de hacer algo que pudiera violar estos derechos no abordaba el deber de los Estados de proteger a las mujeres de las violaciones de sus derechos en la esfera privada<sup>43</sup>. Por consiguiente, era preciso cambiar de enfoque.

*Aunque la CEDAW se refiere principalmente a las “mujeres” y no a las “niñas”, la Convención ayuda a estas últimas a reivindicar sus derechos en todas las etapas de sus vidas. El Comité de la CEDAW ha destacado repetidas veces que las disposiciones de la Convención se aplican a las niñas según corresponda.*

De este modo, el 5 de diciembre de 1963, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que solicitaba al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU invitar a la CSW a preparar un proyecto de declaración que aunara estas distintas normas internacionales en un solo instrumento, donde se articulara la igualdad de derechos entre hombres y mujeres<sup>44</sup>. En 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer<sup>45</sup>. Los grupos de trabajo de la CSW elaboraron seguidamente el texto de la Convención CEDAW como un tratado vinculante<sup>46</sup>. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención en 1979, con 130 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981<sup>47</sup>.

41 La CSW es el principal organismo intergubernamental de carácter mundial dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Es una comisión funcional del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que se estableció por medio de la [resolución 11\(II\) del ECOSOC](#) del 21 de junio de 1946.

42 La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952; la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 29 de enero de 1957; la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, adoptada el 7 de noviembre de 1962; y la Recomendación sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, adoptada el 1 de noviembre de 1965.

43 Véase ACNUDH, [Los derechos de la mujer son derechos humanos](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2014).

44 Resolución 1921 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 5 de diciembre de 1963.

45 Véase Naciones Unidas, [“Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer”](#).

46 Véase ONU Mujeres, [“Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Short History of CEDAW Convention”](#).

47 Se han desarrollado otros instrumentos internacionales y regionales para la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas. Para consultar una lista de normas internacionales y regionales, véase ACNUDH, [“Normas internacionales: Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas”](#).

## I.2.2 Introducción a la CEDAW

La CEDAW es un tratado. Como tal, es jurídicamente vinculante y requiere la ratificación o adhesión explícitas (sin la firma previa), por la que un Estado expresa su voluntad de quedar obligado por el tratado. Una vez que se ratifica la Convención CEDAW o se produce la adhesión a la misma y se publica a nivel nacional, el instrumento se convierte en vinculante para todas las ramas del Gobierno —ejecutiva, legislativa y judicial— a nivel nacional y local.

El propósito de la Convención es eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, tanto *de jure* (de derecho) como *de facto* (de hecho). Esa discriminación puede ser producto de acciones u omisiones de los Estados partes, sus agentes o cualquier persona u organización que operen bajo sus órdenes o con su consentimiento.

La Convención garantiza a la mujer el disfrute y ejercicio de los derechos humanos en los ámbitos civil, político, económico, social, cultural, doméstico o cualquier otro, independientemente de su estado civil y sobre la base de la igualdad con el hombre.

### El enfoque del Comité de la CEDAW 1: Diferencias entre sexo y género

El Comité de la CEDAW ha aclarado que el término **sexo** se refiere “a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer”<sup>48</sup>.

En cambio, el término **género** “se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar”<sup>49</sup>.

Las diferencias biológicas se han utilizado históricamente para justificar la discriminación por razón de género contra la mujer.

Los artículos de la Convención CEDAW se agrupan en tres conjuntos principales:

- El primer grupo de artículos define la discriminación contra la mujer y describe medidas específicas que los Estados partes deben tomar con miras a eliminarla (Parte I de la Convención).
- El segundo de ellos guarda relación con los derechos de las mujeres y las niñas en diversos ámbitos (de la Parte II a la Parte IV de la Convención).

<sup>48</sup> Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 25: Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer \(medidas especiales de carácter temporal\)](#), 2004, párr. 5.

<sup>49</sup> Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

- El tercer conjunto de artículos se centra en cuestiones de procedimiento, como el de presentación de informes de los Estados, y el papel y el funcionamiento del Comité de la CEDAW. Además, contiene disposiciones generales sobre la forma en que opera la Convención (Partes V y VI de la Convención).

### Recuadro 3: Artículos de la CEDAW

- **Artículo 1:** La expresión “discriminación contra la mujer” se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.
- **Artículo 2:** Los Estados Partes deben prohibir la discriminación y deben adoptar leyes, políticas y otras medidas para proteger a la mujer contra cualquier discriminación.
- **Artículo 3:** Los Estados Partes deben tomar medidas en todas las esferas —civil, política, social, económica y cultural— para asegurar el adelanto de la mujer y la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.
- **Artículo 4:** Los Estados Partes deben adoptar medidas especiales de carácter temporal para lograr la igualdad *de facto* entre la mujer y el hombre. Ese tipo de medidas no se considerarán discriminación.
- **Artículo 5:** Los Estados Partes deben eliminar los estereotipos discriminatorios relativos a las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad. Los Estados Partes también deben eliminar las prácticas nocivas basadas en estos estereotipos.
- **Artículo 6:** Los Estados Partes deben suprimir todas las formas de trata de mujeres y niñas, y explotación de la prostitución de la mujer.
- **Artículo 7:** Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres a participar en la vida política y pública.
- **Artículo 8:** Las mujeres gozan de las mismas oportunidades que los hombres de representar a sus Gobiernos en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.
- **Artículo 9:** Se otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres con respecto a la nacionalidad y para transmitir su nacionalidad a sus hijo(a)s o cónyuges extranjero(a)s.
- **Artículo 10:** Las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos que los hombres y los niños a la enseñanza en todos los niveles. Los Estados Partes deben eliminar los estereotipos de género en la enseñanza y a través de la educación.

- **Artículo 11:** Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres al trabajo, a igual remuneración y a condiciones de trabajo justas y favorables, entre ellas la protección durante el embarazo.
- **Artículo 12:** Los Estados Partes deben asegurar que la mujer no es objeto de discriminación en la esfera de la atención médica y que goza del mismo acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la salud sexual y reproductiva.
- **Artículo 13:** Los Estados Partes deben eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas económica y social.
- **Artículo 14:** Los Estados Partes deben eliminar la discriminación contra la mujer rural y garantizar sus derechos específicos y el mismo acceso a los servicios básicos y la toma de decisiones.
- **Artículo 15:** Las mujeres y los hombres son iguales ante la ley, y la mujer tiene una capacidad jurídica idéntica a la del hombre.
- **Artículo 16:** Las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres en las relaciones familiares y en el matrimonio y su disolución, incluidos los mismos derechos y responsabilidades como progenitores. El matrimonio infantil de niñas y niños menores de 18 años está prohibido sin excepciones.
- **Artículos 17-22:** En estos artículos se establece el Comité de la CEDAW, que tiene por objeto supervisar la aplicación de la Convención y examinar los progresos realizados por los Estados Partes. En los artículos se detalla el funcionamiento del Comité.
- **Artículos 23-30:** Estos artículos abordan el modo en que los Estados pueden convertirse en partes de la Convención, la entrada en vigor de la Convención, las reservas y la resolución de controversias.

## I.2.3 Reservas a la CEDAW

Un número considerable de Estados han ratificado la CEDAW o se han adherido a ella con reservas que limitan la aplicación de la Convención o de determinados artículos. Sin embargo, no todas las reservas son permisibles. El párrafo 2 del artículo 28 de la CEDAW se hace eco del párrafo c) del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969<sup>50</sup>, y señala que no se aceptará ninguna reserva que sea incompatible con el objeto y el propósito de la Convención. El Comité de la CEDAW examina las reservas formuladas por los Estados partes cuando revisa sus informes periódicos. Además, el Comité ha explicado en dos de sus recomendaciones generales el modo en que la formulación de reservas influye en el disfrute de los derechos<sup>51</sup>. El Comité ha expresado su preocupación en reiteradas ocasiones por el número y el alcance de las reservas a la Convención.

50 El artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados prevé lo siguiente: "Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos[:] que ... la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado".

51 En general, véanse Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 4: Reservas](#), 1987; y [Recomendación general N° 20: Reservas formuladas en relación con la Convención](#), 1992.

En 1998, el Comité de la CEDAW publicó una declaración relativa a las reservas a la Convención en la que señalaba que los Estados formulan reservas generales o reservas a determinados artículos. Muchas reservas plantean la incompatibilidad de la legislación nacional —o de la religión, la cultura y la tradición— con la Convención.

En su declaración, el Comité observó que **el artículo 2 (sobre las obligaciones de los Estados Partes) y el artículo 16 (sobre el matrimonio y la vida familiar) son disposiciones fundamentales para el objeto y el propósito de la Convención**. El Comité enfatizó que “[l]a eliminación o la modificación de las reservas, en particular de las reservas a los artículos 2 y 16, indicarían la determinación del Estado parte de eliminar todos los obstáculos que se interponen a la plena igualdad de la mujer y el hombre”<sup>52</sup>. Consideraba que las reservas a estos dos artículos no son permisibles, e instaba a los Estados partes a eliminar las reservas a estos y otros artículos de la Convención.

Asimismo, el Comité observó que las **reservas de carácter general**, por ejemplo, por un conflicto percibido con la charia (el derecho islámico) “representan un serio obstáculo para la aplicación de la Convención y para la capacidad del Comité de supervisar su cumplimiento”<sup>53</sup>. El Comité recordó que en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 se alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de limitar el alcance de cualquier reserva que hagan a cualquier instrumento internacional de derechos humanos y a que formulen tales reservas con la mayor precisión y estrictez posibles<sup>54</sup>.

El Comité también insta cada cierto tiempo a los Estados partes a que eliminen sus reservas a la Convención y sus observaciones finales.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 1: Reservas

Tras las observaciones y las recomendaciones formuladas por el Comité de la CEDAW, muchos Estados partes han ido retirando progresivamente sus reservas, ya sea en parte o en su totalidad.

En un caso, en 2015, el Comité de la CEDAW instó a un Estado parte a retirar su reserva al artículo 16<sup>55</sup>. **En 2020, el Estado informó al Comité que había retirado sus reservas parcialmente a este artículo. En 2021, el Comité de la CEDAW acogió con satisfacción la retirada parcial y reiteró su petición al Estado parte de que retirara sus reservas al artículo 16, párrafo 1, apartados a), c), d) y f)**<sup>56</sup>.

52 *Ibid.* Véase también Comité de la CEDAW, [Declaración relativa a las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#), A/53/38/Rev.1, 1998.

53 *Ibid.*

54 El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer ha observado que los Estados se han referido erróneamente a la cultura, la religión y la familia con ánimo de diluir sus obligaciones internacionales a efectos de respetar los derechos de las mujeres y alcanzar la igualdad de género. Un hecho sumamente revelador es el alto número de reservas hechas a la CEDAW, en particular al artículo 16, relativo a la igualdad en la familia, en las que los Estados deniegan a las mujeres y las niñas el derecho a la igualdad dando precedencia a las normas religiosas y se niegan a ser responsables de la aplicabilidad universal de los derechos humanos. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica](#), A/HRC/29/40, 2 de abril de 2015.

55 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Maldivas](#), CEDAW/C/MDV/CO/4-5, 11 de marzo de 2015, párr. 9.

56 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Maldivas](#), CEDAW/C/MDV/CO/6, 23 de noviembre de 2021, párrs. 11 y 12.

Otro Estado parte retiró sus reservas a disposiciones específicas de la CEDAW en 2004 (sobre el papel de la mujer en el ejército) y 2013 (sobre las relaciones matrimoniales y familiares), aunque mantuvo provisionalmente sus reservas a los artículos 15 y 16 que se aplican a un número limitado de casos que se rigen por disposiciones temporales del código civil (bien ganancial)<sup>57</sup>.

En otro caso, en 2014, el Comité de la CEDAW manifestó su preocupación por “la declaración general del Estado parte y sus reservas al artículo 9 2), relativo a la nacionalidad, a los artículos 16 1), párrafos c), d), f), g) y h) y 15 4), sobre el matrimonio, la familia y las sucesiones, [y el derecho de la mujer a elegir su residencia y domicilio]”.<sup>58</sup> El Comité instó al Estado parte a retirar su declaración general y sus reservas específicas. **A modo de seguimiento de esta cuestión, el Estado notificó a las Naciones Unidas su decisión de retirar su declaración general y sus reservas relativas a las disposiciones en materia de nacionalidad; matrimonio, familia y sucesiones; y el derecho de la mujer a elegir su residencia y domicilio.**

## Qué pueden hacer los parlamentos 1: Reservas a la Convención CEDAW

- Consultar la [Colección de Tratados de las Naciones Unidas](#) para ver si un Estado ha formulado reservas cualesquiera que limiten la aplicación de la Convención CEDAW y formularse estas preguntas a fin de analizarlas:
  - ¿Son algunas de estas reservas no permisibles?
  - ¿Tienen un ámbito de aplicación demasiado general?
  - ¿Guardan relación con los artículos 2 o 16 de la Convención?
- Realizar búsquedas en el [Índice Universal de Derechos Humanos](#) por país y mecanismo (Comité de la CEDAW) y consultar las observaciones finales más recientes del Comité de la CEDAW acerca de un país para conocer la medida recomendada en relación con las reservas existentes.
- Plantear una pregunta al Ejecutivo para investigar si va a tomar alguna medida para retirar esas reservas.
- Mantener un debate en el parlamento, realizar una investigación o celebrar una audiencia de alguna comisión en relación con las reservas existentes a la CEDAW con miras a sensibilizar e identificar oportunidades para retirarlas.
- Presentar una moción o un proyecto de ley por parte de un parlamentario o una parlamentaria con el fin de retirar cualquier reserva a la CEDAW, especialmente las que no permite el derecho internacional.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 20: Reservas formuladas en relación con la Convención, 1992.](#)**

<sup>57</sup> Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Suiza](#), CEDAW/C/CHE/CO/4-5, 25 de noviembre de 2016, párrs. 8 y 9.

<sup>58</sup> Comité de la CEDAW, [Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Túnez](#), CEDAW/C/TUN/CO/6, 5 de noviembre de 2010, párrs. 12 y 13.

## I.2.4 Elementos principales de la Convención CEDAW

- La Convención se conoce como la **declaración internacional de los derechos humanos de la mujer**, ya que es el único instrumento jurídicamente vinculante ratificado casi de forma universal que protege ampliamente los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la mujer.
- La Convención proporciona una **definición pormenorizada de la discriminación** que abarca la discriminación directa e indirecta, así como las formas interseccionales de la discriminación. Se basa en el principio de “igualdad sustantiva” entre mujeres y hombres, que reconoce que la mujer y el hombre a menudo no comienzan desde el mismo punto de partida y que la “igualdad de resultados” se logra principalmente a través de medidas especiales de carácter temporal. Esto va más allá de la igualdad de oportunidades, un concepto que se centra en brindar tanto a la mujer como al hombre las mismas oportunidades, algo que no necesariamente da lugar a la igualdad.
- Tal como se recoge en las recomendaciones del Comité de la CEDAW, se entiende por **discriminación directa** contra la mujer “la que supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género”, mientras que la **discriminación indirecta** contra la mujer “tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre”<sup>59</sup>. Por ejemplo, una oferta de empleo que permite explícitamente postularse solo a los hombres es una discriminación directa. Un plan de pensiones que permite tanto a hombres como a mujeres participar siempre que sean trabajadores a tiempo completo puede parecer neutro, pero podrá constituir una discriminación indirecta en la práctica. Esto se debe a que es más probable que las mujeres trabajen a tiempo parcial debido a sus responsabilidades desproporcionadas con las labores domésticas y de cuidado no remuneradas, los estereotipos ocupacionales y otros factores. Como consecuencia, las mujeres también son más propensas a quedar excluidas de ese tipo de planes de pensiones y a atravesar dificultades financieras durante la jubilación.
- La Convención no solo aborda las violaciones individuales, sino también las **debilidades sistémicas e institucionales** que constituyen las causas estructurales de ese tipo de violaciones.
- La Convención obliga a los Estados a eliminar **los estereotipos discriminatorios y las actitudes y prácticas patriarcales profundamente arraigadas** que impiden a las mujeres el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres. Reconoce que, a fin de garantizar la igualdad, se deben atajar y modificar

<sup>59</sup> Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 16.



las relaciones desiguales de poder, las tradiciones y las funciones construidas socialmente y las percepciones con sesgo de género.

- La Convención se centra en poner fin a la discriminación y en lograr la igualdad **en las esferas pública y privada**, ya sea en el ámbito familiar o en el entorno de la empresa privada.

## I.2.5 Naturaleza de las obligaciones de los Estados partes

El Comité de la CEDAW explica que, en virtud de la Convención, los Estados tienen una triple obligación con respecto a los derechos humanos de las mujeres: respetar, proteger y cumplir esos derechos<sup>60</sup>.

**La obligación de respetar:** “La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre”<sup>61</sup>. Por ejemplo, los parlamentos deben garantizar que la legislación laboral no prohíba a las mujeres ocupar determinados puestos de trabajo o trabajar por la noche.

**La obligación de proteger:** “La obligación de proteger requiere que los Estados partes protejan a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres”<sup>62</sup>. Por ejemplo, los parlamentos deben adoptar legislación, estrategias y planes para eliminar la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, en particular en el ámbito doméstico. Esto incluye garantizar que las mujeres y las niñas que son víctimas de la violencia de género o están en riesgo de sufrirla tengan un acceso efectivo a la justicia y a órdenes de protección específicamente.

**La obligación de cumplir:** “La obligación de cumplir requiere que los Estados partes adopten una amplia gama de medidas para asegurar que la mujer y el hombre gocen *de jure* y *de facto* de los mismos derechos, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal ... Esto entraña obligaciones en cuanto a los medios o las conductas y obligaciones en cuanto a los resultados. Los Estados partes deben tener en cuenta que han de cumplir con sus obligaciones jurídicas con todas las mujeres mediante la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público que tengan por objetivo satisfacer las necesidades específicas de la mujer a fin de lograr el pleno desarrollo de su potencial en pie de igualdad con el hombre”<sup>63</sup>. Por ejemplo, los parlamentos deberían aprobar legislación que prevea medidas especiales de carácter temporal, como becas especiales y la admisión preferente de mujeres y niñas, a fin de fomentar que las mujeres y las niñas decidan estudiar materias no tradicionales e itinerarios profesionales como los de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC).

---

60 *Ibid.*, párr. 9.

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

#### Recuadro 4: La diligencia debida

La diligencia debida hace referencia a un componente bien arraigado de las obligaciones de los Estados de abordar los abusos por parte de agentes privados, como parte de la obligación que tienen los Estados partes de proteger. Afirma que un Estado también puede ser responsable de los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a violaciones de los derechos humanos de las mujeres si no actúa con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar ese tipo de actos, entre ellos los de discriminación y violencia por razón de género contra la mujer, y ofrecer una reparación adecuada<sup>64</sup>.

#### Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 2: La diligencia debida<sup>65</sup>

En un caso presentado ante el Comité de la CEDAW en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, la autora del comunicado declaró haber sido objeto de violencia doméstica, acoso e intimidación por parte de su marido, incluso después de su separación. La hija de la autora del comunicado fue asesinada por el marido de esta, su padre. La autora afirmó haber interpuesto más de 30 denuncias ante la Guardia Civil y los juzgados, y solicitado repetidamente órdenes de alejamiento del marido/padre respecto a ella y su hija. El Comité apuntó que la autora había sufrido daños de la máxima gravedad y un perjuicio irreparable como consecuencia de la pérdida de su hija y las violaciones perpetradas contra ellas. El Comité determinó que las autoridades no habían abordado debidamente la violencia doméstica en este caso. Instó al Estado a conceder a la autora la reparación correspondiente y una amplia compensación proporcional a la gravedad de la violación de sus derechos. También pidió al Estado que fortaleciera la aplicación del marco jurídico con el fin de garantizar que las autoridades competentes ejercen la diligencia debida para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica e impartir capacitación obligatoria a jueces/juezas y personal administrativo en relación con la aplicación del marco jurídico en lo que respecta a combatir este tipo de violencia.

#### Recuadro 5: Ejemplo de diligencia debida: mujeres y niñas con discapacidad

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (el Comité de la CRPD), que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), publicó una observación general sobre los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidad<sup>66</sup> en la que pone de relieve que las leyes y políticas nacionales sobre la discapacidad han desatendido históricamente aspectos específicos relacionados con las mujeres y las niñas con discapacidad. A su vez, las leyes y las políticas relativas a la mujer tradicionalmente han hecho caso omiso de la discapacidad.

64 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 24 b).

65 Comité de la CEDAW, [Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Comunicación núm. 47/2012: González Carreño c. España](#), CEDAW/C/58/D/47/2012, 15 de agosto de 2014.

66 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité de la CRPD), [Observación general núm. 3 \(2016\), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad](#), CRPD/C/GC/3, 25 de noviembre de 2016.

Lo más importante es que el Comité de la CRPD recuerda a los Estados partes el deber de ejercer la diligencia debida mediante la aprobación de legislación que prevenga la violencia o las violaciones de los derechos humanos; la protección de las personas que son víctimas o testigos de las violaciones; la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los/las responsables, incluyendo agentes del sector privado; y la facilitación del acceso a la compensación y la reparación cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos.

Los Estados deben derogar las leyes, políticas y prácticas discriminatorias que impiden que las mujeres y las niñas con discapacidad disfruten de todos los derechos consagrados en la CRPD, prohibir la discriminación basada en el género y la discapacidad y sus formas interseccionales, tipificar como delito la violencia sexual contra las niñas y las mujeres con discapacidad, prohibir todas las formas de esterilización forzada, aborto forzado y control de la natalidad no consensuado, prohibir todas las formas de tratamiento médico forzado relacionado con el género y/o la discapacidad, y adoptar todas las medidas legislativas adecuadas para proteger a las mujeres con discapacidad contra la discriminación.

## Qué pueden hacer los parlamentos 2: La diligencia debida<sup>67</sup>

- Incorporar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en la Constitución y la legislación, modificar o derogar todas las leyes discriminatorias y adoptar una definición amplia de discriminación contra las mujeres y las niñas, en consonancia con el artículo 1 de la CEDAW, que abarque todos los motivos de discriminación prohibidos, la discriminación directa e indirecta en las esferas pública y privada, así como las formas interseccionales de discriminación.
- Aprobar legislación que proteja a las mujeres y las niñas contra la discriminación perpetrada por agentes privados en todos los contextos, entre otras cuestiones, con miras a eliminar las actitudes y prácticas patriarcales que crean prejuicios y perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de alguno de los sexos, justifican la violencia y la discriminación por razón de género contra la mujer y perpetúan los roles estereotipados de las mujeres y los hombres.
- Adoptar un marco jurídico apropiado y otras medidas que tengan por objeto eliminar la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el ámbito privado, por ejemplo, mediante la investigación de ese tipo de actos, incluso sin que se hayan interpuesto denuncias oficiales, el enjuiciamiento y la imposición de penas adecuadas a quienes cometan los delitos, y la facilitación de la debida reparación, como órdenes de protección y penas adecuadas, a las supervivientes.

<sup>67</sup> Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.

## I.3 El Protocolo Facultativo

El 6 de octubre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. El Protocolo prevé dos procedimientos:

### 1. Un procedimiento de comunicaciones individuales (o procedimiento de denuncia):

Este procedimiento permite a mujeres a título personal, o a grupos de mujeres, presentar ante el Comité denuncias de violaciones de los derechos protegidos por la Convención cuando el Estado parte en cuestión haya aceptado el Protocolo Facultativo. Las comunicaciones también se podrán presentar en nombre

*El Protocolo Facultativo de la CEDAW no crea por sí mismo nuevos derechos sustantivos. Sin embargo, permite a las mujeres y las niñas a las que se les ha negado el disfrute a nivel nacional de sus derechos garantizados en la CEDAW que el Comité de la CEDAW examine sus denuncias.*

de personas o grupos de personas con su consentimiento por escrito. El Comité de la CEDAW examina la denuncia únicamente si se han agotado todos los recursos internos. El propósito del procedimiento de comunicaciones es proporcionar reparación a las mujeres a las que se les ha negado el acceso a la justicia a nivel nacional. Esto incluye “resarcimiento a la víctima individual, por ejemplo, en forma de reparación y compensación, así como más recomendaciones generales de cambios estructurales o sistémicos que el Estado parte en cuestión deba llevar a cabo para evitar la repetición de la violación (aprobación de legislación, capacitación de jueces/juezas, abogado(a)s y agentes policiales, garantías de acceso a la justicia, programas de sensibilización, etc.)”<sup>68</sup>

**2. Un procedimiento de investigación confidencial:** Esto permite al Comité iniciar investigaciones cuando reciba información fidedigna de presuntas violaciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados en la Convención CEDAW por un Estado parte que haya optado por no poner en marcha el procedimiento de investigación previsto en los artículos 8 y 9 del Protocolo Facultativo.

En ambos casos, el Estado en cuestión debe ser parte de la Convención y de su Protocolo Facultativo<sup>69</sup>. Para que el Comité examine plenamente las comunicaciones individuales, se deben cumplir diversos criterios de admisibilidad<sup>70</sup>. Si un caso se considera admisible, el Comité emitirá sus conclusiones sobre los méritos de la denuncia en forma de “opiniones,” que podrán considerar si se ha violado o no la Convención.

68 Comité de la CEDAW, “[20 years from the entry into force of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(OP-CEDAW\): A universal instrument for upholding the rights of women and girls and for their effective access to justice](#)”, 10 de diciembre de 2020.

69 Para consultar por país el estado de ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, incluidos los protocolos facultativos, véase ACNUDH, “[Ratification of 18 International Human Rights Treaties](#)”.

70 La denuncia debe presentarse por escrito redactada en cualquiera de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, y la comunicación no podrá ser anónima. La denuncia debe concernir a un Estado parte de la Convención y del Protocolo Facultativo; la persona debe denunciar ser víctima de una violación de un derecho consagrado en la Convención; la denuncia individual deberá proporcionar al Comité los hechos relevantes; la denuncia debe contener información acerca de las medidas tomadas para agotar los recursos internos a nivel nacional; y la denuncia individual debe indicar si este asunto está o ha sido sometido a otro procedimiento internacional de investigación o solución de litigios. Para obtener más información, véase ACNUDH, “[How to submit individual complaints under the Optional Protocol to CEDAW](#)”, y Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), “[Individual Complaints Under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women](#)”.

## Recuadro 6: Otras vías internacionales para interponer denuncias de discriminación contra la mujer

Existen varias vías para presentar denuncias individuales relativas a la discriminación contra la mujer ante los organismos de las Naciones Unidas. Las personas o los grupos de personas pueden presentar una denuncia ante **otros órganos de tratados** siempre que el Estado parte al que concierne el caso haya reconocido la competencia del órgano de tratado que corresponda para examinar denuncias de particulares<sup>71</sup>. Esto es especialmente útil cuando el Estado en cuestión no es parte de la Convención CEDAW o su Protocolo Facultativo.

También se pueden señalar comunicaciones a la atención de **titulares de mandatos de procedimientos especiales**<sup>72</sup>, que son experto(a)s independientes designado(a)s por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para examinar áreas temáticas o situaciones de países. Las personas titulares de mandatos de procedimientos especiales pueden tomar medidas en relación con las comunicaciones recibidas de cualquier persona, independientemente del estado de ratificación de los tratados por los Estados. Algunos mandatos temáticos están destinados únicamente a los derechos humanos de las mujeres, a saber la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas. El mandato de Relator(a) Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, también es de especial relevancia. La labor de otros mandatos de procedimientos especiales sobre diversas cuestiones de derechos humanos —tales como los derechos a la alimentación, salud, educación, libertad de expresión y libertad de asociación, y los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos— también se centra en los derechos de las mujeres y las niñas. Todas las personas titulares de mandatos de procedimientos especiales pueden recibir comunicaciones individuales e intervenir directamente con los Gobiernos en relación con acusaciones específicas de violaciones de derechos humanos que estén dentro del ámbito de sus mandatos<sup>73</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 3: El Protocolo Facultativo de la CEDAW

- Promover la ratificación del Protocolo Facultativo por medio de medidas como iniciar un debate, plantear una pregunta al Gobierno o poner en marcha un proyecto de ley.
- Procurar el debido seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité de la CEDAW tras su examen de una comunicación individual o la realización de una investigación en virtud del Protocolo Facultativo. Algunos ejemplos de acciones destinadas a tal fin pueden ser plantear preguntas al Gobierno y tomar medidas legislativas o estructurales de otro tipo que puedan ser necesarias para evitar la repetición de una violación de la Convención (capacitar a jueces/juezas, abogado(a)s y agentes policiales, facilitar información y asistencia jurídica a las víctimas, etc.).

71 Para obtener más información acerca de los procedimientos de denuncia e investigación sobre violaciones de derechos humanos por parte de órganos creados en virtud de tratados, véase ACNUDH, “[Denuncias relativas a violaciones de derechos humanos](#)”.

72 Para tener una visión general de los diversos procedimientos especiales en materia de derechos humanos, véase ACNUDH, “[Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos](#)”.

73 Para obtener más información sobre los procedimientos especiales, véase ACNUDH, “[Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos](#)”. Los procedimientos especiales temáticos son de especial interés.

## I.4 El Comité de la CEDAW



El Comité de la CEDAW de las Naciones Unidas se reúne periódicamente en Ginebra para examinar el cumplimiento que hacen los Estados partes de la Convención. © Wikipedia

### I.4.1 Información general

La Convención CEDAW estableció el Comité de la CEDAW con el propósito de supervisar los progresos realizados por los Estados partes en la aplicación de la Convención. El Comité lleva a cabo su labor por medio de los siguientes procedimientos:

- Examen de los informes presentados por los Estados partes
- Examen de las denuncias individuales e investigaciones en virtud del Protocolo Facultativo

El Comité está compuesto por 23 experto(a)s independientes de “gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención”, designado(a)s por los Estados partes de entre sus nacionales y elegido(a)s en las reuniones de los Estados partes ante la Convención. Estas personas ejercerán sus funciones a título personal (artículo 17 1) de la CEDAW)<sup>74</sup>.

*Los parlamentos desempeñan una función fundamental a la hora de garantizar que el Estado cumpla sus obligaciones de presentación de informes con arreglo a la CEDAW y colabora debidamente con el Comité.*

74 ACNUDH, “Miembros: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”.

El Comité generalmente celebra **tres períodos de sesiones anuales**, de tres semanas de duración cada uno, en Ginebra (Suiza)<sup>75</sup>.

## I.4.2 Examen de los informes presentados por los Estados partes

El principal modo en que el Comité supervisa los progresos en la aplicación de la CEDAW es a través del examen de los informes que los Estados partes tienen que presentar en virtud de la Convención. Estos informes exponen las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que los Estados han adoptado para llevar a efecto las disposiciones de la Convención. Esta es una oportunidad importante para que el Estado en cuestión evalúe su propio progreso y las dificultades que afronta, y para que identifique los aspectos donde se deba trabajar más.

*Las delegaciones de los Estados enviadas para dialogar con el Comité de la CEDAW normalmente deberán estar formadas por todos los organismos relevantes del Estado, entre ellos, los parlamentarios y las parlamentarias y los ministerios competentes, que deberían estar representados al máximo nivel.*

Cada Estado parte se compromete a presentar un **informe inicial** ante el Comité en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para ese Estado parte y, posteriormente, informes periódicos. El Comité ha publicado una nota orientativa sobre la preparación de los **informes periódicos** e iniciales<sup>76</sup>. Durante las reuniones públicas que el Comité mantiene con la delegación del Estado parte, que adopta la forma de un **diálogo constructivo**, el Comité examina la implementación que hace cada Estado parte de los derechos enunciados en la Convención, formula preguntas y comentarios sobre los aspectos positivos y las dificultades que sortear, y aborda sus preocupaciones y recomendaciones en relación con el Estado parte en sus **observaciones finales**<sup>77</sup>. El Comité también solicita **informes de seguimiento** de los Estados partes sobre la aplicación de las principales recomendaciones incluidas en las observaciones finales, en un plazo de uno o dos años después de la adopción de las últimas. Las recomendaciones seleccionadas son aquellas que requieren una acción urgente y realista en el plazo relevante. Guardan relación con cuestiones que constituyen un gran obstáculo al disfrute de la mujer de sus derechos humanos, por lo que representaría un gran obstáculo igualmente a la aplicación de la Convención en su totalidad<sup>78</sup>.

Además de los informes sobre la aplicación de la CEDAW, los Estados también presentan informes periódicos sobre la condición de la mujer ante otros mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos que supervisan la aplicación de otros tratados de derechos humanos. Otros exámenes se centran en la aplicación de la Declaración y la

75 La [programación](#) de los períodos de sesiones pasados y futuros del Comité está disponible en línea. El ACNUDH mantiene un [calendario maestro](#) con los próximos exámenes de los órganos de tratados de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

76 Véase Comité de la CEDAW, [Nota orientativa para los Estados partes sobre la preparación de informes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), CEDAW/C/74/3, 18 de diciembre de 2019.

77 Las observaciones finales del Comité de la CEDAW están disponibles en la [base de datos de órganos de tratados de las Naciones Unidas](#) del ACNUDH.

78 Véase Comité de la CEDAW, [Methodology of the follow-up procedure to concluding observations](#), Rev. 6, noviembre de 2019.

Plataforma de Acción de Beijing y de los ODS, y los Estados también participan en el proceso del EPU del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Estos procedimientos brindan otras oportunidades importantes para que los Estados faciliten información sobre su aplicación de la CEDAW y acerca de las medidas que han tomado para la realización de los derechos de las mujeres y las niñas.

### I.4.3 Recomendaciones generales

La Convención CEDAW estipula que el Comité de la CEDAW “**podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes**” (artículo 21). El Comité ha desarrollado una práctica, similar a la de otros órganos creados en virtud de tratados, por la que formula lo que se conocen como “recomendaciones generales” (llamadas “comentarios generales” por otros órganos de tratados), que tienen por objeto profundizar en los artículos o los temas que están dentro del alcance de la Convención<sup>79</sup>. Las recomendaciones generales son fuentes valiosas para que los parlamentarios y las parlamentarias puedan comprender de mejor manera el significado de los diversos artículos de la Convención y las obligaciones de los Estados partes, en particular el papel de los parlamentos a la hora de promover la aplicación de la Convención a nivel nacional. Contienen medidas específicas recomendadas que se pueden adoptar en distintas áreas como, por ejemplo, las de legislación, asignación presupuestaria, formulación de políticas y planificación.

#### Información y recursos en línea acerca de la labor del Comité de la CEDAW

La [página web del Comité de la CEDAW](#) proporciona información acerca del Comité y su labor, sobre el estado de presentación de informes por los Estados y otros detalles, entre ellos:

- una recopilación de las [recomendaciones generales](#) del Comité; y
- [directrices para la presentación de informes](#) dirigidas a los Estados partes.

Las observaciones finales adoptadas por el Comité en relación con cada Estado parte están disponibles en el [Índice Universal de Derechos Humanos](#) (hay que elegir el país y el mecanismo que procedan, en este caso la CEDAW).

79 Para obtener más información, véase ACNUDH, “[Recomendaciones generales: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer](#)”.



## Parte II: Áreas temáticas prioritarias

En esta parte del manual se analiza una serie de aspectos importantes que resultan esenciales para comprender la Convención CEDAW y el modo en que se debería traducir a la práctica.

La parte II.1 aborda los siguientes conceptos y cuestiones transversales, que están recogidos directamente en la CEDAW o que han sido puestos de relieve por el Comité de la CEDAW a través de su trabajo: la discriminación y la igualdad; la interseccionalidad; las medidas especiales de carácter temporal; los estereotipos de género; la CEDAW y la Agenda para el Desarrollo Sostenible; y las mujeres y las niñas en contextos difíciles, entre ellos los conflictos armados, el cambio climático y las crisis sanitarias.

La parte II.2 ilustra el enfoque del Comité de la CEDAW y posibles medidas que pueden tomar los parlamentarios y las parlamentarias en relación con dos derechos específicos consagrados en la Convención: la protección de las mujeres y las niñas contra la violencia de género y la participación de la mujer en la vida política y pública. El debate relacionado con estos derechos establece relaciones con otros derechos enunciados en la CEDAW.



La Convención CEDAW prohíbe todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, en la ley y en la práctica. © Alain Pitton/NurPhoto/NurPhoto vía AFP

Esta parte del manual no pretende ser exhaustiva. Abarca algunas de las cuestiones principales que son relevantes para todos los parlamentos del mundo y están basadas en los intereses manifestados por los parlamentarios y las parlamentarias durante su trabajo relativo a la aplicación de la CEDAW y en su participación en actividades conexas de la UIP.

## II.1 Cuestiones transversales

Las cuestiones transversales son los aspectos pertinentes para la protección y la promoción de todos los derechos de las mujeres y las niñas estipulados en la Convención CEDAW. Algunas de estas cuestiones se abordan expresamente en las disposiciones de la Convención, mientras que otras han sido objeto de profundización por parte del Comité de la CEDAW a través de su labor. El Comité ha puesto de relieve muchas de estas cuestiones en sus recomendaciones generales y al examinar los informes presentados por los Estados.

*Las cuestiones transversales de la CEDAW no guardan relación con derechos o situaciones individuales particulares. Es importante tener en cuenta estas cuestiones cuando se emplea la CEDAW como marco para asegurar que los derechos de las mujeres y las niñas se garantizan.*

### II.1.1 Cuestiones transversales incluidas en la Convención CEDAW

#### II.1.1.a La discriminación y la igualdad

El artículo 1 de la Convención CEDAW prohíbe la discriminación contra la mujer, que se define del siguiente modo:

*[T]oda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*

#### El enfoque del Comité de la CEDAW 2: La discriminación y la igualdad

Aunque la Convención CEDAW hace referencia únicamente a la discriminación basada en el sexo, el Comité ha aclarado que también abarca la discriminación por razón de género contra la mujer<sup>80</sup>, por ejemplo, por diferencias construidas cultural y socialmente que están relacionadas con las funciones y los comportamientos que se atribuyen a las mujeres y los hombres.

La discriminación contra la mujer puede ser directa o indirecta. La **discriminación directa** contra la mujer es "la que supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género"<sup>81</sup>. La **discriminación indirecta** "tiene lugar

<sup>80</sup> Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 5.

<sup>81</sup> *Ibid.*, párr. 16.

cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre”<sup>82</sup>.

La Convención CEDAW obliga a los Estados partes a poner fin a la discriminación contra la mujer, no solo en la legislación, sino también en la práctica. La Convención también pretende un **cambio de paradigma de la “igualdad de trato” a la “igualdad de resultados”** (conocida como “igualdad sustantiva”)<sup>83</sup>. Es decir, no solo aborda si las mujeres y los hombres reciben igualdad de trato, sino más bien el resultado de dicho trato.

A fin de lograr la **igualdad sustantiva**, a menudo se deben adoptar medidas especiales de carácter temporal o medidas para eliminar los estereotipos de género discriminatorios (véase [la sección II.1.1.c sobre las medidas especiales de carácter temporal](#)).

### Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 3: La discriminación y la igualdad

En una ocasión, en octubre de 2018, el Comité recomendó que un Estado parte “[a]celere la aprobación del proyecto de ley de prevención y protección contra la discriminación, a fin de garantizar la protección contra la discriminación por razón de sexo y la protección contra las formas múltiples e interseccionales de discriminación”<sup>84</sup>. En su evaluación del informe de seguimiento del país de marzo de 2021, **el Comité acogió con beneplácito la aprobación de la ley de prevención y protección contra la discriminación por parte de la Asamblea** del país y su publicación en el boletín oficial en octubre de 2020. Tomó nota de que la ley define el sexo, la orientación sexual y la identidad de género como motivos de discriminación que están prohibidos<sup>85</sup>.

En otra ocasión, en febrero de 2019, el Comité alentó a un Estado parte a “[a]probar sin más dilación el nuevo proyecto de ley sobre la prohibición de la discriminación”<sup>86</sup>. En noviembre de 2021, en su carta de **seguimiento** remitida al Estado parte, **el Comité acogió con beneplácito la aprobación de enmiendas a la ley sobre la prohibición de la discriminación por parte de la Asamblea Nacional** del país tras una consulta realizada a una diversidad de agentes, que incluía representantes de las autoridades competentes, OSC y la comunidad académica. También señaló con agrado que las nuevas enmiendas definen y prohíben la discriminación directa e indirecta, el acoso sexual y la incitación a la discriminación<sup>87</sup>.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*, párrs. 5, 16 y 20.

84 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la ex República Yugoslava de Macedonia](#), CEDAW/C/MKD/CO/6, 14 de noviembre de 2018.

85 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: North Macedonia](#), 5 de marzo de 2021.

86 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Serbia](#), CEDAW/C/SRB/CO/4, 14 de marzo de 2019.

87 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Serbia](#), 25 de noviembre de 2021.

El Comité de la CEDAW, en su dictamen sobre una comunicación individual presentada ante el Comité en virtud del Protocolo Facultativo, instó al Estado parte en cuestión que abordara plenamente la prolongada discriminación de género en la legislación del país que afecta a decenas de miles de descendientes de mujeres indígenas. El Comité recomendó la introducción de modificaciones legislativas, tras un debido proceso de consulta libre, previa e informada, a fin de subsanar plenamente los efectos adversos de la desigualdad de género histórica de la ley en cuestión, y consagrar el criterio fundamental de la autoidentificación, en particular eliminando las fechas de corte de las disposiciones relativas a la inscripción y adoptando todas las demás medidas necesarias para que todo(a)s lo(a)s descendientes por vía materna tengan derecho a la inscripción como indígenas en igualdad de condiciones con lo(a)s descendientes por vía paterna<sup>88</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 4: La discriminación y la igualdad

- Prohibir la discriminación por razón de género y ratificar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en la Constitución y en la legislación.
- Derogar, modificar y aprobar legislación, según corresponda, para garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, prestando la debida atención a las formas interseccionales de discriminación (véase [la sección II.1.1.b sobre la interseccionalidad](#)) a las que se enfrentan muchas mujeres de grupos desfavorecidos.
- Adoptar una definición amplia de discriminación contra la mujer, en consonancia con el artículo 1 de la CEDAW.
- Prever mecanismos que supervisen los efectos de las leyes y las políticas, con miras a lograr la igualdad sustantiva entre los hombres y las mujeres<sup>89</sup>.

### II.1.1.b La interseccionalidad

Además de la discriminación basada en el sexo o el género, muchas mujeres y niñas también afrontan formas interseccionales de discriminación por otros motivos que las exponen a un riesgo y una marginación mayores. Estos motivos, que varían en función de las circunstancias, incluyen la raza, el origen étnico o indígena, la identidad religiosa, la discapacidad, la condición de refugiada o migrante, el desplazamiento, el estado de salud, la orientación sexual, la identidad de género, las características sexuales, la opinión política o de otro tipo, la nacionalidad, la clase, la situación socioeconómica o la casta. Existen otros muchos motivos, y las listas

*Las mujeres y las niñas no son inherentemente vulnerables. Las circunstancias las colocan en situaciones vulnerables. Esto da lugar a la discriminación contra las mujeres y las niñas por su género. Ese tipo de discriminación de género suele ser interseccional con la discriminación por otras razones.*

<sup>88</sup> Comité de la CEDAW, [Dictamen del Comité en virtud del artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 68/2014, CEDAW/C/81/D/68/2014](#), 11 de marzo de 2022.

<sup>89</sup> Para obtener más información, véase [la sección III.3.3 sobre la función supervisora del parlamento](#).



Muchas mujeres y niñas afrontan múltiples formas de discriminación como, por ejemplo, por su condición de refugiadas, además de por su género, una circunstancia que las expone a un mayor riesgo. © Nipah Dennis/AFP

de razones que se incluyen en los tratados de derechos humanos no son exhaustivas. Cualquier motivo sobre el que se basen las distinciones, exclusiones o restricciones, y que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, podrá constituir un motivo prohibido de discriminación (véase también el artículo 1 de la CEDAW). Este impacto negativo combinado en las mujeres y las niñas se conoce como formas interseccionales de discriminación<sup>90</sup>.

El Comité de la CEDAW considera que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud de la Convención CEDAW y que los Estados partes deben reconocer y prohibir por ley ese tipo de formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres. El Comité también ha destacado que las formas interseccionales de discriminación pueden afectar a las mujeres y las niñas en diferente forma que a los niños y los hombres que se encuentran en situaciones similares<sup>91</sup>.

90 Véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 39 \(2022\) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas](#), CEDAW/C/GC/39, 31 de octubre de 2022, párr. 17.

91 Véase Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 18.

Cualquier decisión que adopten los parlamentos puede repercutir en las mujeres y las niñas de una manera u otra y mejorar o limitar su acceso a recursos y a la justicia, así como el disfrute de sus derechos en general. Los efectos combinados de las formas interseccionales de discriminación a menudo exacerban el impacto de ese tipo de decisiones. Por lo tanto, debe dedicarse especial atención a examinar y comprender los efectos específicos de las formas interseccionales de discriminación en la vida de las mujeres y las niñas, a fin de conformar de mejor manera las leyes, las políticas y las medidas que se adopten para promover la igualdad de género.

### El enfoque del Comité de la CEDAW 3: La interseccionalidad

El Comité de la CEDAW considera que por “múltiples formas de discriminación” se entiende una situación en la que una persona sufre discriminación por dos o más razones, lo que da lugar a una discriminación combinada o agravada<sup>92</sup>. Por “formas entrecruzadas de discriminación” —también llamadas interseccionales o interrelacionadas— se entiende una situación en la que se dan a la vez varias razones que interactúan entre sí de manera indivisible<sup>93</sup>.

### Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 4: La interseccionalidad

En una ocasión, el Comité instó a un Estado parte a “garantizar el acceso a la educación, los servicios sociales, la asistencia sanitaria y el seguro médico a las mujeres romaníes, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad y las mujeres que viven con el VIH/SIDA, con el fin de acelerar el logro de la igualdad sustantiva de esos grupos, que siguen sufriendo formas interrelacionadas de discriminación en el Estado parte”<sup>94</sup>.

El Comité, en su examen de un informe de otro Estado parte, señaló “los efectos particularmente graves del control que ejerció en distintas partes del país el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL) desde 2014 hasta su derrota militar a finales de 2017, la inestabilidad política y la presencia de grupos armados en el Estado parte, los actos terroristas cometidos por grupos de delincuentes pertenecientes al EIL, el agravamiento de las divisiones entre las distintas sectas y etnias, y el auge del extremismo violento, fenómenos todos ellos que han dado lugar a serias violaciones de los derechos de las mujeres”<sup>95</sup>. Hizo una mención específica al sufrimiento de las mujeres y niñas yazidíes hechas prisioneras por el EIL. El Comité también observó con preocupación que “las mujeres pertenecientes a minorías, como las mujeres con discapacidad, las iraquíes de ascendencia africana o las yazidíes, las turcomanas y las cristianas, siguen estando insuficientemente representadas en la vida política y pública”<sup>96</sup>. El Comité instó a facilitar el retorno seguro de las desplazadas internas y refugiadas a sus hogares, y a garantizar su participación en la reconstrucción de sus comunidades.

92 Véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 25: Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención \(medidas especiales de carácter temporal\)](#), 2004, párr. 12.

93 Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010, párr. 18.

94 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Rumania](#), CEDAW/C/ROU/CO/7-8, 24 de julio de 2017.

95 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Iraq](#), CEDAW/C/IRQ/CO/7, 12 de noviembre de 2019, párr. 8.

96 *Ibid.*, párr. 25.

En febrero de 2022, **el Comité hizo una referencia positiva a la ley sobre mujeres yazidíes supervivientes**, que brinda un marco jurídico para su protección y rehabilitación, así como para el enjuiciamiento de los autores de los delitos y la indemnización de las víctimas<sup>97</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 5: La interseccionalidad

- Realizar consultas entre las mujeres y las niñas que afrontan formas interseccionales de discriminación para identificar los posibles efectos positivos o negativos de determinadas leyes, políticas y decisiones presupuestarias.
- Prestar especial atención a la repercusión de la legislación, las políticas y las decisiones presupuestarias para las mujeres y las niñas que se enfrentan a formas interseccionales de discriminación, especialmente las que pertenecen a grupos desfavorecidos, con el objetivo de:
  - proteger sus derechos y promover la igualdad sustantiva entre ellas y otros grupos de la población; y
  - como mínimo, garantizar que ese tipo de medidas no afectan negativamente a sus derechos.
- Adoptar medidas especiales de carácter temporal (véase [la sección II.1.1.c sobre las medidas especiales de carácter temporal](#)), por ejemplo, a través de la legislación y la elaboración de presupuestos, a fin de acelerar el logro de la igualdad sustantiva para las mujeres y las niñas que enfrentan formas interseccionales de discriminación.
- Interactuar habitualmente con las instituciones responsables de la supervisión y la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas que afrontan formas interseccionales de discriminación, y tomar medidas con respecto a las recomendaciones formuladas por esas instituciones, como la aprobación de nuevas leyes o la modificación de las que estén vigentes.
- Proporcionar desarrollo de capacidades con perspectiva de género con regularidad a los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario sobre el impacto diferenciado de las leyes, las políticas y los planes en relación con las mujeres y las niñas que pertenecen a grupos desfavorecidos o marginados.
- Garantizar asignaciones presupuestarias y aprobar legislación que estipule impartir capacitación con perspectiva de género a jueces/juezas, fiscales, agentes de la policía y otras fuerzas de seguridad con el fin de reconocer, prevenir, investigar, penalizar o reparar la discriminación interseccional y los abusos perpetrados contra las mujeres, con arreglo a las responsabilidades de la diligencia debida.
- Velar por la asignación de fondos suficientes a los programas públicos destinados a las mujeres y niñas de grupos desfavorecidos y marginados.

97 Véase ACNUDH, [Follow-up letter to concluding observations: Iraq](#), 24 de febrero de 2022.

- Procurar la aprobación de leyes y políticas adecuadas que tengan en cuenta la edad con el fin de garantizar la protección de las niñas, las mujeres jóvenes y las mujeres de edad.
- Incorporar una perspectiva de género en las leyes que abordan la igualdad y la prohibición de la discriminación por motivos que no sean el género (p. ej., las leyes que prohíben la discriminación racial), así como en las leyes que protegen los derechos de grupos específicos (esto es, las leyes que protegen los derechos de las personas con discapacidad), de modo que se reflejen las necesidades y los derechos específicos de las mujeres y las niñas que pertenecen a esos grupos.

### II.1.1.c Medidas especiales de carácter temporal

El artículo 4 1) de la CEDAW guarda relación con las medidas especiales de carácter temporal, y se enuncia de la siguiente manera:

*La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato<sup>98</sup>.*

Las medidas especiales de carácter temporal tienen por objeto acelerar la participación igualitaria de la mujer en los ámbitos político, económico, social, cultural o civil, entre otros. Según el artículo 4 1) de la Convención, la aplicación de estas medidas no se considerará discriminación. En lugar de eso, debería verse como un elemento de una estrategia necesaria por parte de los Estados encaminada a alcanzar la igualdad sustantiva o *de facto* entre la mujer y el hombre en el disfrute de sus derechos humanos. Ese tipo de medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Es importante señalar que, a juicio del Comité, los Estados deben tratar de lograr la paridad de género en la toma de decisiones como norma. Esto exige la adopción de una serie de medidas a nivel nacional, que van más allá de las medidas especiales de carácter temporal (véanse el recuadro 7 que figura más adelante para consultar el llamamiento conjunto de la UIP y el Comité de la CEDAW en defensa de la paridad de género, y la sección II.2.2 sobre la participación de la mujer en la vida política y pública).

*La provisión de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y las niñas, diseñadas para permitirles una vida digna y sin discriminación, no se pueden denominar medidas especiales de carácter temporal. Se tratan de medidas generales de carácter permanente.*

<sup>98</sup> Otros tratados internacionales y regionales de derechos humanos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, también incorporan disposiciones sobre medidas especiales de carácter temporal.



## El enfoque del Comité de la CEDAW 4: Medidas especiales de carácter temporal

El Comité, en su recomendación general N° 25 (2004) sobre las medidas especiales de carácter temporal<sup>99</sup>, aclara que los Estados deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. Las medidas especiales de carácter temporal deben tener como finalidad acelerar el logro de **un objetivo concreto** relacionado con la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal.

Las medidas especiales de carácter temporal pueden abarcar una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria (como pueden ser los programas de divulgación o apoyo), la asignación o reasignación de recursos, el trato preferencial, la determinación de metas en materia de contratación y promoción, los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados y los sistemas de cuotas.

Las medidas especiales de carácter temporal están encaminadas a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre la mujer y el hombre. Cuando sea necesario, ese tipo de medidas podrán dirigirse a las mujeres que hacen frente a formas interseccionales de discriminación.

La aplicación de medidas especiales de carácter temporal es muy conocida en ámbitos como los de representación política, educación o empleo, aunque también se pueden adoptar en otras áreas, como las de acceso a créditos o préstamos, deportes, cultura y ocio, y nociones de derecho. De hecho, el Comité alienta a los Estados partes a considerar la adopción de medidas especiales de carácter temporal con miras a acelerar el acceso a una participación igual y la redistribución del poder y de los recursos.

Hay una diferencia entre la finalidad de las “medidas especiales de carácter temporal” a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 4 y las “medidas especiales” del párrafo 2 del mismo artículo. Las medidas que figuran en el párrafo 1 del artículo 4 son de carácter temporal. Por otro lado, el párrafo 2 del artículo 4 contempla un trato no idéntico de mujeres y hombres que se basa en diferencias biológicas. Estas medidas tienen carácter permanente, por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos obliguen a reconsiderarlas.

99 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 25: Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención \(medidas especiales de carácter temporal\)](#), 2004, que actualiza la [Recomendación general N° 5: Medidas especiales temporales](#), 1988.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 5: Medidas especiales de carácter temporal

En una ocasión, el Comité recomendó la adopción y aplicación de medidas especiales de carácter temporal a los niveles federal, provincial y municipal, con metas y plazos concretos para acelerar la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos en los que las mujeres siguen estando en situación de desventaja o insuficientemente representadas, en particular las mujeres indígenas y afrodescendientes, las mujeres migrantes, las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad<sup>100</sup>.

En otra ocasión, el Comité recomendó al Estado que revisara el proyecto de ley sobre la política de familia y género para asegurarse de que en él se definían las “medidas especiales de carácter temporal” y las “cuotas de género”. Recomendó específicamente al Estado parte que adoptara medidas especiales de carácter temporal como estrategia necesaria para que las mujeres accedieran más rápido a la igualdad sustantiva en todos los ámbitos tratados en la Convención en los que están insuficientemente representadas; estableciera un mecanismo para supervisar la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal y evaluar sus efectos; y asignara suficientes recursos para la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los efectos de esas medidas<sup>101</sup>.

El Comité recomendó igualmente a otro Estado parte que aplicara medidas especiales de carácter temporal para satisfacer las necesidades urgentes de las mujeres que pertenecen a grupos desfavorecidos en ámbitos como la vida política, la educación, el empleo y la salud<sup>102</sup>.

### Recuadro 7: Llamamiento conjunto de la UIP y el Comité de la CEDAW para alcanzar la paridad de género en 2030<sup>103</sup>

El 8 de marzo de 2021, la UIP y el Comité de la CEDAW publicaron un llamamiento conjunto con el objeto de acelerar el logro de la paridad de género. En la declaración se destaca la necesidad de un cambio de paradigma para conseguir una gobernanza inclusiva y representativa, que se base en una acción inmediata y firme que adopte la paridad de género como norma. Se recalca que, pese a que una medida específica pueda necesitar tener en cuenta el contexto individual de los Estados de todo el mundo, el progreso básicamente exige una adopción generalizada de soluciones concretas e influyentes. En la declaración, la UIP y el Comité de la CEDAW instan a acelerar para alcanzar la representación y el liderazgo igualitarios entre mujeres y hombres en los cargos políticos, entre otras cuestiones con la adopción de medidas especiales de carácter temporal. Piden a los parlamentos y los Gobiernos que desarrollen y ejecuten planes de acción nacionales para alcanzar la paridad de género en 2030 a través de las siguientes medidas:

100 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina](#), CEDAW/C/ARG/CO/7, 25 de noviembre de 2016.

101 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Kazajistán](#), CEDAW/C/KAZ/CO/5, 12 de noviembre de 2019.

102 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Francia](#), CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 de julio de 2016.

103 UIP, [“Joint Call by IPU and CEDAW Committee on International Women’s Day 2021”](#), 8 de marzo de 2021.

- Adoptar cuotas de género electorales para cumplir el objetivo de la paridad de género.
- Reformar o derogar las leyes que discriminen a la mujer y aprobar una legislación integral que garantice la igualdad de género en todas las facetas de la vida.
- Poner un tope al gasto en las campañas electorales.
- Aprobar leyes que prevengan y tipifiquen como delito la violencia por razón de género contra la mujer en la política, incluidos el acoso y el acoso sexual, y garanticen una reparación a las supervivientes.

## Estudio monográfico 1: La paridad de género en la representación parlamentaria (Rwanda, México y Nicaragua)

En la actualidad, **Rwanda** encabeza el camino de la representación parlamentaria de las mujeres en todo el mundo. En 1995, apenas el 4,3 % de los escaños estaban ocupados por mujeres. Pero la promulgación de la nueva Constitución en 2003, en virtud de la cual un mínimo del 30 % de los escaños parlamentarios deben reservarse para las mujeres, ha conllevado una transformación importante. A fecha de 2008, las mujeres ya ocupaban más de la mitad de los escaños en la Cámara de Diputados, y en las elecciones de 2013 este porcentaje se acercó al 64 %. Aunque esta cifra descendió ligeramente, hasta el 61 %, tras las elecciones de 2016, Rwanda puede reivindicar aún ser el único país del mundo en el que la representación de las mujeres sobrepasa el 60 %. Además, la proporción de mujeres parlamentarias en Rwanda supera con creces el umbral del 30 % garantizado en la Constitución. La combinación de medidas —24 escaños reservados a las mujeres y una cuota de candidaturas del 30 % en las listas de los partidos— debería garantizar la paridad de género (40 mujeres en 80 miembros). Sin embargo, se tiende a elegir a más mujeres en las listas de candidaturas que las correspondientes al umbral mínimo. Además, la cámara baja ha estado presidida por una mujer desde 2008<sup>104</sup>. La Constitución, modificada en 2005, reconoce que las organizaciones políticas tienen la responsabilidad de garantizar la educación política, así como que las mujeres y los hombres tengan acceso a los cargos electos<sup>105</sup>.

**México** ha realizado constantes esfuerzos para mejorar la representación y la participación de las mujeres en la esfera política. Consiguió la paridad de la Cámara de Diputados (cámara baja) en 2021, cuando las mujeres ocuparon el 50 % de los cargos electos. Diversas reformas y políticas fueron esenciales para lograr este nivel de representación. México introdujo cuotas para mujeres candidatas en los partidos en 2003. Inicialmente, se fijó un porcentaje del 30 % de candidatas, que se incrementó al 40 % en 2009. En 2014, el país adoptó un sistema de paridad de género y, posteriormente, se han promulgado diversas políticas y leyes que tienen por objeto no solo garantizar un número mínimo de mujeres, sino también crear unas condiciones más equitativas para las mujeres y los hombres que presentan candidaturas. Por ejemplo, los partidos políticos están obligados por ley a garantizar la paridad entre las candidaturas y la alternancia por género en las listas de candidaturas (lo que se denomina “sistema de cremallera”). También tienen prohibido presentar candidatas en los distritos en los que el partido tiene menos posibilidades de ganar. El Instituto Nacional Electoral de México

104 UIP, [Mujeres en el parlamento: 1995-2020. 25 años en perspectiva](#) (Ginebra: UIP, 2020), pág. 10.

105 UIP, [“How did Rwanda become no.1 for gender equality?”](#), 11 de octubre de 2022.

introdujo normas que disponen que los partidos políticos no pueden discriminar a las mujeres en la financiación de las campañas y que las personas condenadas por cometer actos de violencia contra las mujeres no pueden presentar candidaturas electorales. Asimismo, se establecieron líneas telefónicas de asistencia para las mujeres que son víctimas de actos de violencia durante las campañas, y un sistema de supervisión de la cobertura mediática de las candidaturas para luchar contra los prejuicios de género<sup>106</sup>.

En 2021, **Nicaragua** eligió a 46 mujeres para su Asamblea Nacional de 91 miembros, lo que elevó la representación de las mujeres al 50,6 % frente al 45,7 % registrado en las anteriores elecciones. La Constitución dispone la representación femenina equitativa entre las candidaturas y exige a los partidos la alternancia de mujeres y hombres en sus listas de candidaturas. Desde 2011, las mujeres han representado más del 40 % del conjunto parlamentario electo del país, y en 2021 se alcanzó la paridad<sup>107</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 6: Medidas especiales de carácter temporal

- Incluir —en la Constitución y en la legislación nacional— disposiciones que contemplen la adopción de medidas especiales de carácter temporal.
- Sensibilizar a los parlamentarios y las parlamentarias, el funcionariado relevante del Estado y la sociedad en general acerca de la naturaleza no discriminatoria de las medidas especiales de carácter temporal.
- Adoptar medidas especiales de carácter temporal en las leyes y garantizar su incorporación en las políticas y los presupuestos en todas las esferas de la vida civil, cultural, económica, política y social, siempre que sea necesario acelerar el acceso a una participación igual y la redistribución del poder y los recursos para lograr la igualdad sustantiva.
- Cuando proceda, adoptar medidas especiales de carácter temporal dirigidas a las mujeres que hacen frente a formas interseccionales de discriminación.
- Establecer mecanismos que supervisen la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal y evalúen su impacto.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 25: Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención \(medidas especiales de carácter temporal\)](#), 2004.**

<sup>106</sup> UIP, [Las mujeres en el parlamento en 2021: Perspectiva anual](#) (Ginebra: UIP, 2022), pág. 4.

<sup>107</sup> *Ibid.*

## II.1.1.d Estereotipos de género

La CEDAW reconoce que la discriminación proviene de las normas sociales y culturales que conforman nuestras vidas, sociedades e instituciones. Por consiguiente, la Convención insta a un cambio de mentalidad y actitud, así como de las prácticas, los sistemas y las estructuras que están incrustadas en las normas sociales y culturales, y confiere la responsabilidad de hacerlo a los Estados partes.

*Las actitudes, prácticas y mentalidades sociales son las causas subyacentes de los estereotipos que dan lugar a la discriminación. Cambiar ese tipo de creencias y comportamientos es posible.*

El artículo 5 a) de la CEDAW es una disposición única que aborda los estereotipos<sup>108</sup>. Exige a los Estados partes que tomen todas las medidas apropiadas para:

*Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.*

Un estereotipo es negativo cuando restringe la capacidad de la mujer o del hombre de desarrollar sus habilidades personales o perseguir sus carreras profesionales, cuando limita sus oportunidades y cuando afecta a las elecciones acerca de sus vidas y sus planes de vida. Por lo tanto, da lugar a una o más violaciones de los derechos humanos. Tanto los estereotipos negativos como los que parecen benévolos pueden ser discriminatorios<sup>109</sup>.

*Un estereotipo de género es una idea preconcebida o visión generalizada acerca de los atributos o las características, o sobre los roles que las mujeres y los hombres poseen o realizan o tienen que poseer o realizar. Un estereotipo de género es perjudicial cuando limita la capacidad de la mujer y del hombre para desarrollar sus habilidades personales, perseguir su carrera profesional o tomar decisiones sobre su vida.*

### Ejemplos de estereotipos y sus efectos

- La categorización de las mujeres y las niñas como “grupos vulnerables” pasivos que necesitan protección;
- La percepción de que las mujeres son débiles, lo que les impide acceder a cargos de dirección;
- El estereotipo de que las mujeres son más cuidadoras, una idea que a menudo da lugar a que asuman la responsabilidad exclusiva de la crianza de lo(a)s hijo(a)s y limita habitualmente su capacidad de perseguir su carrera educativa o profesional<sup>110</sup>;

108 Véase también CEDAW, párr. 14 del preámbulo, artículo 5 b) y artículo 10 c).

109 Véase ACNUDH, [Gender Stereotyping and the Judiciary: A Workshop Guide](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2020), pág. 40.

110 El artículo 5 b) de la CEDAW asevera la necesidad de que los Estados partes tomen medidas para garantizar el “reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos”, y el artículo 16 d) afirma que los hombres y las mujeres tienen “[l]os mismos derechos y responsabilidades como progenitores”.

- No tipificar como delito la violación conyugal sobre la base del estereotipo de que la función de una mujer es complacer a su marido;
- La incapacidad del sistema judicial de declarar responsables a lo(a)s autore(a)s de actos de violencia sexual sobre la base de las opiniones estereotípicas acerca del comportamiento sexual adecuado de las mujeres;
- La percepción de las mujeres y las niñas con discapacidad como asexuales y el consiguiente descuido de su salud y sus derechos sexuales y reproductivos; o
- La percepción de que las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales infringen los estereotipos y las normas sociales de género sobre la sexualidad, el aspecto y las características físicas de la mujer, una circunstancia que a menudo es la causa raíz de la criminalización, la violencia y la discriminación contra ellas.

La Convención CEDAW vincula la discriminación contra la mujer en la vida pública y privada con la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y las funciones estereotipadas de hombres y mujeres, a menudo arraigados en las normas culturales.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 5: Estereotipos de género

El Comité, en sus recomendaciones, ha abordado sistemáticamente el impacto negativo de los estereotipos de género y su eliminación.

El Comité resaltó que los estereotipos de género influyen en todas las facetas de la vida y, en consecuencia, pueden socavar todos los derechos humanos de las mujeres. Por ejemplo, limitan la vida política de la mujer a cuestiones como la infancia, la educación y la salud, y la excluyen de responsabilidades en materia de finanzas, control presupuestario, defensa y solución de conflictos<sup>111</sup>.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 6: Estereotipos de género

En una ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que elaborara una estrategia integral para combatir las actitudes estereotipadas patriarcales y sexistas acerca de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y redoblar sus esfuerzos para combatir los arraigados estereotipos de género discriminatorios, en particular realizando campañas de sensibilización en los sectores de la educación y la salud y en la cultura política<sup>112</sup>.

111 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 23: Vida política y pública](#), 1997, párr. 12.

112 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia](#), CEDAW/C/COL/CO/9, 14 de marzo de 2019.

En otra ocasión, el Comité instó a un Estado parte a establecer sin demora una estrategia amplia, que incluya la revisión y la formulación de leyes y la definición de objetivos y plazos, para modificar o eliminar los estereotipos que discriminen contra la mujer. Esas medidas deberían incluir iniciativas encaminadas a concienciar sobre el tema a las mujeres y los hombres de todos los niveles sociales, iniciativas que deberían emprenderse en colaboración con la sociedad civil. El Comité instó al Estado parte a colaborar con los medios de comunicación para que presentaran una imagen positiva, no estereotipada y no discriminatoria de la mujer<sup>113</sup>.

## Estudio monográfico 2: Estereotipos de género (Marruecos y México)

**Marruecos** ha adoptado una serie de medidas para eliminar los estereotipos de género en la educación y los medios de comunicación<sup>114</sup>:

- Se han adoptado varias medidas para proyectar una imagen positiva de la mujer y de la igualdad de condiciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la sociedad, en los planes de estudios y en los medios de comunicación.
- La educación de las niñas ocupa un lugar prioritario en los programas y planes del Estado de reforma del sistema educativo.
- Se están poniendo en marcha iniciativas adicionales para aumentar el índice de matriculación de las niñas en la enseñanza primaria y secundaria y en los campos de CTIM y TIC.
- Se ha elaborado una hoja de ruta para combatir el analfabetismo entre las mujeres (2014-2020).
- Se están intensificando los esfuerzos para hacer frente a los índices de analfabetismo entre las mujeres y las niñas, particularmente en las zonas rurales, y entre las mujeres y niñas pertenecientes a grupos desfavorecidos, entre otras cosas a través de la labor desarrollada por el Comité Nacional de Lucha contra el Analfabetismo.

En **México**, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contiene varias disposiciones sobre los estereotipos<sup>115</sup>, entre ellas:

- Los estados federales y los municipios deben brindar servicios reeducativos gratuitos al agresor para erradicar los estereotipos de supremacía masculina y los patrones machistas que generan la violencia por razón de género contra la mujer.

113 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Egipto](#), CEDAW/C/EGY/CO/7, 5 de febrero de 2010.

114 Véase Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Marruecos](#), CEDAW/C/MAR/CO/5-6, 12 de julio de 2022, especialmente párrs. 22, 31 y 32.

115 Véase México, "[Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia](#)", 2007, artículos 8 II), 17 I), 38 II), 41 XVIII), 45 VII) y 45 XII).

- El Gobierno federal debe impartir una reeducación acerca de la violencia por razón de género contra la mujer libre de estereotipos de género y reconoce el riesgo de violencia de género que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual.
- El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres debe brindar programas educativos y debe prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que fomentan y toleran la violencia por razón de género contra la mujer.
- El Gobierno federal debe vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres.
- La Secretaría de Educación Pública debe eliminar los estereotipos de los programas educativos e incorporar en estos programas contenidos tendientes a modificar los modelos de conducta basados en la idea de la superioridad o inferioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres.

## Qué pueden hacer los parlamentos 7: Estereotipos de género

- Revisar la Constitución y la legislación, y realizar las enmiendas que sean necesarias para eliminar cualquier estereotipo discriminatorio relativo a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad.
- Desarrollar y evaluar políticas y planes con miras a poner fin a los estereotipos de género.
- Proporcionar desarrollo de capacidades a los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario sobre los estereotipos de género y su efecto perjudicial en el disfrute de los derechos por parte de las mujeres y las niñas, los hombres y los niños, y las personas con diversas identidades de género en condiciones de igualdad.
- Adoptar medidas dirigidas a impedir y abordar el sesgo sexista en los tribunales y el uso de estereotipos de género, en particular en los casos de violencia de género y de derecho de familia, con el objetivo de velar por el acceso de la mujer a la justicia<sup>116</sup>.
- Adoptar medidas que garanticen que las normas y prácticas religiosas y consuetudinarias son conformes con la Convención CEDAW, la Constitución o cualquier legislación nacional en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género, de modo que no socaven los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

116 Véase ACNUDH, [Gender Stereotyping and the Judiciary: A Workshop Guide](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2020) y las sesiones de formación de acompañamiento.



- Concienciar a líderes religiosos y dirigentes tradicionales sobre la repercusión negativa de los estereotipos de género discriminatorios y la necesidad de armonizar las normas y prácticas religiosas y consuetudinarias con la Convención y la legislación nacional que proceda.
- Aprobar legislación que contemple medidas para eliminar los estereotipos de género en la enseñanza y a través de la educación.
- Asegurar la adopción de estrategias, en particular campañas de concientización, para eliminar los estereotipos relativos a las funciones de los hombres y las mujeres, y garantizar la asignación de presupuestos adecuados a tal fin.

### II.1.1.e La incorporación de la perspectiva de género

La incorporación de la perspectiva de género está ampliamente aceptada como una estrategia eficiente para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La integración de la perspectiva de género es un planteamiento que afecta tanto a la programación como al cambio institucional, y conlleva la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas, los programas, las funciones y las estructuras de una institución<sup>117</sup>.

Debería conducir a la integración sistemática de los objetivos en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer para dejar de ser un aspecto marginal y convertirse en una cuestión habitual en la toma de decisiones, mediante la incorporación de una dimensión de género en el diseño, la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de la legislación y las políticas, y en la asignación presupuestaria.

#### Recuadro 8: La incorporación de la perspectiva de género

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 insta a la integración de una perspectiva de género en los diversos esfuerzos de los Estados dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres y las niñas<sup>118</sup>. En particular, la Declaración se refiere a la integración de una perspectiva de género en relación con la educación (párrafo 79), la salud (párrafo 105), la violencia contra la mujer (párrafos 123 y 124), los conflictos armados (párrafo 141), la independencia económica (párrafo 164) y la participación en la adopción de decisiones (párrafos 187 y 189). También enfatiza la importancia de la incorporación de una perspectiva de género en la labor de los mecanismos nacionales para la promoción del adelanto de la mujer, y destaca que los Gobiernos y otros agentes “deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo” (párrafo 202). Asimismo, afirma que los Gobiernos deben “[i]nformar periódicamente a los órganos legislativos acerca del progreso alcanzado, según proceda, en la aplicación de las medidas encaminadas a incorporar la problemática del género” (párrafo 203 e).

<sup>117</sup> ONU Mujeres, [Gender Mainstreaming: A Global Strategy for Achieving Gender Equality & the Empowerment of Women and Girls](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020).

<sup>118</sup> Naciones Unidas, [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#), aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing el 27 de octubre de 1995.

En 1997, el ECOSOC definió la incorporación de la perspectiva de género como “el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros”<sup>119</sup>.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 6: La incorporación de la perspectiva de género

El Comité de la CEDAW ha puesto de relieve en reiteradas ocasiones la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas medidas adoptadas por los Estados.

Por ejemplo, el Comité de la CEDAW recomienda velar por que los planes, políticas, leyes, programas, presupuestos y otras actividades relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático tengan en cuenta el género y se apoyen en principios basados en los derechos humanos<sup>120</sup>. El Comité también recomienda a los Estados establecer un marco de migración segura y con perspectiva de género para proteger a las mujeres y las niñas migrantes, incluidas aquellas en situación migratoria irregular, frente a las violaciones de sus derechos humanos en todas las etapas de la migración<sup>121</sup>.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 7: La incorporación de la perspectiva de género

En una ocasión, el Comité manifestó su preocupación por que la única institución que se ocupaba de la transversalización de la perspectiva de género fuera la Dirección de Género, Cultura y Desarrollo Comunitario, perteneciente al Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, de un Estado parte, que padecía una escasez crónica de fondos y personal, y por que la planificación y la presupuestación sensibles al género se hubieran implementado de forma desigual. El Comité recomendó que el Estado parte fortaleciera sus mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer “definiendo claramente su mandato y responsabilidades y dándoles mayor relevancia en las instituciones, proporcionándoles recursos humanos, técnicos y financieros adecuados y mejorando la integración de los mecanismos en los gobiernos locales para que pueda coordinar y monitorear la promoción de la igualdad de género y la transversalización de la perspectiva de género a todos los niveles de gobierno”<sup>122</sup>.

119 Asamblea General de las Naciones Unidas, [Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997](#), A/52/3, 18 de septiembre de 1997, capítulo IV.

120 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 37 \(2018\) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático](#), CEDAW/C/GC/37, 13 de marzo de 2018, párr. 26.

121 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 38 \(2020\), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial](#), CEDAW/C/GC/38, 20 de noviembre de 2020, párrs. 56 y 109.

122 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos 8º y 9º combinados de Uganda](#), CEDAW/C/UGA/CO/8-9, 1 de marzo de 2022, párrs. 17 y 18.

En otra ocasión, el Comité observó con preocupación que la “Secretaría de Género, que promueve la aplicación de la Convención y apoya la incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores, carece de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros”<sup>123</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 8: La incorporación de la perspectiva de género

- Garantizar el desarrollo y la adopción de una estrategia integral de incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas de trabajo del Gobierno, y supervisar su aplicación.
- Promulgar leyes que establezcan un mecanismo nacional para el adelanto de la mujer cuando no exista o, de lo contrario, fortalecer dicho mecanismo definiendo claramente su mandato y responsabilidades, otorgándole la autoridad necesaria para llevar a cabo su labor y dotándolo de recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a fin de que pueda coordinarse y trabajar con eficacia para promover la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos.
- Adoptar medidas que apoyen la recopilación y el uso de datos desglosados, en particular por sexo/género, para que el Estado emprenda acciones legislativas, ejecutivas y judiciales aplicando un enfoque de datos basados en derechos humanos<sup>124</sup>.
- Solicitar la presentación de informes periódicos ante el Gobierno sobre los progresos realizados en sus esfuerzos de integración de la perspectiva de género.
- Desarrollar las políticas, los mecanismos y las capacidades de carácter interno del parlamento para poder llevar a cabo una evaluación de impacto de género tras la modificación o la aprobación de legislación y presupuestos, o en la supervisión de las políticas.
- Velar por proporcionar un desarrollo de capacidades sistemático sobre la incorporación de la perspectiva de género para los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario, así como para el funcionamiento público y el poder judicial, con el propósito de asegurar la integración de la perspectiva de género en todos los sectores y áreas de trabajo, y garantizar la asignación de recursos humanos y financieros adecuados a tal fin.

123 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Seychelles](#), CEDAW/C/SYC/CO/6, 12 de noviembre de 2019, párr. 17.

124 ACNUDH, [Enfoque de datos basados en derechos humanos](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2018).

## II.1.2 Áreas temáticas estrechamente relacionadas con la Convención CEDAW

### II.1.2.a La CEDAW y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se basa en sus predecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, fue un logro histórico que se consiguió en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015<sup>125</sup>. La Agenda 2030 se fundamenta inequívocamente en los derechos humanos, incluida la igualdad de género, y se basa expresamente en la DUDH, los tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 10 del preámbulo)<sup>126</sup>. La Agenda encarna igualmente un plan de acción relativo al progreso en materia de desarrollo sostenible que se fundamenta en la promesa de que nadie se quede atrás.

La igualdad de género, uno de los principios fundamentales de los derechos humanos, es una condición previa para lograr todos los ODS definidos para implementar la Agenda 2030. Asimismo, la consecución de todos los ODS puede contribuir al logro de la igualdad de género. Por un lado, garantizar la igualdad de género es la mejor manera de sortear algunas de las dificultades más acuciantes de nuestro tiempo: crisis económicas y sanitarias, el cambio climático, la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, y la escalada de conflictos. Por otro lado, los derechos humanos de las mujeres solo se convertirán en una realidad si forman parte de unas iniciativas más amplias para proteger a las personas y al planeta por medio de la construcción de sociedades equitativas y sostenibles donde todos los seres humanos puedan vivir con dignidad y en condiciones de igualdad, en un entorno saludable.

#### **Recuadro 9: ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas**

**Aunque varios ODS contienen metas específicas que tienen por objeto promover la igualdad de género, el ODS 5 se dedica exclusivamente a este objetivo, con las siguientes metas:**

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

<sup>125</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

<sup>126</sup> Para obtener más información sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los derechos humanos, véase ACNUDH, [“About the 2030 Agenda on Sustainable Development”](#).

- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

El Objetivo 5 no debería verse de forma aislada. Todos los ODS son de carácter integrado e indivisible<sup>127</sup>; por consiguiente, el Objetivo 5 debería integrarse en el logro de todos los otros 16 Objetivos, además de la consecución del propio Objetivo 5. Los ODS brindan una oportunidad a los parlamentarios y las parlamentarias de demostrar su compromiso con la igualdad de género y la realización de los derechos humanos de la mujer. Lo(a)s parlamentario(a)s desempeñan un papel crítico a la hora de impulsar una agenda para el desarrollo centrada en las personas que refleje y atienda las diversas necesidades de sus electorados. Las funciones parlamentarias centrales de formulación de leyes, asignación presupuestaria, supervisión y representación de los intereses de los electorados son todas fundamentales para la plena consecución de los ODS, y deberían permitir a los parlamentos priorizar la igualdad de género. Al situar los derechos de las mujeres y las niñas en el centro del desarrollo sostenible, los parlamentos pueden utilizar la Agenda 2030 para promover la aplicación de la CEDAW.

*La Agenda 2030 se debe implementar en el marco de una estrategia amplia de desarrollo basado en los derechos, que se fundamente en un enfoque participativo y transparente que garantice todos los derechos humanos y haga partícipe a las mujeres directamente.*

127 Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, preámbulo.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 7: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Comité de la CEDAW, en reconocimiento de la importante relación entre la Agenda 2030 y la Convención CEDAW, ha elaborado una nota orientativa para los Estados partes sobre la preparación de sus informes de conformidad con la CEDAW en el contexto de los ODS. El Comité pide específicamente a los Estados que integren en sus informes la información sobre los progresos realizados en el logro de los ODS y las metas relacionados con el género, y que incluyan información sobre la aplicación de los elementos relativos al género en todos los Objetivos<sup>128</sup>.

En todas las observaciones finales del Comité de la CEDAW se incluye el siguiente párrafo modelo:

“El Comité pide que se haga efectiva la igualdad de género sustantiva, de conformidad con las disposiciones de la Convención, durante el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”

La base de datos [Índice Universal de Derechos Humanos](#) permite a lo(a)s parlamentario(a)s buscar recomendaciones del Comité de la CEDAW por país, tema y grupo, así como por los ODS pertinentes<sup>129</sup>.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 8: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En una ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que garantizara la coherencia entre el proyecto “Vision 2030” del Estado y los ODS a fin de agilizar la realización del empoderamiento y los derechos humanos de las mujeres, y que elaborara y aprobara sin demora una estrategia nacional que fomentara la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como un plan de acción en el que se definieran claramente las competencias de las autoridades nacionales y locales con respecto a su aplicación y que contara con el apoyo de un sistema integral de recopilación de datos y seguimiento<sup>130</sup>.

En otro ejemplo, el Comité de la CEDAW señaló a la atención de un Estado parte la meta 5.1 de los ODS y le recomendó promulgar “legislación exhaustiva contra la discriminación y sobre la igualdad de género que comprenda una definición de la discriminación contra las mujeres, incluida la discriminación directa e indirecta en las esferas pública y privada, acorde con el artículo 1 de la Convención, y las formas entrecruzadas de discriminación”<sup>131</sup>.

128 Comité de la CEDAW, [Nota orientativa para los Estados partes sobre la preparación de informes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), CEDAW/C/74/3, 18 de diciembre de 2019.

129 ACNUDH, “[Bienvenidos al Índice Universal de Derechos Humanos \(IUDH\)](#)”.

130 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de la Arabia Saudita](#), CEDAW/C/SAU/CO/3-4, 14 de marzo de 2018.

131 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Fiji](#), CEDAW/C/FJI/CO/5, 14 de marzo de 2018, párr. 14.

En otro ejemplo, el Comité de la CEDAW recordó a un Estado parte su recomendación general núm. 23 (1997) sobre la vida política y pública, y la meta 5.5 de los ODS, y le recomendó:

- aplicar permanentemente políticas encaminadas a promover la participación plena e igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones en los planos nacional y local;
- designar un mecanismo para supervisar la aplicación de la Ley relativa a los partidos políticos, por la que se establece que las mujeres tendrán una representación mínima del 30 % en las listas de los partidos políticos y se imponen sanciones en caso de incumplimiento; y
- adoptar nuevas medidas legislativas, institucionales y en materia de políticas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, como el establecimiento de un cupo del 50 %, para aumentar la participación significativa de las mujeres en la adopción de decisiones, incluso a nivel provincial<sup>132</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 9: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>133</sup>

- Promover la difusión entre los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS, así como las interrelaciones entre los compromisos políticos de un Estado con arreglo a los ODS y sus obligaciones legales en virtud de la CEDAW.
- Derogar, modificar o promulgar legislación de modo que se garantice que incorpora una perspectiva de género, se basa en los derechos humanos y tiene por objeto específicamente proteger a las mujeres y las niñas desfavorecidas, con miras a apoyar la realización de los ODS y que nadie se quede atrás<sup>134</sup>.
- Desarrollar y adoptar estrategias, políticas y planes nacionales en materia de desarrollo sostenible con perspectiva de género, participar en la elaboración de estas iniciativas<sup>135</sup> y asignar los fondos adecuados para su ejecución, al tiempo que se incorpora una perspectiva de género en la consecución y el seguimiento de todos los ODS.
- Asegurar un amplio proceso de consultas públicas, que incluya a las mujeres y a las niñas, para elaborar estrategias y planes en materia de desarrollo sostenible, y promover la participación de las mujeres y las niñas, en particular las que enfrentan formas interseccionales de discriminación, en la supervisión de la aplicación de ese tipo de estrategias y planes.

132 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Angola](#), CEDAW/C/AGO/CO/7, 14 de marzo de 2019, párr. 32.

133 Para obtener más información sobre este tema, véase UIP y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una herramienta de autoevaluación](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2016).

134 Por ejemplo, en Túnez, el parlamento solicitó la validación de la aplicación de una ley sobre violencia de género. Véase Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible (FPAN) de las Naciones Unidas, ["Tunisia: VNR validation by the branches of government"](#), 2021.

135 Por ejemplo, véase FPAN de la ONU, ["Georgia: VNR validation by the branches of government"](#), 2020.

- Garantizar que los planes nacionales relativos al desarrollo sostenible se desarrollan y examinan después de una evaluación integral de impacto de género que tenga en cuenta la repercusión de las medidas en las mujeres que pertenecen a grupos desfavorecidos.
- Supervisar periódicamente los planes sobre desarrollo sostenible, entre otras cuestiones, a través de exámenes nacionales voluntarios de los ODS<sup>136</sup>, al tiempo que se incorpora una perspectiva de género en el seguimiento de todos los Objetivos. Los parlamentos podrían solicitar informes periódicos sobre los progresos realizados en relación con la aplicación del plan nacional, establecer mecanismos de supervisión a nivel nacional<sup>137</sup> y participar activamente en el desarrollo de los exámenes nacionales voluntarios.
- Contribuir en el diseño de una nueva agenda para el desarrollo sostenible con perspectiva de género, mediante la celebración de debates a nivel local, nacional e internacional, entre otras medidas.

### II.1.2.b Contextos difíciles

A menudo, los parlamentos y lo(a)s parlamentario(a)s individuales deben operar en situaciones excepcionalmente difíciles, como las que surgen a partir de los conflictos armados, la inestabilidad política, los desastres ambientales (incluido el impacto del cambio climático), las crisis de salud (como la pandemia de COVID-19 y la epidemia de enfermedades por el virus del ébola) y las crisis financieras. En todos estos casos, los derechos de las mujeres y de las niñas se ven particularmente afectados. Cabría señalar que la CEDAW y otros tratados de derechos humanos siguen aplicándose en estas circunstancias y deben permanecer en vigor, incluso en tiempos de conflicto.

#### *Los conflictos armados, el enfrentamiento político y la ocupación*

La vida de las mujeres y las niñas se ve afectada por diversos factores en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Estos factores deben orientar las medidas que tomen los parlamentos. A continuación se discuten ejemplos de dichos factores:

- Antes, durante y después de un conflicto, las violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas normalmente aumentan. Esto es especialmente cierto en la violencia de género. La violencia por razón de género contra la mujer relacionada con los conflictos proviene de los patrones preexistentes de discriminación y desigualdad de género. Esto no se puede abordar sin tener en cuenta el contexto más amplio en el que viven las mujeres y la necesidad de garantizar el respeto por sus derechos humanos.

*En todas las situaciones de conflictos armados, ya sean internacionales o no, se debe velar por los derechos de las mujeres con garantías complementarias en virtud de la CEDAW, junto con otras normas de derechos humanos, así como el derecho internacional humanitario, de los refugiados y penal. Esto implica que se apliquen siempre las leyes internacionales de derechos humanos, independientemente de la situación o el contexto.*

<sup>136</sup> Véase FPAN de la ONU, "High-Level Political Forum on Sustainable Development: Voluntary National Reviews".

<sup>137</sup> Por ejemplo, véase FPAN de la ONU, "Chad: VNR validation by the branches of government", 2019.



- Las instituciones públicas débiles también tienden a colapsarse antes, durante y después de los conflictos. Por lo tanto, es esencial que los parlamentos adopten legislación, políticas y medidas que fortalezcan estas instituciones durante tiempos de paz de modo que sean lo suficientemente sólidas para proteger a las mujeres y las niñas incluso durante futuros conflictos.

*Las desigualdades de género preexistentes exacerbaban el impacto de los conflictos en las mujeres y las niñas. A su vez, los conflictos y el enfrentamiento político dan lugar a un aumento de la desigualdad de género y de los delitos cometidos contra las mujeres y las niñas.*

- En situaciones de conflicto, hay un aumento pronunciado del número de delitos, entre los que figuran los actos de violencia por razón de género contra la mujer, como las violaciones y otras formas de violencia sexual, así como la trata de personas y los matrimonios infantiles o forzados. Ese tipo de violencia relacionada con los conflictos tiende a estar subestimada, poco denunciada y en peligro de “normalizarse”<sup>138</sup>. Tiene numerosas consecuencias físicas y psicológicas para las mujeres y las niñas. La violencia de género, especialmente las violaciones y otras formas de violencia sexual, se usa a veces como táctica de guerra<sup>139</sup>. La trata de mujeres y niñas se agrava durante y después de los conflictos a causa de la desintegración de las estructuras políticas, económicas, sociales y de las fuerzas de seguridad, los elevados niveles de violencia y el aumento del militarismo<sup>140</sup>. Durante los conflictos, las niñas y las mujeres son especialmente susceptibles al matrimonio infantil, precoz o forzado. Los grupos armados pueden secuestrarlas y obligarlas a contraer matrimonio. A veces, las familias obligan a las niñas a contraer matrimonio como un mecanismo nocivo de hacer frente a la pobreza y como consecuencia de la idea errónea de que el matrimonio infantil, precoz o forzado brinda protección a las niñas y las mujeres en contextos inseguros y volátiles<sup>141</sup>. Quienes defienden los derechos humanos de las mujeres se exponen más a ser víctimas de agresiones en situaciones de conflicto. La desintegración de las estructuras policiales y judiciales agravan más el riesgo de violencia de género<sup>142</sup>. Por consiguiente, es esencial que cualquier iniciativa de socorro humanitario en ese tipo de circunstancias contemple medidas específicas para impedir tales abusos y apoyar a las supervivientes.
- En las zonas afectadas por conflictos, el acceso a servicios esenciales como la atención de la salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, se interrumpe con frecuencia. Las estructuras y los servicios de salud se debilitan, entre otras cuestiones, por los daños en las infraestructuras y la falta de trabajador(a)s de la salud profesionales y medicamentos básicos, circunstancias que a menudo desencadenan crisis de salud. Como consecuencia de la violencia sexual relacionada con los conflictos, las mujeres y las niñas corren un mayor riesgo de tener embarazos no deseados y de contraer infecciones de transmisión sexual, como el VIH y el SIDA<sup>143</sup>.

138 Véase Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “[Violencia sexual en conflictos: subestimada, poco denunciada y en peligro de ‘normalizarse’](#)”, 19 de junio de 2022.

139 Véanse la [resolución 1820 \(2008\)](#) y la [resolución 1888 \(2009\)](#) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

140 Véase Comité de la CEDAW, “[Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#)”, CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013.

141 *Ibid.*

142 *Ibid.*

143 *Ibid.*

- Las instituciones educativas con frecuencia quedan destruidas o cerradas como resultado de los ataques. Esta situación, unida a las preocupaciones de seguridad, el aumento de la pobreza y las dificultades económicas y las responsabilidades adicionales de cuidado y domésticas, provoca que las familias favorezcan la educación de los niños en detrimento de la de las niñas<sup>144</sup>.
- Las viudas, las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad, las solteras sin apoyo familiar y los hogares encabezados por mujeres son especialmente vulnerables a las violaciones de derechos humanos a causa de su situación de desventaja.
- Los períodos de conflicto e inseguridad, y las medidas adoptadas en los procesos de transición y reconstrucción posteriores a conflictos, tienen un mayor impacto en los medios de subsistencia de las mujeres, incluidas las pérdidas de recursos y tierras de cultivo, la pérdida o la falta de acceso a protección social, la pérdida de prestaciones sociales debido al trabajo en el sector informal o a causa del riesgo de sufrir violencia de género, los obstáculos a la reclamación de reparaciones, y las barreras que impiden el acceso a la justicia<sup>145</sup>.

### Recuadro 10: El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad

A tenor de la realidad que afrontan las mujeres y las niñas en contextos de conflicto y enfrentamiento político, y en respuesta al llamamiento de numerosas partes interesadas de todo el mundo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la [resolución 1325 \(2000\)](#), su primera resolución relativa a las mujeres, la paz y la seguridad. A esta le siguió una serie de resoluciones posteriores: [resolución 1820 \(2008\)](#), [resolución 1888 \(2009\)](#), [resolución 1889 \(2009\)](#), [resolución 1960 \(2010\)](#), [resolución 2106 \(2013\)](#), [resolución 2122 \(2013\)](#), [resolución 2242 \(2015\)](#), [resolución 2467 \(2019\)](#) y [resolución 2493 \(2019\)](#).

Juntas, estas resoluciones conforman la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (AMPS) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ponen de relieve áreas específicas para la protección y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, y recomiendan medidas concretas. Las resoluciones se centran en cuatro pilares: **prevención, protección, participación y socorro y recuperación**<sup>146</sup>.

144 *Ibid*

145 *Ibid*

146 Para obtener más información sobre los ODS y el papel de los parlamentos, véanse la sección sobre [desarrollo sostenible](#) del sitio web de la UIP (en inglés), y UIP y PNUD, [Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una herramienta de autoevaluación](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2016).

## *Planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad*

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su resolución 1889 (2009), acogió con beneplácito las actividades de los Estados encaminadas a aplicar sus recomendaciones a través de planes de acción nacionales y alentó a los Estados a desarrollar y poner en marcha este tipo de planes sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Los parlamentos desempeñan un papel destacado en relación con los planes de acción nacionales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad:

- Pueden iniciar debates sobre la importancia de adoptar planes de acción nacionales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad. Es importante que ese tipo de debates se entablen lo antes posible, sean inclusivos y reflejen las preocupaciones de las mujeres de diversos orígenes, especialmente de las que proceden de grupos desfavorecidos.
- Los parlamentarios y las parlamentarias deberían participar en la elaboración de los planes de acción nacionales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad, así como en la supervisión de su ejecución. Sus conocimientos de la situación de las mujeres y las niñas, en calidad de representantes de la sociedad, y su función supervisora sitúan a los parlamentarios y las parlamentarias en una posición única para contribuir a la elaboración de planes relativos a las mujeres, la paz y la seguridad, y realizar el seguimiento de su ejecución.
- Los planes de acción nacionales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad a menudo requieren la aprobación de una serie de leyes y enmiendas legislativas, que deben integrarse en la agenda parlamentaria. Esta medida comprende garantizar que se tipifique como delito la violencia por razón de género contra la mujer durante los conflictos armados de conformidad con el derecho internacional.

La Mesa de las Mujeres Parlamentarias de la UIP ha hecho un llamamiento a la acción con el objeto de impulsar la paz y la seguridad a través de la igualdad de género con medidas entre las que figuran:

- potenciar la participación parlamentaria en la promoción de la AMPS;
- agilizar la adopción de los planes de acción nacionales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad;
- aumentar la participación y el liderazgo de las mujeres en los parlamentos, especialmente en la labor relativa a la paz y la seguridad; y
- garantizar que el 15 % de los fondos destinados a la paz y la seguridad se dedica a cuestiones relacionadas con el género, como el fomento de la participación política de la mujer y la protección de las mujeres y las niñas contra la violencia<sup>147</sup>.

147 UIP, [“MPs propose action to boost peace and security through gender equality”](#), 29 de octubre de 2015.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 8: Las mujeres, la paz y la seguridad

En 2013, el Comité de la CEDAW adoptó la Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos<sup>148</sup>. Proporciona orientación a los Estados partes sobre medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento pleno de sus obligaciones en virtud de la Convención en relación con las situaciones de conflicto. Relaciona las disposiciones de la Convención CEDAW con la AMPS del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Comité reconoce que estas resoluciones constituyen marcos políticos importantes, y afirma que las preocupaciones abordadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quedan reflejadas en las disposiciones de la Convención. La aplicación de estas resoluciones debe basarse por lo tanto en un modelo de igualdad sustantiva y abarcar todos los derechos consagrados en la Convención<sup>149</sup>.

Otras recomendaciones generales del Comité de la CEDAW también son de especial relevancia en situaciones de conflicto y anteriores y posteriores a conflictos, entre ellas la Recomendación general N° 23 (1997) sobre las mujeres en la vida política y pública<sup>150</sup> y la Recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19<sup>151</sup>.

El Comité, en sus directrices de presentación de informes específicos de los ODS, insta a los Estados partes, cuando corresponda, a incluir en sus informes “información sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y resoluciones posteriores relativas a las mujeres y la paz y la seguridad y sus resultados, de conformidad con la recomendación general núm. 30 (2013) del Comité sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”<sup>152</sup>.

En noviembre de 2021, el Comité de la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño Comité de la (CRC) publicaron una declaración conjunta en la que se instaba a prestar la asistencia y el apoyo adecuados a los niños y las niñas nacidos como consecuencia de violaciones y a sus madres. Las medidas de apoyo deberían centrarse en la necesidad de proteger todos los derechos de las mujeres supervivientes de violaciones perpetradas en situaciones de conflicto y sus hijos e hijas para su rehabilitación y reintegración, en particular durante la transición posterior al conflicto. La declaración contiene una serie de recomendaciones

148 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#), CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013.

149 Véase también ONU Mujeres, [Guidebook on CEDAW general recommendation no. 30 and the UN Security Council resolutions on women, peace and security](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2015).

150 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 23: Vida política y pública](#), 1997.

151 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017.

152 Comité de la CEDAW, [Nota orientativa para los Estados partes sobre la preparación de informes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), CEDAW/C/74/3, 18 de diciembre de 2019, párr. 13.

específicas, entre ellas, proteger a las mujeres y las niñas contra la violencia sexual relacionada con los conflictos, garantizar el acceso a servicios de salud, educación y cuidado infantil, velar por la rendición de cuentas y el acceso a la justicia, facilitar la identificación de los niños y las niñas y garantizar su derecho a la nacionalidad, y procurar que las medidas de lucha contra el terrorismo, incluidos los programas de desradicalización, respetan los derechos de las mujeres y las niñas a la dignidad y combaten el estigma. Los dos Comités destacaron la importancia de la rehabilitación y la reintegración de las víctimas y las supervivientes, así como la necesidad de garantizar la participación de las mujeres y lo(a)s niño(a)s en los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con sus vidas<sup>153</sup>.

### **Recuadro 11:** La Declaración de la UIP sobre Afganistán: movilización de la solidaridad y la diplomacia parlamentaria

El 30 de agosto de 2021, el Comité para Promover el Respeto al Derecho Internacional Humanitario y el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP emitieron una declaración conjunta en la que expresaban su profunda preocupación por la situación humanitaria y de los derechos humanos en Afganistán<sup>154</sup>. En la declaración, la UIP instaba a los parlamentarios y las parlamentarias de todo el mundo a considerar las medidas que podrían adoptar sus parlamentos para ayudar a la población de Afganistán y los organismos humanitarios que estaban tratando de entregar ayuda a millones de personas necesitadas en el país. Pedía igualmente a los parlamentos de todo el mundo que se plantearan prestar asistencia humanitaria a quienes lo necesitaran en Afganistán, en particular a las mujeres y los niños y niñas, que solían ser las personas más necesitadas y vulnerables a la violencia y la explotación.

En la declaración se pedía a los países que mantuvieran sus fronteras abiertas para que las personas afganas que buscaran protección internacional pudieran hacerlo, y se instaba a incrementar el apoyo y la asistencia a las personas desplazadas internamente.

La UIP llamó la atención específicamente sobre la necesidad de garantizar el respeto por los derechos humanos de los 316 parlamentario(a)s afgano(a)s y el personal que les brinda apoyo, en particular, sobre la seguridad de las 86 mujeres parlamentarias, así como las anteriores mujeres parlamentarias e integrantes del personal parlamentario, especialmente a tenor de las pruebas de que son un objetivo y víctimas de la intimidación.

La UIP pidió en la declaración utilizar las facultades parlamentarias y los canales diplomáticos parlamentarios para instar a quienes ostentan el poder en Afganistán a proteger la vida y la integridad física, y a facilitar asistencia a quienes eran objeto de represalias o tenían motivos para temerlas. Para ello, debían ayudar a su evacuación urgente del país o garantizar que recibían visados humanitarios y una reubicación temporal en otros países.

153 ACNUDH, “[CEDAW-CRC Joint Statement: Ensuring prevention, protection and assistance for children born of conflict related rape and their mothers](#)”, 19 de noviembre de 2021.

154 UIP, “[Statement on Afghanistan](#)”, 30 de agosto de 2021.

## Qué pueden hacer los parlamentos 10: Los conflictos armados, el enfrentamiento político y la ocupación

- Incorporar los delitos contemplados en el derecho internacional, entre ellos los actos de violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género contra la mujer cometidos por agentes estatales y no estatales, en la legislación nacional para garantizar su tipificación, investigación, enjuiciamiento y castigo<sup>155</sup>, y velar por que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de los delitos.
- Garantizar que la legislación, las políticas y las instrucciones administrativas ratifican la tolerancia cero con el acoso y la violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género contra la mujer por parte de miembros de la policía y las fuerzas armadas.
- Proporcionar capacitación con perspectiva de género sobre la prevención de la violencia de género y sexual a miembros de la policía y las fuerzas armadas, el personal de mantenimiento de la paz y el poder judicial, así como sobre el modo de actuar ante este tipo de violencia.
- Velar por que se brinda apoyo financiero e institucional a las distintas instituciones pertinentes, entre ellas, la policía, las fuerzas armadas, el personal de mantenimiento de la paz y el poder judicial a fin de permitirles desempeñar sus funciones con eficacia a la hora de prevenir la violencia de género y responder a ella.
- Aprobar un marco legislativo que garantice el acceso individual a documentos tales como los certificados de nacimiento, defunción y matrimonio, y documentos de registro de la propiedad y escrituras, en particular a las mujeres sujetas a flujos migratorios en el período posterior a un conflicto, las mujeres desplazadas internamente, las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo, y las niñas separadas y no acompañadas.
- Asignar recursos y adoptar medidas eficaces para garantizar que las víctimas de la violencia de género relacionada con conflictos, en particular la violencia sexual, tienen acceso a atención y tratamiento médicos integrales, como la profilaxis preexposición, a pruebas forenses y a atención, tratamiento y apoyo de salud mental.
- Velar por la participación de las mujeres en las negociaciones de paz y las actividades de mantenimiento de la paz, y en la adopción de decisiones a todos los niveles en relación con la diplomacia preventiva, la mediación, la reconciliación y la asistencia humanitaria.
- Asegurar la participación de la mujer en el diseño, el funcionamiento y la supervisión de los mecanismos de justicia de transición en todas las esferas.

<sup>155</sup> Véase en particular Corte Penal Internacional (CPI), [Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional](#), A/CONF.183/9, 1998, artículos 6 (Genocidio), 7 (Crímenes de lesa humanidad) y 8 (Crímenes de guerra).

- Velar por —y contribuir a— la elaboración de indicadores y referencias de sistemas de detección temprana relacionados con el género, en los que la mujer participe de forma significativa y eficaz.
- Participar en la elaboración de un plan de acción nacional relativo a las mujeres, la paz y la seguridad, y garantizar su ejecución y su debida financiación, así como la intervención de las mujeres en su desarrollo y ejecución.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#).**

### *La reducción del riesgo de desastres y el cambio climático*



Debido al cambio climático y los desastres conexos, las niñas se exponen a un mayor riesgo de matrimonio forzado e infantil. © Martin Bertrand/Hans Lucas/Hans Lucas vía AFP

## El enfoque del Comité de la CEDAW 9: La reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático

El Comité de la CEDAW, en su Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, llama la atención sobre las cuestiones siguientes que es importante que los parlamentos tengan en cuenta en su labor, a través de legislación, supervisión, asignación presupuestaria y otras medidas con perspectiva de género relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático<sup>156</sup>:

- Las mujeres, las niñas, los hombres y los niños se ven afectados de manera diferente por el cambio climático y los desastres, y muchas mujeres y niñas se enfrentan a mayores riesgos, problemas y repercusiones. En muchos contextos, las desigualdades de género ya existentes limitan el control que tienen las mujeres y las niñas sobre las decisiones que rigen sus vidas, al igual que el acceso a recursos como los alimentos, el agua, los insumos agrícolas, la tierra, el crédito, la energía, las tecnologías, la educación, los servicios de salud, una vivienda adecuada, la protección social y el empleo. Como resultado de esas desigualdades, las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de quedar expuestas a los riesgos desencadenados por los desastres y a las pérdidas relacionadas con sus medios de subsistencia, y son menos capaces de adaptarse a los cambios de las condiciones climáticas.
- Las situaciones de crisis agrandan las desigualdades de género ya existentes y agravan las formas interrelacionadas combinadas de discriminación contra las mujeres y las niñas, entre otras cuestiones, por razón de edad (tanto las mujeres más jóvenes como las mujeres de más edad), situación económica, etnia, raza, religión, orientación sexual, identidad de género y características sexuales, discapacidad, condición de refugiada, migrante o solicitante de asilo, desplazamiento, apatridia, ubicación geográfica y estado civil. Esas mujeres y niñas a menudo padecen las consecuencias de manera desproporcionada durante los desastres ambientales en comparación con los hombres u otras mujeres. Esto incluye la repercusión de la pérdida de ingresos, tierras y otros recursos, y las restricciones a la libertad de circulación.
- Las mujeres y las niñas se enfrentan a un mayor riesgo de violencia por razón de género durante los desastres y después de ellos. En situaciones en que se combinan la inseguridad alimentaria y la impunidad frente a la violencia por razón de género, las mujeres y las niñas suelen quedar expuestas a la violencia y la explotación sexuales cuando tratan de obtener acceso a los alimentos y a otras necesidades básicas de los miembros de la familia y suyas propias. En los campamentos y los asentamiento temporales, la falta de seguridad física, así como de infraestructuras y servicios seguros y accesibles, como el agua potable y el saneamiento, también da lugar a un aumento de los niveles de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas.

<sup>156</sup> Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 37 \(2018\) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático](#), CEDAW/C/GC/37, 13 de marzo de 2018.



- Las mujeres y las niñas con discapacidad corren un riesgo especial debido a la falta de perspectiva de género y de discapacidad en la preparación para casos de desastre y la respuesta a ellos. Por ejemplo, las alertas de desastre no llegan a las mujeres y las niñas con deficiencias auditivas o visuales, ya que los avisos a menudo no tienen un formato accesible o no llegan a quienes tienden a permanecer en casa y disfrutan de un menor acceso a los espacios públicos. Además, suele haber escasez de refugios que tengan en cuenta las diferencias de género y la discapacidad. Las mujeres y las niñas con discapacidad corren un riesgo especial de sufrir violencia por razón de género y explotación sexual durante los desastres y después de ellos. En estos períodos también es más probable que se den casos de violencia doméstica, matrimonio infantil o forzado, trata de personas y prostitución forzada.

## Qué pueden hacer los parlamentos 11: El riesgo de desastres relacionado con el cambio climático

- Garantizar que toda la legislación, las políticas, los planes, los programas y los presupuestos relativos a los desastres ambientales, la reducción del riesgo de desastres y las estrategias de mitigación del cambio climático y de adaptación a este fenómeno tengan una perspectiva de género y sean inclusivos, por medio de evaluaciones de impacto de género, entre otras medidas.

*La categorización de las mujeres y las niñas como "grupos vulnerables" pasivos que necesitan protección frente al impacto causado por los desastres es un estereotipo de género negativo en el que no se las reconoce como agentes activos del cambio que pueden contribuir de forma significativa en las áreas de la reducción del riesgo de desastres, la gestión posterior a los desastres y las estrategias de mitigación del cambio climático y de adaptación.*

- Asegurar el desarrollo, sobre la base de datos desglosados por sexo, de mecanismos de supervisión e indicadores específicos y con perspectiva de género a fin de evaluar el riesgo de desastres y sus repercusiones.
- Velar por que se elaboran políticas y programas que aborden los factores de riesgo nuevos y existentes de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el contexto de los desastres relacionados con el cambio climático, incluidos la violencia doméstica, la violencia sexual, la violencia económica, la trata de personas, la prostitución forzada y el matrimonio infantil o forzado.
- Procurar el desarrollo de un sistema de supervisión y evaluación periódicas de las intervenciones diseñado para prevenir la violencia por razón de género contra la mujer y responder a ella en programas relativos a la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.
- Garantizar la representación equitativa de las mujeres en los organismos encargados del desarrollo de estrategias, políticas y planes sobre la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, y en el seguimiento de su ejecución.

- Aprobar legislación que garantice el acceso de la mujer a planes adecuados de reducción del riesgo de desastres y socorro, como los programas de protección social, diversificación de los medios de subsistencia y seguros.
- Llevar a cabo evaluaciones de impacto de género de las propuestas de asociaciones público-privadas en los ámbitos de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, y garantizar que las mujeres intervienen en su diseño, evaluación, ejecución y seguimiento.
- Prestar especial atención a la situación de las mujeres y las niñas que sufren formas interseccionales de discriminación, y velar por que sus derechos y necesidades se reflejan en todas las respuestas al cambio climático y los desastres, así como en su supervisión.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 37 \(2018\) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático](#).**

### *Las crisis de salud, incluida la pandemia de COVID-19<sup>157</sup>*

En todo el mundo, la pandemia de COVID-19 ha tenido el efecto de invertir, al menos en parte, los progresos logrados durante décadas de esfuerzos dirigidos específicamente hacia la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Ha exacerbado las desigualdades existentes que sufren las mujeres y las niñas en numerosos ámbitos como, por ejemplo, el acceso a servicios de salud, la participación económica, la seguridad social y la protección<sup>158</sup>.

Los patrones de mayores riesgos para las mujeres y las niñas durante las crisis de salud como consecuencia de la pandemia de COVID-19 ratifican las pruebas presenciadas durante anteriores crisis, que comprenden las epidemias de otras enfermedades infecciosas como el ébola y el VIH/SIDA. La experiencia nos dice que los brotes de enfermedades afectan a las mujeres y los hombres de manera diferente. Exacerban las desigualdades existentes para las mujeres y las niñas, así como la discriminación de otros

<sup>157</sup> Para obtener orientaciones generales sobre la repercusión de la COVID 19 en los derechos humanos de las mujeres y las niñas, véase ACNUDH, “[COVID-19 and women’s human rights: guidance](#)”, 15 de abril de 2020. Para obtener más información sobre el impacto de la pandemia en diversos aspectos específicos, véanse ONU Mujeres, [From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); [Abordar las consecuencias económicas del COVID-19: Estrategias y políticas para una recuperación con perspectiva de género](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); [COVID-19 y la economía de los cuidados: Acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); [COVID-19 y violencia contra las mujeres y las niñas: Abordar la pandemia en la sombra](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); [COVID-19 y liderazgo de las mujeres: Para responder con eficacia y reconstruir mejor](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); [COVID-19 y conflictos: Fomentar la participación sustantiva de las mujeres en los procesos de paz y alto el fuego](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020); y [Más allá del COVID-19: Un plan feminista para la sostenibilidad y la justicia social](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2021). Véase también ONU Mujeres, “[COVID-19 and gender data resources](#)”. Véase también Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad entre los Géneros (IANWGE) de las Naciones Unidas, [Minimum requirements checklist for integrating gender equality in the implementation of the UN Framework for the Socioeconomic Response to COVID-19](#) (Nueva York: IANWGE, 2020).

<sup>158</sup> Véase, por ejemplo, UNFPA, [COVID-19: Un Enfoque de Género: Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género](#) (Nueva York: UNFPA, 2020).

grupos marginados como las personas con discapacidad, aquellas en situación de pobreza extrema, las personas migrantes y las personas LGBTI. Esto exige la adopción de enfoques específicos que garanticen la detección de infecciones y el acceso a tratamiento para las mujeres y los hombres<sup>159</sup>.

Las mujeres soportan una carga desproporcionada a la hora de responder al virus. Por ejemplo, constituyen la mayoría del personal trabajador y cuidador sanitario de primera línea para familiares enfermos y personas de más edad, lo que las expone a mayor riesgo de infección. El trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres ha aumentado significativamente debido a los cierres de escuelas y a las mayores necesidades de cuidado de las personas de más edad. Las mujeres también tienen una representación mayoritaria en la economía informal: en los trabajos precarios y mal remunerados que fueron los primeros en desaparecer durante la pandemia. Esto ha expuesto de manera desproporcionada a las mujeres al impacto económico de la pandemia y las ha puesto en mayor riesgo de caer en la pobreza. Las mujeres que ya estaban en situaciones precarias, como las mujeres refugiadas y desplazadas internamente, se ven expuestas a un riesgo todavía mayor.

Los programas de vacunación contra la COVID-19 ilustran diversos factores que contribuyen a estas desigualdades. Las bajas tasas de vacunación en los países más pobres dan lugar a riesgos combinados para las personas refugiadas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que, aunque se ha incluido a las personas refugiadas en sus planes nacionales de vacunación en la mayoría de los principales países de acogida, pueden afrontar barreras adicionales al acceso a las vacunas. Por ejemplo, algunos países exigen documentos de identidad, que las personas refugiadas a menudo no tienen, o han establecido sistemas en línea que pueden excluir a las personas en tránsito sin acceso a internet, una computadora o un teléfono del registro para recibir vacunas. Como consecuencia, las tasas de vacunación entre las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden ser inferiores a las del promedio nacional<sup>160</sup>.

En estas situaciones, las mujeres pueden verse más afectadas que los hombres. Las mujeres representan alrededor del 50 % de la población refugiada, solicitante de asilo, desplazada internamente o apátrida<sup>161</sup>. En algunas campañas de vacunación anteriores, la tasa de vacunación de las mujeres fue inferior a la de los hombres en estos grupos poblacionales. Diversas razones pueden contribuir a esta circunstancia. Por ejemplo, la brecha de género en materia de educación entre las

*Hoy en día, la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto de la pandemia de COVID-19 se considera la “pandemia en la sombra”.*

comunidades de personas refugiadas y migrantes provoca que las mujeres tengan un acceso limitado a información precisa sobre las vacunas, y el miedo por los efectos adversos en la fertilidad de la mujer puede disuadir a las mujeres de vacunarse. Las mujeres también pueden carecer de documentación personal o acceso a tecnologías que les permitan registrarse para recibir vacunas. Otros factores guardan relación con la aceptabilidad social de los servicios destinados a las mujeres refugiadas y migrantes en

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “[ACNUR llama a los Estados a remover las barreras de acceso a las vacunas de COVID-19 para las personas refugiadas](#)”, 24 de junio de 2021.

<sup>161</sup> Véase ACNUR, “[Mujeres](#)”.

comunidades sumamente segregadas por género. Sin embargo, estos factores no son una constante entre países, regiones y comunidades de personas refugiadas o migrantes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) observa que “el género parece tener una repercusión variable como barrera al acceso a la vacunación en las comunidades de personas refugiadas y migrantes”<sup>162</sup>. Por consiguiente, con el fin de abordar estas desigualdades, es esencial una mejor comprensión del modo en que el género afecta a la confianza, la intención y el uso con respecto a las vacunas en las comunidades de personas refugiadas, desplazadas internamente y migrantes<sup>163</sup>.

La pandemia de COVID-19, al igual que anteriores crisis de salud como la epidemia del ébola, también ha provocado un pronunciado aumento de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas. Durante los confinamientos, muchas mujeres y niñas se vieron confinadas en sus hogares junto a sus parejas o familiares violentos, por lo que han tenido dificultades para acceder a la justicia, refugios y servicios de apoyo. Los datos indican que la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas —y especialmente la violencia doméstica— se intensificó tras el inicio de la pandemia<sup>164</sup>.

La pandemia de COVID-19 debe verse como algo más que una mera emergencia de salud pública: se trata de una emergencia de derechos humanos. Las respuestas a la COVID-19 deben basarse en las normas de derechos humanos, en particular en la Convención CEDAW. Los Estados partes deberían garantizar el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos de las mujeres, al tiempo que combaten la pandemia y cualquier otra crisis de salud relacionada<sup>165</sup>.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 10: La COVID-19

El Comité de la CEDAW ha publicado unas orientaciones detalladas sobre una serie de medidas que los Estados deberían adoptar para defender los derechos humanos de las mujeres conforme responden a la pandemia de COVID-19<sup>166</sup>. En la nota con orientaciones sobre la CEDAW y la COVID-19 también se identifican medidas relativas al papel de los parlamentos, entre ellas:

- **Abordar el impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de la mujer:** abordar el mayor riesgo para la salud de la mujer mediante medidas de prevención, asegurar el acceso a programas de detección y tratamiento precoz de la COVID-19 y proteger a las trabajadoras sanitarias, así como a otras trabajadoras en primera línea, a través de medidas como la adecuada prestación de equipos de protección personal y de servicios de apoyo psicosocial.

162 Organización Mundial de la Salud (OMS), [Ensuring the integration of refugees and migrants in immunization policies, planning and service delivery globally](#) (Ginebra: OMS, 2022), en particular el recuadro 6: “Integrating gender perspectives in vaccination strategies”, de la página 33.

163 Véase también OMS, [Strengthening COVID-19 vaccine demand and uptake in refugees and migrants: An operational guide](#) (Ginebra: OMS, 2022).

164 ONU Mujeres, [COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2020).

165 Véase ACNUDH, [“COVID-19 and women’s human rights: guidance”](#), 15 de abril de 2020.

166 Comité de la CEDAW, [Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19](#), 22 de abril de 2020.

- **Proporcionar servicios de salud sexual y reproductiva como parte de la respuesta de un Estado a la pandemia de COVID-19.**
- **Proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género:** garantizar el acceso efectivo de las mujeres y niñas víctimas de la violencia de género o en situación de riesgo de serlo, incluidas las que viven en instituciones, a la justicia, y en particular a órdenes de alejamiento, asistencia médica y psicosocial, casas de acogida y programas de rehabilitación. Para ello, en los planes nacionales de respuesta a la COVID-19 es necesario otorgar prioridad, incluso en zonas rurales, a la disponibilidad de casas de acogida seguras, líneas telefónicas y servicios remotos de orientación psicológica, y sistemas de seguridad especializados y eficaces que sean inclusivos y accesibles. Además, deben priorizarse medidas para abordar los problemas de salud mental de la mujer, que son consecuencia de la violencia de género y el aislamiento social, y las consiguientes depresiones.
- **Asegurar la igualdad de participación en la adopción de decisiones:** asegurar la representación igualitaria de la mujer, incluso a través de las organizaciones de los derechos humanos de la mujer, así como su liderazgo en la elaboración de estrategias de respuesta y recuperación de la COVID-19, incluidas las estrategias de recuperación social y económica.
- **Garantizar la educación continua:** garantizar que se siguen facilitando gratuitamente herramientas educativas alternativas que sean inclusivas, incluso en zonas rurales y remotas con acceso limitado a internet, dar subvenciones para el comedor escolar, prestar servicios sanitarios a las niñas y las mujeres jóvenes a través de instituciones educativas y distribuir estas subvenciones y estos productos a los hogares durante el período en que permanezcan cerrados los centros educativos.
- **Proporcionar apoyos socioeconómicos a las mujeres:** abordar las desigualdades de género en el empleo, promover la transición de las mujeres de la economía informal a la formal, y ofrecer sistemas de protección social relevantes a las mujeres.
- **Adoptar medidas específicas dirigidas a las mujeres en situación de desventaja:** mantener el principio de los ODS de “no dejar a nadie atrás”, promover enfoques inclusivos en sus medidas legislativas, políticas y de otra índole, y reforzar las medidas de apoyo dirigidas a los colectivos desfavorecidos o marginados de mujeres.

Muchas de estas cuestiones se abordan en el documento ***Género y COVID-19: nota de orientación para los parlamentos***<sup>167</sup>, que la UIP publicó para ayudar a los parlamentarios y las parlamentarias a gestionar la crisis de COVID-19. Contiene recomendaciones prácticas y ejemplos sobre los temas siguientes:

167 UIP, [Género y COVID-19: nota de orientación para los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2020).

- La participación y el liderazgo de las mujeres en el proceso de toma de decisiones sobre la COVID-19;
- La COVID-19 y la legislación sensible al género;
- La supervisión de la respuesta del Gobierno a la pandemia desde una perspectiva de género;
- El papel de los parlamentarios y las parlamentarias a la hora de informar y educar sobre la COVID-19 y sus efectos;
- Los parlamentos sensibles al género en tiempos de contagios; y
- La promoción del equilibrio de género en los grupos de trabajo u otros mecanismos de respuesta a las crisis nacionales.

## II.2 Ilustración de dos derechos concretos

**En esta sección se abordan dos derechos consagrados en la Convención CEDAW:**

- 1. El derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia por razón de género, incluidas la trata de personas y las prácticas nocivas.**
- 2. El derecho de la mujer a la participación en la vida política y pública.**

**Describe el enfoque del Comité de la CEDAW y pone de relieve posibles medidas que los parlamentarios y las parlamentarias pueden adoptar para proteger y promover estos derechos. Estos dos derechos se han elegido en función del interés que suelen expresar los parlamentarios y las parlamentarias de todo el mundo que participan en la aplicación de la CEDAW. Asimismo, se hará alusión a otros derechos conexos garantizados por la Convención.**

Los siguientes recursos proporcionan orientación sobre la forma de abordar otros derechos protegidos por la Convención CEDAW:

- Las [recomendaciones generales](#) del Comité de la CEDAW;
- Una lista completa de las [recomendaciones generales formuladas por todos los órganos de tratados](#); y
- El [Índice Universal de Derechos Humanos](#), que se puede utilizar para elaborar resúmenes de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas por región, país, tema de derechos humanos, grupo afectado y ODS y metas, así como para realizar búsquedas de texto y búsquedas avanzadas por medio de filtros.



La violencia de género impide a las mujeres y las niñas disfrutar de sus derechos y libertades, atenta contra su dignidad y pone sus vidas en peligro. © Aurea del Rosario/AFP

## II.2.1 El derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia por razón de género

### II.2.1.a Comprensión de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas

La violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas constituye una forma de discriminación según la definición del artículo 1 de la Convención CEDAW<sup>168</sup>. Las obligaciones recogidas en la Convención que guardan relación con la violencia de género exigen cuatro áreas de actuación, a las que a menudo se les llama **las cuatro "p"**, esto es, prevenir la violencia contra las mujeres, proteger a las víctimas, procesar a lo(a)s autore(a)s e implementar políticas relacionadas, integrales y coordinadas.

168 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 19: La violencia contra la mujer](#), 1992.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 11: La violencia de género

En 2017, el Comité de la CEDAW adoptó la recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, donde profundiza más en las normas internacionales de derechos humanos. Destacó que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que se considera jurídicamente vinculante para todos los Estados independientemente de si han ratificado o no la CEDAW<sup>169</sup>. La labor del Comité, en particular a través de la recomendación general núm. 19 (1992), ha sido un catalizador clave en este proceso<sup>170</sup>.

El Comité utiliza la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” en contraposición a “violencia contra la mujer” porque es “un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos de la violencia relacionados con el género. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes”<sup>171</sup>. El Comité ha afirmado que la violencia por razón de género contra la mujer es “uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados”<sup>172</sup>, y que esa violencia constituye “un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención”<sup>173</sup>.

El Comité destaca que la violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida y que dicha violencia puede adoptar múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad. Se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes, en diversos ámbitos, del privado al público, incluidos entornos tecnológicos. Dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, la violencia por razón de género puede afectar a las mujeres en distintas formas<sup>174</sup>. Por lo tanto, se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas.

El Comité, en su recomendación general núm. 35, ratifica que la violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer con arreglo al artículo 1 y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. Además, señala que el artículo 2 establece que la obligación general de los Estados partes consiste en seguir, por todos los medios apropiados y sin

169 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017.

170 *Ibid.*, párr. 2.

171 *Ibid.*, párr. 9.

172 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 10.

173 *Ibid.*

174 Véase *Ibid.*, párr. 12, para consultar ejemplos de formas interrelacionadas de discriminación.



dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género contra la mujer. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso<sup>175</sup>.

Además, en la recomendación general núm. 35 se indica que “[e]l derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación”<sup>176</sup>.

El Comité ha observado además que la violencia por razón de género contra la mujer puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante en determinadas circunstancias, en particular en los casos de violación, violencia doméstica o prácticas nocivas. En ciertos casos, algunas formas de violencia por razón de género contra la mujer también pueden constituir delitos internacionales. Destaca que se requiere un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género para comprender el grado de dolor y sufrimiento que experimentan las mujeres<sup>177</sup>.

Lo más importante es que el Comité declara en su recomendación general núm. 35 que “[l]as violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante”<sup>178</sup>.

El Comité también destaca que las obligaciones relativas a la violencia por razón de género contra la mujer “[r]equieren la formulación de normas jurídicas, incluso en el plano constitucional, y el diseño de políticas públicas, programas, marcos institucionales y mecanismos de supervisión que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por agentes estatales o no estatales”<sup>179</sup>. Además, con arreglo a la obligación de diligencia debida, los Estados partes en la CEDAW deberían adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer.

175 *Ibid.*, párr. 21.

176 *Ibid.*, párr. 15.

177 *Ibid.*, párr. 17.

178 *Ibid.*, párr. 18.

179 *Ibid.*, párr. 26.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 9: La violencia de género

En 2019, el Comité de la CEDAW recomendó a un Estado parte que aprobara “una estrategia plurianual global [en materia de violencia de género], con sus correspondientes planes anuales, que abarque todas las medidas necesarias, entre ellas la recopilación de datos y estadísticas, y medidas reforzadas de prevención y sensibilización”<sup>180</sup>. En su carta de seguimiento al Estado en 2022, **el Comité acogió con beneplácito las iniciativas de sensibilización y capacitación, la elaboración de un primer presupuesto para la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia de Género y Doméstica, la redacción de los reglamentos del Observatorio de la Igualdad y el proyecto de ley sobre el plan de datos estadísticos para 2022-2025.**

Sin embargo, el Comité se lamentaba de “la ausencia de información sobre la adopción de una estrategia plurianual global, que abarque todas las medidas necesarias para combatir y prevenir la violencia de género”<sup>181</sup>. El Comité también tomó nota de la limitada información existente acerca de la disponibilidad de datos completos sobre actos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas.

El Comité, en sus observaciones finales de 2019, exhortó a otro Estado parte a que promulgara “leyes para establecer un procedimiento independiente de expedición de órdenes de protección civil para las víctimas de la violencia doméstica”<sup>182</sup>. En su carta de seguimiento de febrero de 2022, **“acog[ió] con beneplácito el Proyecto de Ley sobre la Protección contra la Violencia Doméstica,** que contemplaría la expedición de órdenes de protección contra la violencia doméstica. Sin embargo, [seguía] preocupado por que la expedición de órdenes de protección no fuera un procedimiento independiente de protección civil y que las órdenes de protección vencieran en determinadas condiciones al comienzo de una investigación previa a un juicio”<sup>183</sup>.

### Recuadro 12: La violencia de género y la salud sexual y reproductiva

El Comité de la CEDAW establece una relación clara entre la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas y su salud sexual y reproductiva, en particular cuestiones relacionadas con el abuso sexual. El Comité, en su recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud<sup>184</sup>, insta a los Estados partes a realizar el derecho de la mujer al más alto nivel posible de salud durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia y durante el embarazo, el parto y el período posterior al parto. El Comité aclara que el derecho a la salud incluye garantizar el derecho a la autonomía corporal, que comprende la libertad sexual y reproductiva. La defensa del derecho a la salud para las mujeres y las niñas exige la prestación de servicios de salud, que incluyan la información sexual y reproductiva y orientación, sin el consentimiento de nadie más. Estos servicios deben estar disponibles y ser accesibles, asequibles y de buena calidad. Todos los servicios de salud deben ser compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa. El derecho a la

180 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Andorra](#), CEDAW/C/AND/CO/4, 13 de noviembre de 2019.

181 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Andorra](#), 24 de febrero de 2022.

182 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Lituania](#), CEDAW/C/LTU/CO/6, 12 de noviembre de 2019.

183 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Lithuania](#), 24 de febrero de 2022.

184 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 24: Artículo 12 de la Convención \(la mujer y la salud\)](#), 1999.

autonomía exige medidas que aseguren el derecho de la mujer a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos. Afirma, además, la necesidad de modificar la legislación que tipifica el aborto como delito.

Con arreglo a esto, el Comité de la CEDAW recomienda que los Estados partes garanticen el acceso a un aborto legal y seguro, al menos en los casos de violación, incesto, amenazas a la vida o la salud de la embarazada, o una malformación fetal grave. Hace un llamamiento a despenalizar el aborto en todas las circunstancias, así como a brindar a las mujeres acceso a una atención posterior al aborto de calidad, sobre todo en casos de complicaciones derivadas de abortos peligrosos.

El Comité también considera que la violencia obstétrica por parte del personal sanitario en el contexto del embarazo y el parto es una forma de violencia de género e institucionalizada. Insta a los Estados partes a tipificar como delito la violencia obstétrica, entre otras formas de violencia, y a garantizar unos niveles adecuados y accesibles de atención en todos los centros de salud maternos<sup>185</sup>.

Asimismo, el Comité de la CEDAW considera que la esterilización forzada y el aborto forzado, que se realizan sin el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres y las niñas afectadas, a menudo a petición de familiares o tutores, son formas de violencia de género que deben tipificarse como delito y castigarse. Estas prácticas se realizan con frecuencia a mujeres y niñas con discapacidad intelectual y psicosocial, mujeres indígenas, mujeres que viven con el VIH/SIDA y mujeres transgénero e intersexuales.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 10: La violencia de género y la salud sexual y reproductiva

En marzo de 2017, el Comité recomendó a un Estado parte “[d]erogar la Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo de 2013 para legalizar la interrupción del embarazo como mínimo en caso de violación, incesto, riesgo para la salud física o mental o la vida de la embarazada y malformación fetal grave, y no tipifique el aborto como delito en ninguno de los demás casos”<sup>186</sup>. En marzo de 2021, el Comité acogió con beneplácito la adopción de la Ley de Salud (Regulación de la Interrupción del Embarazo) por la que se derogaba la Ley de Protección de la Vida durante el Embarazo de 2013. Además, señalaba que la nueva legislación “permite llevar a cabo la interrupción del embarazo sin restricciones hasta la semana 12 de embarazo, o en caso de riesgo para la vida o la salud de la embarazada, o la muerte del feto antes del nacimiento o dentro de un plazo de 28 días desde el mismo”<sup>187</sup>.

En marzo de 2018, el Comité de la CEDAW publicó sus opiniones y recomendaciones tras una investigación relacionada con acusaciones de violaciones graves y sistemáticas de la Convención debido al acceso restrictivo a servicios de aborto legal para las mujeres y las niñas<sup>188</sup>. La investigación guardaba relación con una parte del país que disfrutaba de competencias delegadas, y donde el

185 Véase, por ejemplo, Comité de la CEDAW, [Dictamen del Comité en virtud del artículo 4, párrafo 2 c\), del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 138/2018](#), CEDAW/C/75/D/138/2018, 28 de febrero de 2020.

186 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos 6º y 7º combinados de Irlanda](#), CEDAW/C/IRL/CO/6-7, 9 de marzo de 2017.

187 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Ireland](#), 5 de marzo de 2021.

188 Comité de la CEDAW, [Inquiry concerning the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women](#), CEDAW/C/OP.8/GBR/1, 6 de marzo de 2018.

aborto era legal únicamente en casos limitados, en comparación con otras partes del país, y podría haber acarreado cargos penales en otros casos. Como consecuencia, las mujeres y las niñas se veían obligadas a viajar a otras zonas del país a fin de acceder a servicios de aborto legal, lo que conllevaba una gran carga financiera, emocional y logística.

El Comité de la CEDAW determinó que esta situación creaba una división socioeconómica en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y conllevaba ramificaciones psicosociales sustanciales. El Comité opina que estas restricciones afectaban únicamente a las mujeres y les impedía ejercer su libertad reproductiva, con lo que las mujeres se veían obligadas a llevar a término casi todos los embarazos, lo cual “implica[ba] un sufrimiento mental o físico que constituye violencia contra la mujer y podría llegar a ser tortura o trato cruel, inhumano y degradante”<sup>189</sup>. Por consiguiente, el Comité determinó que el Estado parte violaba varios artículos de la CEDAW, en particular aquellos relacionados con la violencia de género. El Comité manifestó su preocupación por la grave repercusión de la situación para los grupos desfavorecidos de mujeres y niñas. Recomendó al Estado parte que derogara las disposiciones que contemplaban presentar cargos penales contra las mujeres y las niñas que se habían sometido a un aborto o contra el personal sanitario cualificado y todas las demás personas que facilitaron el aborto y asistieron en él. Además, recomendó la adopción de legislación que estipulara un mayor número de razones para legalizar el aborto, como mínimo en los casos siguientes: amenazas a la salud mental o física de la embarazada, sin condiciones de efectos “a largo plazo o permanentes”; violación e incesto; y deformación fetal grave, incluida la anomalía fetal mortal<sup>190</sup>.

Posteriormente ese mismo año, el Tribunal Supremo del país reconoció que el marco jurídico que restringe el aborto debía modificarse, y mencionó explícitamente la investigación realizada por el Comité de la CEDAW<sup>191</sup>.

En julio de 2018, el Comité recomendó a un Estado parte que “[e]limine el aborto de la Ley de Delitos de 1961 y modifique la Ley de Anticonceptivos, Esterilización y Aborto de 1977 para despenalizar por completo el aborto e incorporarlo en la legislación sobre los servicios de salud”<sup>192</sup>. En marzo de 2021, **el Comité “acog[ió] con beneplácito la eliminación de los delitos de aborto** de la Ley de Delitos y de la Ley de Anticonceptivos, Esterilización y Aborto de 1977 a través de la aprobación de la Ley sobre la Legislación del Aborto de 2020, y la introducción del tratamiento del aborto en la legislación sobre los servicios de salud”<sup>193</sup>.

189 *Ibid.*, párr. 65.

190 *Ibid.*, párr. 85.

191 Véase London School of Economics and Political Science (LSE), [“The Supreme Court’s decision on Northern Ireland’s abortion law – what now?”](#), 9 de junio de 2018.

192 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Nueva Zelanda](#), CEDAW/C/NZL/CO/8, 25 de julio de 2018.

193 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: New Zealand](#), 5 de marzo de 2021.

### Recuadro 13: De la violencia contra la mujer a la violencia de género contra la mujer

Se ha tardado décadas en reconocer la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer como un principio del derecho internacional consuetudinario y no una cuestión privada en la que el Estado no debería interferir.

En 1992, el Comité de la CEDAW adoptó la recomendación general N° 19, en la que aseveraba que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación, dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Ratificó que esta violencia impide gravemente la capacidad de la mujer de gozar de sus derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre, y que la violencia contra la mujer guarda relación con toda la Convención y no solo con determinados artículos<sup>194</sup>.

En 1993, la Declaración y el Programa de Acción de Viena<sup>195</sup> destacó que la violencia de género es incompatible con la dignidad y la valía de la persona humana y debe ser eliminada con medidas legislativas y planes de acción nacionales. La Declaración, que reflexiona sobre la importancia de esta cuestión, celebró la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de designar una relatoría especial que examine la cuestión de la violencia contra la mujer.

También en 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, el primer instrumento internacional que se centra exclusivamente en la violencia contra la mujer<sup>196</sup>. En el artículo 1 de la Declaración se define la “violencia contra la mujer” como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”<sup>197</sup>.

Además, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 identifica la violencia contra la mujer como uno de los 12 objetivos estratégicos y medidas que son necesarios para lograr los derechos humanos de la mujer. Destaca que la violencia contra la mujer “impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>198</sup>.

En 2017, el Comité de la CEDAW celebró el vigésimo quinto aniversario de la recomendación general N° 19 en la que profundizaba sobre las normas internacionales en materia de violencia por razón de género contra la mujer, y aprobó la recomendación general núm. 35.

194 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 19: La violencia contra la mujer](#), 1992.

195 Naciones Unidas, [Declaración y Programa de Acción de Viena](#), aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 en Viena.

196 Define la violencia contra la mujer (artículo 3) y especifica que las medidas para poner fin a la violencia contra la mujer deberán dirigirse a las estructuras, los contextos y las pautas sociales y culturales que constituyen las causas fundamentales de este tipo de violencia (artículo 4 j)). Por último, establece las relaciones entre las desigualdades interseccionales y la violencia.

197 Naciones Unidas, [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

198 Naciones Unidas, [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#), aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer el 15 de septiembre de 1995 en Beijing.

## Qué pueden hacer los parlamentos 12: La violencia de género<sup>199</sup>

### Medidas generales

- Adoptar medidas pertinentes en materia de prevención, protección, enjuiciamiento y castigo, reparación, recopilación de datos y seguimiento, y cooperación internacional a fin de acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer.
- Garantizar el desarrollo de estrategias y planes integrales para la prevención de la violencia por razón de género contra la mujer en las esferas pública y privada, incluidos los entornos tecnológicos, y asegurar la asignación de recursos adecuados a tal fin<sup>200</sup>. Esto incluye el ejercicio de la diligencia debida para prevenir ese tipo de actos en los contextos privado y profesional, el uso de órdenes de alejamiento, la realización de actividades de sensibilización del público sobre la eliminación de los estereotipos de género discriminatorios que aprueban la violencia (véanse el recuadro 4 sobre la diligencia debida y la sección II.1.1.d sobre los estereotipos de género) y la recopilación, el análisis, la difusión y el uso periódicos de estadísticas relativas a la violencia de género.
- Supervisar la aplicación de las medidas para combatir la violencia por razón de género de modo que se asegure un enfoque centrado en las víctimas, donde se reconozca a la mujer como titular de derechos y se promueva su voluntad y autonomía, en particular la capacidad en desarrollo de las niñas, de la infancia a la adolescencia.
- Garantizar el establecimiento y la implementación de los debidos mecanismos de derivación multisectoriales que permitan un acceso eficaz a servicios completos para las supervivientes de la violencia de género.
- Asegurar la recopilación sistemática de datos estadísticos sobre la violencia por razón de género contra la mujer, desglosados por sexo, género, edad y relación entre la víctima y el agresor.
- Promover la participación de la mujer en la aplicación de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta la situación concreta de las mujeres afectadas por las formas interseccionales de discriminación.

199 Véase más en UIP, [Parlamentos contra la violencia hacia las mujeres. Medidas prioritarias para la acción de los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2009).

200 La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer pone de relieve que el deber de prevenir conlleva “el empleo de todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguardia de los derechos humanos y que aseguren que las violaciones sean consideradas y tratadas como un hecho ilícito, que acarree sanciones para quien las cometa y la obligación de indemnizar a las víctimas”. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo](#), A/HRC/23/49, 14 de mayo de 2013, párr. 15.

## Medidas legislativas

- Armonizar las distintas leyes sobre violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas con las normas internacionales de derechos humanos, así como entre el derecho constitucional, estatutario, consuetudinario, religioso, indígena o común, incluida la legislación sobre la violencia perpetuada en la esfera privada, y reconocer en la legislación que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación por razón de género.
- Tipificar como delito todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, en todas las esferas, que constituyan una violación de la integridad física, sexual o psicológica de la mujer, como la violencia doméstica y la violencia por parte de la pareja en la intimidad, en especial la violación conyugal, y las prácticas nocivas (véase [la sección II.2.1.b sobre las prácticas nocivas](#)).
- Garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, se catalogan como un delito contra el derecho a la seguridad personal y la integridad física, sexual y psicológica.
- Velar por que la definición de delito sexual, que comprende la violación conyugal y la violación por un conocido o en una cita, se base en la falta de consentimiento libre y tenga en cuenta las circunstancias coercitivas.
- Tipificar como delito la violencia de género que tiene lugar en internet, como el discurso de odio y las amenazas, la intimidación y el acoso en línea.
- Introducir, sin demora, sanciones legales —o fortalecerlas— por todas las formas de violencia de género que sean proporcionales a la gravedad del delito.
- Derogar todas las disposiciones legislativas que contemplen la defensa o la mitigación en casos de violencia de género basadas en la cultura, la religión o el privilegio del hombre —como la denominada “defensa del honor”, las disculpas tradicionales y el perdón de la familia de las víctimas/supervivientes— que puedan dar lugar a la exención de la responsabilidad penal o a una reducción del castigo, por ejemplo, en los casos en los que un violador se case con la víctima o por los delitos cometidos sobre la base de disposiciones de delitos de “pasión”. Tipificar estos delitos en todas las circunstancias e imponer sanciones proporcionales a la gravedad de los mismos.
- Derogar todas las disposiciones legislativas, incluso en los derechos consuetudinario, religioso e indígena, que permiten, aprueban, fomentan, facilitan, justifican o toleran cualquier forma de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, en especial el matrimonio infantil o forzado y otras prácticas nocivas, las disposiciones que permiten la realización de procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento previo, libre e informado, y las disposiciones que penalizan el aborto, el hecho de ser lesbiana, bisexual o transgénero, la prostitución de la mujer y el adulterio, o cualquier otra disposición del derecho penal que afecte a la mujer (...) de manera desproporcionada. (...).

- Derogar las leyes que impidan o disuadan a la mujer de denunciar la violencia de género, entre ellas las leyes de tutela que privan a las mujeres de capacidad jurídica o limitan la facultad de las mujeres con discapacidad de testificar en los tribunales, las leyes de inmigración restrictivas que desalientan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar la violencia de género, y las leyes que estipulan arrestos dobles en los casos de violencia doméstica o el enjuiciamiento de la mujer cuando la persona agresora queda absuelta.
- Promulgar legislación y asegurar disposiciones procesales que garanticen la intimidad y la seguridad de las mujeres demandantes y testigos de la violencia de género antes, durante y después de los procedimientos judiciales, por ejemplo, por medio de procedimientos y medidas judiciales con perspectiva de género, teniendo en mente el derecho al debido proceso de víctimas/supervivientes, testigos y acusado(a)s.
- Promulgar legislación que ofrezca una reparación efectiva a las víctimas/supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, sus hijos e hijas y demás personas a cargo. La reparación debería incluir una indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y sanitarios, entre ellos servicios de salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa, y la satisfacción y garantías de no repetición. La reparación debería ser adecuada, atribuirse con prontitud y ser holística y proporcional a la gravedad de los daños sufridos.
- Promulgar legislación que contemple medidas de prevención *ex officio*, la investigación y el enjuiciamiento de los casos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, incluso sin una denuncia oficial por parte de las víctimas/supervivientes o después de su retirada, y garantizar condenas adecuadas a las personas autoras del delito y la provisión de la debida reparación a las víctimas/supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer.
- Promulgar legislación que prevea reparaciones civiles, como órdenes de protección y la aplicación de ese tipo de reparaciones, así como los pagos de la pensión alimenticia y manutención infantil tras la separación de sus parejas violentas.
- Asegurar asignaciones presupuestarias adecuadas para los servicios de apoyo a las víctimas y promulgar legislación para crear instrumentos de aplicación, como el apoyo presupuestario, y garantizar el establecimiento de mecanismos institucionales específicos, entre ellos, albergues, tratamiento médico, orientación psicosocial, asistencia jurídica (de ser necesario, sin costo alguno), servicios de rehabilitación, provisión de una vivienda alternativa y oportunidades de generación de ingresos.



## Acceso a la justicia

- Garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los tribunales y una respuesta adecuada a todos los casos de violencia de género contra la mujer, por ejemplo, mediante la aplicación del derecho penal y, según proceda, el enjuiciamiento *ex officio* para llevar a lo(a)s presunto(a)s autore(a)s de los delitos ante los tribunales de una manera equitativa, imparcial, oportuna y con celeridad, y por medio de la imposición de las sanciones que procedan. Además, las víctimas/supervivientes no deberían satisfacer las costas procesales ni los honorarios profesionales.
- Establecer tribunales y unidades policiales especiales para los delitos sexuales y la violencia por razón de género contra la mujer, y garantizar métodos de investigación e interrogación con perspectiva de género como, por ejemplo, métodos digitales para llevar el testimonio de las víctimas a los procedimientos judiciales y evitar así enfrentarse a la persona autora del delito.
- Garantizar que los casos de violencia por razón de género contra la mujer no se remiten obligatoriamente a procedimientos alternativos de solución de controversias, en particular los de mediación y conciliación. Se debería dar prioridad al enjuiciamiento. No se debería desalentar a las mujeres y las niñas de presentar denuncias penales ni guiarlas o presionarlas para que retiren sus denuncias.
- Regular los procedimientos alternativos de solución de controversias de modo que se permitan únicamente cuando una evaluación previa por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas/supervivientes y que no hay indicadores de mayores riesgos para las víctimas/supervivientes o sus familiares. Los procedimientos alternativos de solución de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal.
- Derogar todas las normas, las medidas y los procedimientos discriminatorios que aprueben la violencia de género con el pretexto de proteger a la mujer contra la violencia de género, en particular los que contemplen la privación de la libertad de la mujer a través de las prácticas denominadas “custodia de protección” o “prueba de virginidad”.
- Velar por que cualquier limitación de tiempo, donde exista, priorice el interés de las víctimas/supervivientes y considere las circunstancias que obstaculizan su capacidad de denunciar la violencia sufrida ante los servicios o las autoridades competentes.

## Especial atención: la violencia de género y la salud, en particular la salud sexual y reproductiva

- Promulgar legislación para combatir y prevenir la violencia por razón de género contra la mujer en la atención obstétrica, en particular durante el parto, garantizar que las denuncias presentadas por las mujeres víctimas de ese tipo de violencia se investigan de forma independiente, se enjuicia y castiga adecuadamente a lo(a)s autore(a)s, y se ofrece reparación a las víctimas<sup>201</sup>.
- Promulgar leyes y formular políticas, como los protocolos sanitarios y los procedimientos de derivación y hospitalarios, que aborden la violencia por razón de género contra la mujer y el abuso sexual de las niñas, garantizar la prestación de servicios de salud apropiados a las víctimas/supervivientes, incluidas pruebas médicas forenses, y asegurar que ese tipo de leyes y políticas se cumplen debidamente.
- Procurar impartir capacitación con perspectiva de género a las personas que trabajan en el ámbito sanitario para detectar y gestionar las consecuencias para la salud de la violencia de género, así como a las fuerzas del orden público y el poder judicial sobre la aplicación estricta de la legislación que tipifica como delito la violencia de género y contempla “servicios de” apoyo a las víctimas y una reparación adecuada, los métodos de investigación e interrogación con perspectiva de género y la carga de la prueba en los casos de violencia por razón de género contra la mujer.

### Mecanismos parlamentarios

- Utilizar mecanismos parlamentarios existentes (como las comisiones parlamentarias) o crear nuevos órganos parlamentarios con el mandato específico de supervisar la aplicación de la legislación y las políticas relativas a la violencia por razón de género contra la mujer.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19.](#)**

<sup>201</sup> Esto incluye el abuso físico, la humillación, al abuso verbal, los procedimientos médicos coercitivos o no consentidos (incluida la esterilización), la falta de confidencialidad, el hecho de no obtener un consentimiento plenamente informado, la negación a dar medicamentos para el dolor, las violaciones de la intimidad, la negación al ingreso en centros de salud, la desatención de la mujer durante el parto que le provoque sufrimiento o dé lugar a situaciones de peligro para su vida, complicaciones evitables y la detención de las mujeres y sus recién nacidos en las instalaciones tras el parto debido a la incapacidad de pago.

## II.2.1.b Las prácticas nocivas

Las prácticas nocivas son una forma de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas. Estas prácticas están profundamente arraigadas en las actitudes sociales según las cuales se considera a las mujeres y a las niñas inferiores a los hombres y los niños sobre la base de funciones estereotipadas. Ponen de relieve la dimensión de género de la violencia e indican que las actitudes y los estereotipos por razón de sexo o de género, los desequilibrios de poder, las desigualdades y la discriminación perpetúan la existencia generalizada de prácticas que a menudo implican violencia o coacción. Las prácticas nocivas también se utilizan para justificar la violencia de género como una forma de “protección” o control de las mujeres y lo(a)s niño(a)s en el hogar o la comunidad, en la escuela o en otros entornos e instituciones de carácter educativo, y en la sociedad en general. Entre las formas más prevalentes y mejor documentadas de prácticas nocivas figuran la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil o forzado, la poligamia, los delitos denominados “de honor” y la violencia por causa de la dote<sup>202</sup>. Las causas de las prácticas nocivas son multidimensionales y entre ellas se incluyen los estereotipos de género discriminatorios (véase [la sección II.1.1.d sobre los estereotipos de género](#)), los intentos por ejercer control sobre los cuerpos y la sexualidad de las mujeres y las niñas, las desigualdades sociales y la prevalencia de estructuras de poder dominadas por el sexo masculino<sup>203</sup>. Las prácticas nocivas son endémicas de una amplia variedad de comunidades en la mayoría de los países.

*El matrimonio infantil, precoz y forzado es un tipo de práctica nociva que a menudo priva a las niñas y las mujeres del acceso a la educación.*

### Recuadro 14: Ejemplos de prácticas nocivas: el matrimonio infantil o forzado, y la mutilación genital femenina

Los siguientes son ejemplos de prácticas nocivas que se cometen contra las mujeres y las niñas por razón de su género. Como tal, son ejemplos de la violencia de género:

- **Matrimonio forzoso:** Los matrimonios forzosos son matrimonios en los que uno o ambos contrayentes no han expresado personalmente su consentimiento pleno y libre a la unión o en los que una de las partes no tiene permiso para poner fin o abandonar el matrimonio. Los matrimonios forzosos pueden manifestarse en diversas formas, entre ellas el matrimonio infantil, los matrimonios de intercambio o compensación (a saber, *baad* y *baada*), formas serviles de matrimonio y el levirato (obligación de una viuda de casarse con un familiar de su difunto marido). En algunos países, se puede producir un matrimonio forzoso cuando se permite a un violador eludir las sanciones penales casándose con la víctima, normalmente con el consentimiento de la familia de ella<sup>204</sup>.

202 Comité de la CEDAW, “[Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño \(2019\) sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta](#)”, CEDAW/C/GC/31/Rev.1–CRC/C/GC/18/Rev.1, 8 de mayo de 2019.

203 *Ibid.*

204 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta](#), CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014, párr. 23.

- Matrimonio infantil:** El matrimonio infantil se considera una forma de matrimonio forzoso. Algunos países fijan edades mínimas de matrimonio diferentes para los hombres y las mujeres. A menudo permiten el matrimonio infantil, ya sea con arreglo a la ley formal (civil) o la ley informal (tradicional, consuetudinaria o religiosa). La abrumadora mayoría de los matrimonios infantiles, tanto formales como informales, implica a niñas (no a niños). Tanto el Comité de la CEDAW como el Comité de la CRC destacan que la edad legal mínima de matrimonio debe fijarse en los 18 años, tanto para las mujeres como para los hombres, sin excepción. El matrimonio infantil a menudo va acompañado de embarazos y partos precoces y frecuentes, que provocan unas tasas de mortalidad y morbilidad materna elevadas. El matrimonio infantil también conduce a unas tasas de deserción escolar más altas entre las niñas, a la expulsión de la escuela y a un mayor riesgo de violencia doméstica<sup>205</sup>.
- Mutilación genital femenina:** La OMS describe la mutilación genital femenina, también conocida como circuncisión femenina o ablación genital femenina, como una práctica que comprende los “procedimientos consistentes en la resección parcial o total de los genitales externos femeninos, así como otras lesiones de los órganos genitales femeninos por motivos no médicos”. La OMS destaca que la mutilación genital femenina no tiene ningún beneficio para la salud y que muchas mujeres jóvenes mueren o sufren graves problemas de salud como consecuencia de esta práctica<sup>206</sup>.

## El enfoque del Comité de la CEDAW 12: Las prácticas nocivas

Según la recomendación general núm. 31 del Comité de la CEDAW y observación general núm. 18 del Comité de la CRC (de 2014 y revisada en 2019) sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, las prácticas se consideran nocivas cuando:

- constituyen una negación de la dignidad o integridad de la persona y una violación de los derechos humanos;
- representan una discriminación contra las mujeres o las niñas y son nocivas en la medida en que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios como personas o como grupos, incluidos daños físicos, psicológicos, económicos y sociales, o violencia y limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial;
- son prácticas tradicionales, emergentes o reemergentes, establecidas o mantenidas por unas normas sociales que perpetúan el dominio masculino y la desigualdad entre mujeres y hombres, por razón de sexo, género, edad y otros factores interseccionales;
- a las mujeres y lo(a)s niño(a)s se las imponen familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia de que la víctima preste, o pueda prestar, su consentimiento pleno, libre e informado<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> *Ibid.*, sección B.

<sup>206</sup> OMS, “[Female genital mutilation](#)”, 31 de enero de 2023.

<sup>207</sup> Véase Comité de la CEDAW, “[Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño \(2019\) sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta](#)”, CEDAW/C/GC/31/Rev.1–CRC/C/GC/18/Rev.1, 8 de mayo de 2019.

La recomendación general y observación general de carácter conjunto, además de señalar las prácticas más prevalentes y mejor documentadas, también enumera una serie de ejemplos sin carácter restrictivo de prácticas nocivas entre las que se incluyen la negligencia con respecto a las niñas (vinculada al trato y la atención preferentes que se prestan a los niños varones), restricciones alimentarias extremas, incluso durante el embarazo (alimentación forzada, tabúes alimentarios), pruebas de virginidad y prácticas conexas, ataduras, arañazos, marcas con objetos candentes/ imprimación de marcas tribales, castigo corporal, lapidación, ritos iniciáticos violentos, prácticas relativas a la viudez, acusaciones de brujería, infanticidio, incesto y modificaciones corporales que se practican en aras de la belleza, para aumentar las posibilidades de contraer matrimonio de las niñas y las mujeres (por ejemplo, engorde, aislamiento, el uso de discos en los labios y el alargamiento del cuello con anillos) o en un intento por proteger a las niñas del embarazo precoz o del acoso sexual y la violencia (como el planchado de los senos).

El Comité de la CEDAW ha declarado que, en consonancia con los artículos 2 y 3 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de planificar y aprobar legislación, políticas y medidas adecuadas, y garantizar que su aplicación responda con eficacia a obstáculos, barreras y resistencia específicos a la eliminación de la discriminación que da lugar a las prácticas nocivas y la violencia contra la mujer. Además, deben poder demostrar la relevancia directa y la idoneidad de las medidas que se han tomado, garantizando sobre todo que no se violan los derechos humanos de las mujeres, y demostrar si tales medidas conseguirán el efecto y el resultado deseados.

La obligación de los Estados partes de poner en marcha ese tipo de políticas específicas es de carácter inmediato y los Estados partes no pueden justificar ninguna demora por ningún motivo, ni siquiera por razones culturales y religiosas.

Los Estados partes también tienen la obligación de tomar todas las medidas apropiadas, entre ellas medidas especiales de carácter temporal (artículo 4 1)), para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (artículo 5 a)), y garantizar que los esponsales y el matrimonio de niño(a)s no tendrán ningún efecto jurídico (artículo 16 2)).



La eliminación de la mutilación genital femenina y otras prácticas nocivas exige una amplia variedad de medidas, que se extienden desde el plano legislativo hasta el ámbito educativo. © Parlamento de Sierra Leona

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 11: Las prácticas nocivas

En noviembre de 2018, el Comité recomendó a un Estado parte derogar o modificar un artículo de su Código Civil con el fin de impedir en forma absoluta que el consentimiento de los progenitores o tutores fuera suficiente para consentir el matrimonio de menores de 18 años y de permitir la aprobación judicial solo en circunstancias excepcionales para matrimonios de personas de entre 16 y 18 años. También recomendaba al Estado parte que velara por que el proyecto de ley sobre la infancia previsto reflejara esta disposición y enmendara un artículo de la Ley de Protección del Niño a fin de que definiera al niño y la niña como toda persona menor de 18 años<sup>208</sup>. En su evaluación del informe de seguimiento de julio de 2021, el **Comité acogió con beneplácito que la Asamblea Nacional hubiera aprobado en diciembre de 2020 la Ley para la Infancia**, que define a un niño o una niña como toda persona menor de 18 años e **incluye disposiciones que prohíben el matrimonio infantil**<sup>209</sup>.

208 El Comité de la CEDAW, en su recomendación general original sobre las prácticas nocivas (2014), destacaba que “[c]omo una cuestión de respeto a las capacidades en evolución del niño y a su autonomía a la hora de tomar decisiones que afectan a su vida, en circunstancias excepcionales se puede permitir el matrimonio de un niño maduro y capaz menor de 18 años, siempre y cuando el niño tenga como mínimo 16 años de edad y tales decisiones las adopte un juez basándose en motivos excepcionales legítimos definidos por la legislación y en pruebas de madurez, sin dejarse influir por la cultura ni la tradición”. Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta](#), CEDAW/GC/31-CRC/GC/18, 14 de noviembre de 2014, párr. 20.

209 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Mauritius](#), 19 de julio de 2021.

En otra ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte tomar medidas de inmediato, entre ellas la imposición de penas severas a lo(a)s responsables, para poner fin al delito de violación infantil llamado “beading”; impartir formación sistemática a jueces/juezas, fiscales, lo(a)s profesionales del derecho, fuerzas del orden público y personal médico, sobre la aplicación estricta de las disposiciones del derecho penal para sancionar los matrimonios infantiles o los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina, la violación infantil (conocida como “beading”), y la entrega de la viuda en herencia; y sensibilizar a la población acerca de la naturaleza delictiva de esas prácticas y sus efectos negativos para los derechos humanos de la mujer<sup>210</sup>.

El Comité también recomendó a otro Estado parte derogar las disposiciones de la Ley del Estatuto Personal que regulan la legalización del matrimonio infantil, así como las disposiciones del Código Penal que prevén penas reducidas para los hombres que asesinan a mujeres por motivos “de honor”<sup>211</sup>.

El Comité, en otro conjunto de observaciones finales, recomendó a un Estado parte que redoblara sus esfuerzos para enjuiciar y castigar debidamente todos los delitos denominados “de honor” y modificara el Código Penal con miras a tipificar específicamente esos delitos. También recomendó al Estado parte que garantizara que los suicidios, accidentes y otras muertes violentas de mujeres y niñas fueran investigados de manera efectiva, entre otras cosas, mediante la utilización de pruebas forenses como la autopsia médica, y que adoptara iniciativas destinadas a dismantelar la concepción de que el honor y el prestigio de un hombre o de la familia están intrínsecamente vinculados con la conducta, real o presunta, de las mujeres relacionadas con ellos, que se basa en actitudes patriarcales y sirve para controlar a las mujeres y recortar su autonomía personal, y es incompatible con la Convención<sup>212</sup>.

El Comité también recomendó tomar medidas que previnieran las prácticas nocivas a través de la educación. Por ejemplo, en una ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que “[c]onciba e integre en los planes de estudios de las escuelas contenidos inclusivos y accesibles sobre la igualdad de género, incluidos los derechos de las mujeres, con el fin de sensibilizar a los niños y las niñas sobre los estereotipos de género, la discriminación y la violencia de género, y prácticas nocivas como la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil y forzado, y el acoso sexual en las esferas privada y pública”<sup>213</sup>.

210 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Kenia](#), CEDAW/C/KEN/CO/8, 22 de noviembre de 2017.

211 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Kuwait](#), CEDAW/C/KWT/CO/5, 22 de noviembre de 2017.

212 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Turquía](#), CEDAW/C/TUR/CO/7, 25 de julio de 2016.

213 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo a décimo combinados de Egipto](#), CEDAW/C/EGY/CO/8-10, 26 de noviembre de 2021.

## Qué pueden hacer los parlamentos 13: Las prácticas nocivas

### Medidas generales

- Procurar proporcionar orientación detallada a todo(a)s lo(a)s agente(s) encargado(a)s de los servicios de prevención, protección, apoyo y seguimiento, y asistencia a las víctimas, en particular para su recuperación física y psicológica y reintegración social, y garantizar que esa orientación se complementa con las debidas disposiciones legislativas de carácter civil o administrativo.
- Adoptar medidas de prevención, entre otras, impartir una educación primaria universal, libre y obligatoria que sea favorable para las niñas, en especial en las zonas remotas y rurales, en un entorno seguro y propicio, y velar por que las escuelas faciliten información apropiada según la edad sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos.
- Garantizar que los suicidios, accidentes y otras muertes violentas de mujeres y niñas se investigan de manera efectiva, entre otras cuestiones, mediante la utilización de pruebas forenses, como la autopsia médica, a fin de destapar cualquier posible delito “de honor” oculto.
- Velar por la sensibilización periódica sobre la naturaleza delictiva y las consecuencias negativas de las prácticas nocivas para las mujeres y las niñas, y garantizar que se diseñan para llegar a todas las partes de la sociedad, incluidas las comunidades religiosas, tradicionales, rurales e indígenas y quienes viven en zonas remotas, y se conciben de modo que sean adecuadas para diversos contextos culturales.
- Asegurar la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos sobre las prácticas nocivas desglosados por sexo/género, edad, ubicación geográfica, situación socioeconómica, nivel educativo y otros factores clave, y garantizar la adecuada dotación de recursos presupuestarios a tal fin.
- Proponer y facilitar la participación activa y significativa de las mujeres, las niñas y las organizaciones de mujeres en el diseño y la aplicación de las leyes, las políticas y los programas pertinentes, así como en la supervisión de su implementación.
- Adoptar medidas especiales de carácter temporal que aborden las causas fundamentales de las prácticas nocivas, en particular la discriminación por razón de sexo, género, edad y otros factores interseccionales, prestando especial atención a los derechos humanos y las necesidades de las víctimas.



## Medidas legislativas

- Aprobar legislación que prohíba las prácticas nocivas y garantizar que dicha legislación tenga prioridad sobre las leyes consuetudinarias, tradicionales o religiosas que permitan, toleren, aprueben o prescriban cualquier práctica nociva, especialmente en países con sistemas jurídicos plurales, así como sobre cualquier legislación que acepte la “defensa del honor” como un factor de defensa o atenuante en la comisión de los denominados “delitos de honor”.
- Promulgar legislación que establezca las competencias en los delitos de prácticas nocivas y se aplique a lo(a)s nacionales del Estado parte y lo(a)s residentes habituales, incluso cuando se cometan en un Estado en el que no estén tipificados como delitos.
- Promulgar legislación y garantizar que las políticas relativas a la inmigración y el asilo reconocen el riesgo de exposición a las prácticas nocivas o de persecución por ejercer dichas prácticas como motivo para garantizar el asilo.
- Promulgar legislación o modificarla para que incluya órdenes de alejamiento o protección obligatorias que salvaguarden a quienes estén en riesgo de sufrir prácticas nocivas y velen por su seguridad, y adoptar medidas que protejan a las víctimas contra las represalias.

### **Especial atención: el matrimonio infantil o forzado**

- Promulgar legislación para garantizar que la edad legal mínima de matrimonio para las niñas y los niños, con o sin consentimiento de los progenitores, se fija en los 18 años en todas las leyes pertinentes aplicables del país, sin excepciones.
- Exigir el registro civil de un matrimonio antes de que pueda tener lugar una ceremonia de matrimonio religiosa.
- Tipificar como delito la administración y la facilitación de los matrimonios infantiles.
- Prohibir y tipificar como delito las diversas formas de matrimonio irregular, incluidos los *'urfi*, o matrimonios no registrados, y los matrimonios temporales.

## Acceso a la justicia

- Garantizar el acceso a la justicia para las mujeres y las niñas que han estado o están en riesgo de sufrir prácticas nocivas, específicamente abordando las barreras jurídicas y prácticas al inicio de los procedimientos judiciales, como el plazo de prescripción, y velar por que se les exigen responsabilidades a las personas que cometen los delitos y a quienes ayudan o aprueban ese tipo de prácticas.
- Velar por que se proporciona desarrollo de capacidades sistemático a jueces/ juezas, fiscales, profesionales del derecho, fuerzas del orden público y personal médico sobre la aplicación estricta de las disposiciones del derecho penal que proceda sobre las prácticas nocivas.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW y Comité de la CRC, [Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño \(2019\) sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta.](#)**

### II.2.1.c La trata y la explotación de la prostitución de mujeres

La CEDAW prohíbe expresamente la trata de mujeres. En el artículo 6 exige a los Estados partes a:

*[T]omar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.*

La trata de mujeres constituye una forma de violencia de género y "con frecuencia se ve agravad[a] en los contextos del desplazamiento, la migración, la mayor globalización de las actividades económicas, en particular de las cadenas mundiales de suministro, las industrias extractivas y deslocalizadas, el creciente militarismo, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el extremismo violento y el terrorismo"<sup>214</sup>.

*Las leyes en materia de nacionalidad discriminatorias y la apatridia a menudo provocan violencia de género y aumentan el riesgo de las mujeres y las niñas de ser víctimas de la trata.*

214 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 38 \(2020\), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial](#), CEDAW/C/GC/38, 20 de noviembre de 2020, párr. 10.

El derecho internacional define la trata de personas como un delito penal. Su definición jurídica se encuentra en el artículo 3 a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional:

*a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*

*b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.*

Es importante destacar que, desde la perspectiva del derecho internacional, la obligación primordial de los Estados partes es combatir la trata de personas de una manera que respete, proteja y haga efectivos los derechos humanos de las personas, en particular las pertenecientes a grupos marginados, como se establece en los tratados internacionales de derechos humanos. Los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 2002, y el comentario al respecto elaborado en 2010, proporcionan un importante marco de derecho no vinculante para integrar un enfoque basado en los derechos humanos en todas las intervenciones contra la trata<sup>215</sup>.

*La lucha contra la trata exige adoptar un enfoque multidisciplinario que se centre en sus causas y resultados. Por ejemplo, es esencial erradicar las normas y los valores patriarcales formalizados en la legislación, en particular en el derecho de familia, que faciliten la trata infantil o el matrimonio forzado.*

## **El enfoque del Comité de la CEDAW 13: La trata de mujeres y niñas**

La recomendación general núm. 38 (2020) aborda específicamente la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial<sup>216</sup>. Reconoce que la trata generalizada de mujeres y niñas persiste porque no se comprenden las dimensiones de género de la trata, lo que deja a las mujeres y las niñas expuestas a distintos tipos de explotación, entre ellas la explotación sexual. De manera significativa, el Comité de la CEDAW destaca que la trata y la explotación de la prostitución de mujeres y niñas es un fenómeno que hunde sus raíces en la discriminación estructural por razón de género, que constituye violencia por razón

215 *Ibid.*, párrs. 9-11.

216 *Ibid.*

de género contra la mujer. La trata de personas se agrava en el contexto de las diferencias sociales y económicas, el desplazamiento y la discriminación en los regímenes de migración y asilo, así como durante las situaciones de conflicto y las emergencias humanitarias, todo lo cual afecta de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas<sup>217</sup>.

El Comité, en su recomendación general núm. 38, hace hincapié en que la realidad de la trata de mujeres y niñas va más allá del alcance del Protocolo contra la Trata de Personas, como es el caso reciente de las tendencias y el papel de la tecnología de la información y las comunicaciones, los medios sociales y las aplicaciones de mensajería en la captación de mujeres y niñas y su explotación. También reconoce que la definición de trata de personas no se restringe a aquellas situaciones en que se ha recurrido a la violencia física o se ha privado a la víctima de la libertad personal. Asimismo, el Comité hace patente que el abuso de una posición de vulnerabilidad y el abuso de poder son los medios más comunes utilizados para cometer el delito de la trata y que las víctimas suelen ser objeto de múltiples formas de explotación. Afirma igualmente que la trata y la explotación sexual de mujeres y niñas constituyen una violación de los derechos humanos y pueden ser una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

La recomendación general núm. 38 destaca que descubrir, atacar y eliminar las causas fundamentales es un componente clave de la obligación de los Estados partes de prevenir la trata y la explotación sexual de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial. Entre estas causas fundamentales figuran la discriminación de género sistémica que crea las injusticias económicas y sociales que sufren de manera desproporcionada las mujeres y las niñas, las situaciones de conflicto y las emergencias humanitarias, incluido el consiguiente desplazamiento, la discriminación en los regímenes de migración y asilo, y la demanda que propicia la explotación y conduce a la trata.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 12: La trata de mujeres y niñas

En una ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que “[a]l borde las causas fundamentales de la trata y la explotación de las mujeres y las niñas, mejorando la situación económica de estas; [o]rganice campañas de concienciación del público sobre los peligros de la trata de mujeres y niñas, particularmente en las comunidades rurales y tradicionales; [a]plique estrictamente la Ley contra la Trata de Personas, asegurándose de que los responsables de la trata y la explotación de mujeres sean investigados, enjuiciados y sancionados, y haga cumplir la Ley de Protección de las Víctimas; ... [p]roponga recursos adecuados a los servicios de apoyo a las víctimas de la trata, incluidos los refugios; [y] [m]ejore la cooperación bilateral, regional e internacional para impedir la trata de personas, entre otras cosas intercambiando información y armonizando los procedimientos legales para el enjuiciamiento de los responsables de la trata”<sup>218</sup>.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Kenia](#), CEDAW/C/KEN/CO/8, 22 de noviembre de 2017.

En otra ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que “[a]dopte una nueva estrategia contra la trata de personas que priorice las medidas destinadas a mejorar la situación social y económica de la mujer a fin de eliminar su vulnerabilidad a la trata, entre otras cosas, identificando a las posibles víctimas y facilitando su reintegración, y conceda especial atención a los grupos vulnerables, como las mujeres rurales y romaníes, las trabajadoras migrantes indocumentadas y las niñas explotadas por las mafias de la mendicidad, incluidas las niñas víctimas de la explotación sexual; ... [d]esarrolle la capacidad de los agentes del orden, incluidos los jueces, fiscales y agentes de policía, trabajadores sociales y administraciones locales, sobre las nuevas disposiciones del Código Penal y otras normas aplicables a las mujeres que ejercen la prostitución; ... [y] [a]borde las causas fundamentales de la explotación de las mujeres y las niñas en la prostitución, incluida la pobreza, y ofrezca a las mujeres otras oportunidades de ingresos y programas educacionales en pro de la alfabetización, así como programas de abandono de la prostitución para las mujeres que deseen hacerlo”<sup>219</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 14: La trata de mujeres y niñas

### Medidas generales

- Garantizar la ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niño(a)s, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (el Protocolo de Palermo), o la adhesión al mismo, sin reservas<sup>220</sup>.
- Velar por la adopción de una política de tolerancia cero hacia la trata de personas, la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud sobre la base de las normas internacionales de derechos humanos.
- Asegurar el desarrollo de estrategias, políticas y planes para combatir la trata de mujeres y niñas, y velar por la provisión de recursos adecuados para su ejecución, entre otras cuestiones con servicios de apoyo como los refugios para las víctimas de la trata.
- Garantizar que los derechos humanos de las mujeres y las niñas víctimas de la trata se sitúan en el centro de todas las iniciativas destinadas a prevenir y combatir la trata de mujeres y niñas, en particular impidiendo su victimización y revictimización a través del acceso a la justicia y la reparación, y procurando que reciben apoyo para salir de la trata y la explotación sexual, en especial las mujeres pertenecientes a grupos marginados y las mujeres que ejercen la prostitución.

219 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Rumania](#), CEDAW/C/ROU/CO/7-8, 24 de julio de 2017.

220 En el Protocolo aparece la primera definición internacional común de “trata de personas”. El Protocolo tiene por objeto prevenir y combatir ese delito, y promover la cooperación internacional a tal fin. El Protocolo pone de relieve igualmente los problemas relacionados con la trata de personas, que a menudo dan lugar a la explotación inhumana, degradante y peligrosa de las personas víctimas de la trata. Véase Naciones Unidas, [Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000.

- Velar por la adopción de medidas de prevención, la asignación de recursos públicos y el fortalecimiento de los servicios públicos a fin de reducir los factores de riesgo que dan lugar a la trata. Estas medidas comprenden poner atención a la plena consecución de los ODS y, en particular, lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y las niñas, poner fin a todas las formas de pobreza, velar por una educación de calidad, inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para las mujeres y las niñas, garantizar vidas saludables y promover el bienestar de mujeres y niñas de todas las edades, y asegurar un trabajo decente y la participación económica para las mujeres y las niñas.
- Asegurar la elaboración de directrices nacionales que se actualicen periódicamente para la pronta identificación y derivación de las víctimas o las presuntas víctimas y la prestación de servicios a estas, y procurar que equipos multidisciplinarios se encarguen de la identificación de las víctimas o presuntas víctimas y de su derivación a los servicios de asistencia.
- Garantizar que se proporciona un número suficiente de refugios financiados adecuadamente, bien equipados y dotados de los suficientes recursos, así como unidades independientes para las víctimas de la explotación y la violencia sexual y la prostitución forzada en los refugios y los centros de crisis.
- Velar por la participación plena, eficaz y significativa de las mujeres y las niñas, especialmente las víctimas de la trata, las que se encuentran en riesgo de ser objeto de la trata y las comunidades afectadas por la trata o medidas de lucha contra la trata, a todos los niveles de la toma de decisiones y en todas las fases de las iniciativas encaminadas a prevenir y combatir la trata.

### **Medidas legislativas**

- Examinar, modificar y promulgar leyes que garanticen la coherencia y la conformidad de la legislación nacional en materia de lucha contra la trata con las normas internacionales pertinentes, específicamente para garantizar que esa legislación se basa en los derechos humanos y tiene perspectiva de género.
- Examinar, modificar y promulgar leyes que garanticen la investigación, el enjuiciamiento y la condena de todas las personas responsables de la trata de personas.
- Aprobar legislación que garantice que todas las mujeres y las niñas víctimas de la trata, sin excepción alguna, no sean objeto de arresto, cargos, detenciones, enjuiciamientos o penas, ni se les castigue de otra manera por la entrada o permanencia irregular en los países de tránsito y destino debido a carecer de documentación o a su participación en actividades ilícitas cuando esa participación sea una consecuencia directa de su situación como víctimas de la trata.

## Acceso a la justicia

- Garantizar que se facilita el acceso a mecanismos de justicia y presentación de denuncias inclusivos y que tengan en cuenta la edad y el género, por ejemplo, a través de la provisión de alojamiento durante los procedimientos adecuados según la edad, a todas las mujeres y las niñas que sean víctimas de la trata, incluidas las no ciudadanas, proporcionando canales efectivos a través de los cuales puedan pedir protección y reparación por las violaciones de sus derechos.
- Velar por que las mujeres y las niñas objeto de la trata tengan un derecho jurídicamente exigible a reparación asequible, accesible y oportuna por medio de los juzgados en materia penal, civil y laboral, y procedimientos administrativos, entre ellos el derecho a la compensación, el pago de los salarios atrasados y otras reparaciones adaptadas, y asegurar que dicha reparación no esté condicionada por la confiscación de activos a las personas responsables de la trata y quede garantizada con arreglo a las condiciones previstas en la ley nacional de protección de las víctimas.

### Especial atención: la trata y la migración

- Garantizar la aplicación de un marco de diligencia debida a la evaluación de riesgos realizada por los equipos multidisciplinares para la identificación y la protección, con medidas como:
  - brindar acceso a los procedimientos de determinación del estado de apatridia y conceder condición jurídica y protección a las mujeres y niñas apátridas;
  - desarrollar una coordinación periódica entre los procedimientos de asilo y los sistemas de protección contra la trata; y
  - llevar a cabo selecciones de mujeres y niñas desplazadas y migrantes sospechosas de violaciones del derecho nacional del trabajo, de inmigración o penal y las que se retienen en lugares de privación de la libertad, en particular en centros de detención para personas migrantes indocumentadas.
- Velar por que las políticas proporcionen a las personas refugiadas, en particular las víctimas de la trata de personas en conflictos armados, la opción de documentar sus casos para tomar medidas legales en el futuro a fin de exigir cuentas a las personas responsables de la trata.
- Introducir, fortalecer y hacer cumplir una legislación laboral diseñada para proteger a todas las mujeres trabajadoras, en particular las migrantes, independientemente de su situación documental, nivel de aptitudes o sector en el que trabajen, ya sea en la economía formal o informal, y procurar que la inspección de trabajo reciba la dotación de los recursos adecuados para identificar y denunciar sistemáticamente las infracciones de las leyes del trabajo y presuntos casos de trata de mujeres y niñas.

- Establecer un marco de migración segura y con perspectiva de género para proteger a las mujeres y las niñas migrantes, con medidas como un mayor acceso a rutas para la migración segura y regular a fin de evitar la explotación, y facilitar la consecución independiente de documentos oficiales de identificación y viaje para el paso seguro de las mujeres que deseen emigrar sin exigirles que obtengan un permiso del cónyuge o un tutor hombre.
- Aprobar disposiciones para el enjuiciamiento y el castigo por la participación en procesos de selección explotadores, que comprendan los actos de violencia, la coerción, el abuso de poder, el engaño o la explotación, en concreto como formas de violencia de género.
- Garantizar la protección de las víctimas de la trata, especialmente las mujeres y las niñas, contra la revictimización, por ejemplo con medidas como velar por la protección contra el regreso forzado a sus lugares de origen si eso no es una solución apropiada y duradera para las víctimas, o si pueden enfrentarse a una persecución o violaciones de su derecho a la vida o la prohibición de la tortura, y procurar la protección de los niños y las niñas nacidos de la trata contra la revictimización y la estigmatización.
- Asegurar que las víctimas de la trata tienen acceso a permisos de residencia temporales, independientemente de su capacidad o voluntad para cooperar con las autoridades judiciales, así como a la justicia y reparación, y se derivan a los servicios adecuados.

### **Mecanismos parlamentarios**

- Encomendar a las comisiones parlamentarias la tarea de abordar la trata de mujeres y niñas.
- Procurar que se promueve la sensibilización y el desarrollo de capacidades sobre la trata entre los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario, así como las autoridades policiales y el poder judicial, específicamente acerca del riesgo de la trata de mujeres y niñas.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 38 \(2020\)](#), [relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial](#).**





El logro de la igualdad de la participación de la mujer en la vida política requiere la adopción de medidas positivas, como las cuotas de género. © Amaury Cornu/Hans Lucas/Hans Lucas vía AFP

## II.2.2 La participación en la vida política y pública

En los artículos 7 y 8 de la Convención CEDAW se exige a los Estados partes que garanticen la igualdad en la participación de las mujeres en la vida política y pública. El **artículo 7** dice así:

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

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

El **artículo 8** se centra en la participación de la mujer a nivel internacional.

La participación en la vida política y pública abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas a través del ejercicio del poder político, en particular el ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo, en los planos internacional, nacional, regional y local. Esto se debe conseguir dentro del marco de un sistema político en el que cada ciudadano/a disfrute del derecho a votar y a ser elegido/a en elecciones periódicas y auténticas. Esto también incluye la implicación de la sociedad civil, los ayuntamientos, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o sectoriales, las organizaciones de mujeres, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones interesadas en la vida pública y política.

Los datos de la UIP y ONU Mujeres indican una tendencia general hacia un incremento constante aunque lento en el número de **mujeres en los altos cargos públicos**. El avance en el porcentaje de mujeres ministras se ha ralentizado en los últimos años, y solo se ha producido un pequeño incremento desde el 21,9 % en 2021 hasta el 22,8 % en 2023. Al menos nueve países no contaba con mujeres ministras de Gobierno a fecha de 1 de enero de 2023<sup>221</sup>.

Aunque los parlamentos representan la principal institución legislativa, las mujeres —que constituyen la mayoría de la población— a menudo quedan marginadas de los procesos de toma de decisiones. En los parlamentos, las mujeres suelen ocupar menos cargos de poder.

La información disponible muestra un leve incremento en el **porcentaje de mujeres en los parlamentos**. En general, el porcentaje de escaños ocupados por las mujeres en los parlamentos nacionales aumentó ligeramente del 26,1 % en enero de 2022 al 26,5 % en enero de 2023. El progreso ha sido desigual entre países y regiones, y hay grandes diferencias en los promedios regionales (véase el recuadro 15).

*Una declaración conjunta de la UIP y el Comité de la CEDAW insta a los parlamentos y los Gobiernos a adoptar planes de acción nacionales con el objeto de lograr la paridad de género en la política de aquí a 2030, con medidas entre las que figuran reformar los marcos jurídico y político, convertir a las instituciones en sensibles al género y dotarlas de perspectiva de género, y garantizar un entorno propicio para la igualdad de género (véase el recuadro 7 para obtener más información).*

Las **cuotas** han demostrado ser un factor fundamental para conseguir una mayor representación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito de la política. En 2022, las mujeres ocupaban el 30,9 % de los escaños totales en las cámaras bajas y únicas en los países que aplicaron una cuota legislada de género en las renovaciones parlamentarias, mientras que, en los países sin ningún tipo de cuota, el promedio de mujeres elegidas fue solamente del 21,2 %<sup>222</sup>. Sin embargo, para que dichas cuotas sean eficaces, se deben integrar en la ley y tienen que ser obligatorias; también deben ser ambiciosas, adaptarse al sistema político y combinarse con sólidos mecanismos de control del cumplimiento a fin de garantizar su aplicación, como las sanciones por incumplimiento.

221 UIP y ONU Mujeres, [Mujeres en la política: 2023](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres, 2023).

222 UIP, [Las mujeres en el parlamento en 2022: Perspectiva anual](#) (Ginebra: UIP, 2023).

**Recuadro 15:** Las mujeres en el parlamento: promedios mundial y regionales (1 de enero de 2023)<sup>223</sup>

Promedio mundial	Cámara baja y unicameral	Cámara alta	Todas las cámaras
	26,5%	26,1%	26,5%
Promedios regionales	Cámara baja y unicameral	Cámara alta	Todas las cámaras
Américas	34,9%	34,6%	34,4%
Europa	31,1%	30,7%	31%
África Subsahariana	26,6%	26,1%	26,5%
Asia	21,2%	19,4%	21%
Pacífico	19,5%	49,4%	22,6%
Oriente Medio y Norte de África	17,7%	11,3%	16,3%

Los datos de la UIP también indican que, a fecha de enero de 2023, solo 62 mujeres presidían más de una de las cámaras de los 186 parlamentos de todo el mundo. Esto constituye solo una más que en enero de 2022. Por consiguiente, las mujeres ocupan el 22,7 % de los cargos totales cubiertos de la presidencia del parlamento o de una de sus cámaras<sup>224</sup>. A menudo, su papel de liderazgo se encuentra en las comisiones parlamentarias que se asocian tradicionalmente con las funciones de la mujer, como los asuntos de mujeres, la infancia, la familia y el bienestar social.

Los parlamentos, como instituciones, a menudo funcionan sobre la base de normas, prácticas y políticas que discriminan a la mujer y le dificultan efectuar cambios desde dentro. Por lo tanto, los cambios desde dentro de las instituciones como, por ejemplo, crear parlamentos sensibles al género (véase [la sección IV.1 sobre los parlamentos como instituciones sensibles al género](#)), junto con unos partidos políticos sensibles al género, son esenciales para promover la participación plena y equitativa de la mujer en la vida política y pública.

223 Parline de la UIP, “[Global and regional averages of women in national parliaments](#)”, promedio a fecha de 1 de enero de 2023. Para obtener más información, véase UIP, [Las mujeres en el parlamento en 2022: Perspectiva anual](#) (Ginebra: UIP, 2023).

224 Parline de la UIP, “[Women Speakers of national parliaments](#)”, datos a fecha de enero de 2022.

## Recuadro 16: Ejemplos de dificultades para las mujeres en el parlamento

- En los parlamentos han predominado los hombres durante demasiado tiempo. La insensibilidad a las diferencias de género no contribuye a que la programación de las reuniones parlamentarias sea flexible, es más, puede provocar que el personal de administración insista en horarios de trabajo tradicionales, los cuales discriminan a las mujeres —que soportan la mayoría de las responsabilidades domésticas y de cuidado, especialmente cuando tienen hijo(a)s de corta edad, y no pueden estar disponibles a altas horas—, al tiempo que ignoran las responsabilidades de cuidado equitativas que los hombres parlamentarios deberían asumir.
- La negación de la licencia de maternidad de las mujeres parlamentarias (o la licencia parental de los parlamentarios en general) y el hecho de no proporcionar instalaciones para la lactancia y de guardería dificultan su capacidad de conciliar sus funciones de crianza y políticas.
- Las mujeres también se enfrentan a la violencia de género en la política. Ese tipo de violencia se dirige a las mujeres debido a su género y adopta formas basadas en el género, como las amenazas sexistas o el acoso y la violencia sexuales. Su objetivo suele ser disuadir a las mujeres de participar activamente en la política, así como influir, restringir o impedir la participación política de las mujeres individualmente y como grupo. Amenaza la igualdad de género en la adopción de decisiones y el desarrollo de instituciones democráticas sólidas y resilientes<sup>225</sup>.

Las investigaciones de la UIP concluyen que la mayoría de las mujeres parlamentarias afronta alguna forma de sexismo, acoso o violencia durante su mandato<sup>226</sup>.

225 Véase más en Asamblea General de las Naciones Unidas, [Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias sobre la violencia contra la mujer en la política](#), A/73/301, 6 de agosto de 2018.

226 UIP, [Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias](#) (Ginebra: UIP, 2016); UIP y Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE), [Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los Parlamentos de Europa](#) (Ginebra: UIP y APCE, 2018); UIP y Unión Parlamentaria Africana (UPA), [Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Africa](#) (Ginebra: UIP y UPA, 2021).

### Recuadro 17: El sexismo, el acoso y la violencia que afrontan las mujeres parlamentarias

	África (2021)	Europa (2018)	Mundo (2016)
Violencia psicológica	80%	85%	82%
Violencia sexual	39%	25%	22%
Violencia física	23%	15%	25%
Violencia económica	29%	14%	33%

Finalmente, como se ha mencionado, es esencial garantizar la participación de la mujer en las negociaciones de paz, el mantenimiento de la paz y los acuerdos posteriores a conflictos, como destaca el Comité de la CEDAW en su recomendación general núm. 30 (véase [el apartado de la sección II.1.2.b sobre los conflictos armados, el enfrentamiento político y la ocupación](#)).

### El enfoque del Comité de la CEDAW 14: La participación en la vida política y pública

El Comité de la CEDAW, en su recomendación general N° 23 (1997), que se centra específicamente en la participación de la mujer en la vida política y pública<sup>227</sup>, destaca que “[e]n todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos”<sup>228</sup>.

El Comité también enfatiza la necesidad de prestar atención para lograr la participación de “(...) las mujeres de grupos desfavorecidos (...)” en la vida política y pública.

Además, el Comité destaca la función esencial que desempeña la educación a la hora de fortalecer la integración de “estrategias constructivistas de enseñanza que doten a las niñas y las mujeres de capacidad de pensamiento crítico y de un sentimiento positivo de autoestima y confianza para participar en condiciones de igualdad con los hombres en puestos directivos y decisorios en las esferas social, económica y política” y eliminar los prejuicios y estereotipos de género que obstaculizan la plena participación de la mujer<sup>229</sup>.

227 Véanse específicamente Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 23: Vida política y pública](#), 1997, y Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 8: Aplicación del artículo 8 de la Convención](#), 1998. El Comité de la CEDAW publicará próximamente una nueva recomendación general sobre la participación en la vida pública y política.

228 Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 23: Vida política y pública](#), 1997, párr. 10.

229 Comité de la CEDAW, [Recomendación general núm. 36 \(2017\) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación](#), CEDAW/C/GC/36, 27 de noviembre de 2017, párr. 81.

El Comité opina que la eliminación de las barreras *de jure* es necesaria pero no suficiente. La participación plena y equitativa de la mujer puede ser el resultado de la discriminación indirecta en las prácticas y los procedimientos que promueve al hombre inadvertidamente. Por lo tanto, las medidas especiales de carácter temporal, que pretenden acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, y superar las consecuencias de la discriminación histórica contra las mujeres, que las conducen a situaciones desfavorecidas, son esenciales para dar pleno efecto a la igualdad de derechos en la participación en la vida política y pública (véase [la sección II.1.1.c sobre las medidas especiales de carácter temporal](#)).

El bajo nivel de participación de la mujer en la vida política y pública no solo proviene de la desigualdad entre mujeres y hombres, sino que también la refuerza. El Comité señala la atención al hecho de que las leyes, las políticas y las decisiones adoptadas solo por los hombres reflejan únicamente parte de la experiencia y el potencial humanos. El concepto de democracia tendrá un significado auténtico y dinámico, así como una repercusión duradera, únicamente cuando las mujeres y los hombres compartan protagonismo en la adopción de decisiones en el ámbito político y se tengan en cuenta igualmente los intereses de ambos.

El Comité pone de relieve que las limitaciones en la participación de la mujer son fruto de múltiples factores interrelacionados, entre ellos la escasa participación de la mujer en las profesiones de las que provienen los políticos, las jornadas largas e inflexibles del trabajo público y político, las desigualdades relacionadas con el acceso de la mujer a la educación y los recursos, y el hecho de que las mujeres soportan una carga desigual de responsabilidades domésticas y de cuidado en comparación con los hombres.

Más recientemente, el Comité de la CEDAW ha apuntado a la importancia de ratificar la paridad de género como la norma en los procesos de adopción de decisiones<sup>230</sup>.

En el momento de la publicación del presente manual, el Comité de la CEDAW estaba preparando una nueva recomendación general sobre la participación igualitaria e inclusiva de la mujer en los sistemas de adopción de decisiones. Según el Comité, esta orientación no solo debería actualizar la recomendación general N° 23 sobre las mujeres en la vida política y pública adoptada en 1997, sino también complementarla. Su meta es “dar un impulso decisivo a la representación igualitaria e inclusiva de la mujer en los sistemas de adopción de decisiones”. Más allá de los artículos 7 y 8, la futura recomendación general tendrá por objeto “iniciar un análisis integral y armonizado de todos los artículos de la Convención para abordar los obstáculos estructurales que impiden la representación igualitaria e inclusiva de todas las mujeres en los sistemas de adopción de decisiones”, como la discriminación, la violencia y los estereotipos de género que les impiden acceder o permanecer en ese tipo de puestos. La idea es “alejarse de la mera participación y acercarse a la representación igualitaria e inclusiva”<sup>231</sup>.

230 Comité de la CEDAW y UIP, “[Women’s political leadership: Striving for balance: 50/50 by 2030](#)”, 8 de marzo de 2019.

231 Comité de la CEDAW, [Concept Note on the Future General Recommendation on Equal and Inclusive Representation of Women in Decision-Making Systems](#), 2022, sección 1.

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 13: La participación en la vida pública y política

El Comité, en el diálogo constructivo que mantuvo con un Estado parte en julio de 2019, le recomendó promulgar una “ley sobre paridad de género con miras a asegurar la igualdad de representación de la mujer en todos los ámbitos de la vida política y pública”<sup>232</sup>. El 14 de octubre de 2019, el Estado parte aprobó la Ley núm. 2019-870 y sus reglamentos de aplicación. La Ley promueve la representación de la mujer en las asambleas cuyos miembros son elegidos y parcialmente elegidos. En su carta de seguimiento de febrero de 2022, **el Comité tomó nota con reconocimiento de la aprobación de la Ley y acogió con beneplácito la campaña de sensibilización** llevada a cabo por el Ministerio del Adelanto de la Mujer, la Familia y la Protección de la Infancia. Sin embargo, al Comité le seguía preocupando “que la cuota prevista en la Ley núm. 2019-870 solo se aplique a las candidaturas y no a cargos electivos, que se limite al 30 % y que constituya una medida más incentiva que coercitiva”. Además, aunque el Comité celebró la redacción de un proyecto de ley sobre paridad de género por parte del Ministerio del Adelanto de la Mujer, la Familia y la Protección de la Infancia, lamentó la ausencia de información acerca de su alcance exacto y el plazo de ejecución<sup>233</sup>.

En otra ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que asegurara que la cuota constitucional de género fuera aplicable hasta que se lograra la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, hiciera obligatorias las cuotas de género en las listas electorales de los partidos políticos y exigiera la imposición de sanciones, incluidas multas monetarias, en caso de incumplimiento. Además, instó al Estado parte a que hiciera cumplir el principio de igualdad de género previsto en la Constitución al nombrar a ministro(a)s del Gobierno y miembros de los consejos de administración de las empresas públicas y privadas, enmendara la Ley de Financiación de los Partidos Políticos para que contemplara específicamente las dotaciones para la financiación de campañas y la capacitación de las candidatas a las elecciones, y promulgara legislación que tipificara el acoso político y los ataques sexistas contra las candidatas y las activistas políticas<sup>234</sup>.

El Comité, en sus observaciones finales sobre otro informe periódico, recomendó a un Estado parte que introdujera la obligación de la alternancia entre hombres y mujeres en las listas de candidaturas de los partidos políticos, además de los cupos obligatorios de mujeres en los cargos decisivos electivos o nombrados, y la concesión de incentivos financieros y de otra índole a los partidos políticos que tengan el mismo número de mujeres y hombres, con el mismo rango, en sus listas electorales<sup>235</sup>.

232 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Côte d'Ivoire](#), CEDAW/C/CIV/CO/4, 30 de julio de 2019.

233 Comité de la CEDAW, [Follow-up letter to concluding observations: Côte d'Ivoire](#), 24 de febrero de 2022.

234 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Zimbabwe](#), CEDAW/C/ZWE/CO/6, 10 de marzo de 2020.

235 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia](#), CEDAW/C/COL/CO/9, 14 de marzo de 2019.

## Recuadro 18: Resolución de la UIP sobre la libertad de las mujeres de participar en los procesos políticos

En Octubre de 2016, los parlamentos miembros de la UIP adoptaron por unanimidad una resolución centrada en la participación de la mujer en el ámbito político, que exhortaba a los parlamentos “a fijar un plazo para alcanzar el objetivo de una representación de al menos 30 por ciento de mujeres en los parlamentos y a fijar otro plazo para el momento en que este porcentaje deba alcanzar el 50 por ciento”<sup>236</sup>.

Recomienda varias medidas que los parlamentos deberían tomar para alcanzar este objetivo, entre ellas:

- Adoptar cuotas que fijen objetivos ambiciosos y permitan a las mujeres ser preseleccionadas para los escaños que tengan posibilidad de ganar, o de posiciones favorables en las listas.
- Crear un ambiente más equitativo para las mujeres y los hombres candidatos, haciendo que el financiamiento público de los partidos dependa parcialmente del número de candidatas que presenten los partidos políticos, estableciendo fondos especiales o préstamos exentos de intereses para las candidatas y limitando los gastos y la duración de las campañas.
- Elaborar programas de empoderamiento y capacitación específicos que favorezcan la participación de las mujeres jóvenes en los procesos políticos.
- Adoptar medidas legales y prácticas con miras a impedir y castigar los actos de acoso, intimidación y violencia hacia las candidatas y las parlamentarias, en particular en internet y los medios sociales.

## Estudio monográfico 3: Combatir la violencia contra la mujer en la política en el Reino Unido

En una reunión celebrada el 26 de marzo de 2019, el grupo parlamentario de todos los partidos sobre la democracia en el mundo, un grupo formado por parlamentario(a)s y pares de distintos partidos del Parlamento del Reino Unido con un interés común en la democracia y el desarrollo, exploró qué pueden y deben hacer los partidos políticos para eliminar la violencia por razón de género contra la mujer en la política. Surgieron dos hallazgos principales: la violencia contra la mujer en la política es un fenómeno habitual y casi normalizado, y la legislación diseñada para prevenir, proteger y enjuiciar la violencia por razón de género contra la mujer en la política, aunque se suele concebir con acierto sobre el papel, no se aplica o se hace cumplir en la práctica. Entre las recomendaciones destinadas a abordar el papel de los partidos políticos a la hora de combatir la violencia por razón de género contra la mujer en la política figuran las siguientes:

236 UIP, [La libertad de las mujeres de participar plenamente en los procesos políticos, con toda seguridad e independencia: establecer alianzas entre los hombres y las mujeres para alcanzar este objetivo](#), resolución adoptada en la 135ª Asamblea de la UIP celebrada el 27 de octubre de 2016 en Ginebra.



- Los partidos políticos deben crear entornos de trabajo en los que la mujer esté a salvo del acoso y la intimidación, y en los que se favorezca y se celebre su participación en la política. Esta medida incluye evaluar todos los espacios donde tienen lugar las actividades de los partidos —desde las oficinas de campaña hasta los parlamentos— como espacios de trabajo oficiales que deberían estar regulados con arreglo a la legislación sobre la igualdad de género y de lucha contra el acoso.
- Los partidos políticos deben respaldar las asociaciones entre partidos así como las alianzas entre géneros para trabajar de manera coordinada con miras a eliminar la violencia, la intimidación y el acoso, y garantizar que se erradican de las prácticas internas y la cultura organizativa de los partidos<sup>237</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 15: La participación en la vida política y pública

### Medidas generales

- Planificar y ejecutar programas de sensibilización del público que promuevan el liderazgo de la mujer, la igualdad de género y la eliminación de los estereotipos de género en la esfera política y pública.
- Promover el desarrollo y la ejecución de programas de desarrollo de capacidades para las mujeres candidatas, políticas y parlamentarias, en particular programas específicos para las mujeres jóvenes.
- Asegurar un número igualitario de mujeres y hombres en los puestos de liderazgo del parlamento, las comisiones electorales y otros órganos de gobernanza a todos los niveles, a través de procesos transparentes y equitativos, como la doble dirección y la rotación de género en los cargos de liderazgo.

### Medidas legislativas

- Consagrar la paridad de género en la Constitución y los marcos jurídicos, y definir un objetivo del 50 % en relación con la representación de la mujer en el parlamento y el Gobierno.

<sup>237</sup> Westminster Foundation for Democracy (WFD), "[UK parliamentary group calls to end violence against women in politics](#)", 2 de abril de 2019.

- Aprobar legislación que facilite el acceso de la mujer a cargos electos y a puestos de liderazgo, entre otras cuestiones con cuotas legisladas de género, obligatorias y bien diseñadas, que incluyan sólidos mecanismos de cumplimiento y se adapten al sistema electoral vigente, así como con incentivos de financiación para los partidos políticos, y la supervisión, el examen y el refuerzo periódicos de ese tipo de medidas<sup>238</sup>.
- Aprobar legislación y políticas que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en la política, y garantizar su aplicación a través de los debidos mecanismos de cumplimiento<sup>239</sup>.
- Aprobar legislación que vele por que las organizaciones y las instituciones públicas, entre ellas los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o sectoriales, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, no discriminen a la mujer, y respeten y promuevan activamente la participación y el liderazgo de la mujer.
- Promulgar legislación que ponga tope al gasto en las campañas electorales y proporcionen financiación a las mujeres candidatas.

### **Mecanismos parlamentarios**

- Garantizar que se imparten programas de sensibilización y desarrollo de capacidades entre los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario sobre la participación de la mujer en la vida política.
- Asegurar un entorno de trabajo en los parlamentos donde la mujer esté a salvo del acoso y la intimidación, y que tenga en cuenta las responsabilidades familiares y de cuidado de las parlamentarias y los parlamentarios sobre la base del principio de reparto equitativo de este tipo de responsabilidades entre mujeres y hombres.

**Para obtener orientaciones adicionales sobre las medidas recomendadas en este ámbito, véase Comité de la CEDAW, [Recomendación general N° 23: Vida política y pública, 1997](#).**

<sup>238</sup> Las recomendaciones generales núms. 23 y 25 de la CEDAW declaran que las medidas especiales de carácter temporal no se limitan a las cuotas electorales y también pueden adoptar la forma de diversas medidas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, como pueden ser la promoción y las campañas, los programas de divulgación o apoyo, la asignación o reasignación de recursos, el trato preferencial, la determinación de metas en materia de contratación y promoción, y los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados.

<sup>239</sup> Para conocer orientación detallada y buenas prácticas sobre las medidas que deben adoptar los parlamentos, véase UIP, [Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2019).

## Parte III: La función de los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW

Esta parte del manual se centra en la función que desempeñan los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW en sus actividades, así como en los aspectos siguientes en particular:

- La ratificación de la Convención y su Protocolo Facultativo, y la retirada de reservas
- La aplicación de la Convención a nivel nacional
- La presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW en relación con dicha aplicación



Los parlamentarios y las parlamentarias desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar que las disposiciones de la CEDAW se convierten en realidad para todas las mujeres y las niñas.

© UIP/Parlamento de Bahrein

## III.1. El Comité de la CEDAW y la función de los parlamentos

El Comité de la CEDAW, en su declaración de 2010 sobre la función de los parlamentos, pone de relieve que, aunque el procedimiento de ratificación de tratados internacionales, o de adhesión a ellos, así como el procedimiento para retirar reservas, son diferentes entre los sistemas jurídicos nacionales de los Estados, los parlamentos cumplen con regularidad una función fundamental en los aspectos siguientes:

- Los parlamentos pueden **alentar a sus respectivos Estados a pasar a ser parte** de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo.
- En la mayoría de los Estados, se necesita la **aprobación** del parlamento antes de depositar el instrumento de ratificación de un tratado internacional ante el Secretario General de las Naciones Unidas.
- Los parlamentos también desempeñan una función significativa en la **sensibilización acerca de la necesidad de retirar las reservas** que tienen sus Estados a la Convención CEDAW.
- Los parlamentos y sus miembros cumplen una función esencial **asegurando el respeto** de los principios enunciados en la Convención CEDAW y la aplicación de sus disposiciones, que incluye la incorporación en la legislación nacional del principio de igualdad de género, la prohibición de la discriminación contra la mujer por razón de género y los diversos derechos consagrados en la Convención.
- Los parlamentos también deberían contribuir a la **preparación de los informes que los Estados deben presentar ante el Comité de la CEDAW**, a saber, mediante su participación en la redacción de los informes de los Estados partes sobre la aplicación de la Convención, en el diálogo con el Comité y en el seguimiento de las observaciones finales del Comité<sup>240</sup>.

<sup>240</sup> Comité de la CEDAW, [Los parlamentos nacionales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Declaración del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su relación con parlamentarios](#), E/CN.6/2010/CRP.2, 12 de febrero de 2010, anexo VI.

## III.2 La función de los parlamentos en el proceso de ratificación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, y en la retirada de reservas

A menudo, los debates nacionales sobre la necesidad de ratificar tratados internacionales se inician mediante coaliciones nacionales que reúnen a un amplio espectro de partes interesadas. Los parlamentarios y las parlamentarias se encuentran entre esos pioneros, junto con otros agentes como las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, el mundo académico, periodistas y político(a)s de otro tipo. Los parlamentarios y las parlamentarias tienen una función de peso a la hora de iniciar el debate tanto a nivel nacional como dentro del propio parlamento. Pueden recurrir a sus conocimientos especializados en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género para dejar patentes los argumentos a favor de la ratificación de la CEDAW y su Protocolo Facultativo.

### Recuadro 19: Estado de ratificación de la CEDAW y su Protocolo Facultativo

A fecha de 1 de junio de 2022, la CEDAW había conseguido la práctica ratificación universal. Un total de 189 Estados habían ratificado la Convención y, de los Estados miembros de las Naciones Unidas, solo los Estados Unidos de América, Palau, la República Islámica del Irán, Somalia, Sudán y Tonga no lo habían hecho. Por aquel entonces, 115 Estados eran parte del Protocolo Facultativo y 11 Estados lo habían firmado, aunque no ratificado<sup>241</sup>.

### Recuadro 20: Firma, ratificación o adhesión de un tratado<sup>242</sup>

La **firma** de un tratado indica la aceptación inicial del tratado por el Estado, sujeta a ratificación. Esto concede a los Estados tiempo para solicitar la aprobación del tratado con arreglo a sus procedimientos nacionales. Al firmar un tratado, un Estado tiene la obligación de abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustran el objeto y el fin del tratado (artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

La **ratificación** es el proceso mediante el cual un Estado, que ha firmado inicialmente un tratado, completa el proceso internamente y se convierte con ello en parte.

La **adhesión** es el acto por el cual un Estado que no ha firmado un tratado de antemano expresa su consentimiento para convertirse en parte de ese tratado. En general, la adhesión se produce una vez que el tratado ha entrado en vigor.

La ratificación y la adhesión tienen el mismo efecto: el Estado se convierte en parte del tratado en ambos casos y tiene las mismas obligaciones de aplicarlo a nivel nacional.

241 Para obtener información sobre la ratificación de tratados internacionales, véase ACNUDH, “[Status of Ratification Interactive Dashboard](#)”.

242 Véase más en Biblioteca Dag Hammarskjöld de las Naciones Unidas, “[¿Cuál es la diferencia entre la firma, ratificación y adhesión de un tratado de las Naciones Unidas?](#)”.

Con arreglo a la mayoría de las constituciones, los parlamentos participarán formalmente antes de que el órgano competente del Estado deposite el instrumento de ratificación o adhesión, con tiempo designado para el debate o la formulación de objeciones a la intención del Gobierno<sup>243</sup>. Los parlamentarios y las parlamentarias también desempeñan un papel importante en la retirada de reservas. Los Estados, al formular reservas, pueden limitar la aplicación de ciertos derechos consagrados en un tratado con respecto a ese Estado (véase [la sección 1.2.3 sobre las reservas a la CEDAW](#))<sup>244</sup>. La función representativa de los parlamentarios y las parlamentarias y el conocimiento que tienen de sus electorados los sitúan en una posición única para evaluar el modo en que afectan las reservas al disfrute de los derechos por parte de las mujeres y las niñas. Dicha posición les permite utilizar las pruebas que han recabado de las realidades vividas de las mujeres y las niñas a fin de iniciar mociones de retirada de reservas o apoyar las mociones de ese tipo que los demás presenten ante el parlamento.

### Qué pueden hacer los parlamentos 16: La ratificación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, y la retirada de reservas

- En los países que no son parte de la Convención CEDAW, los parlamentarios y las parlamentarias pueden promover en el parlamento la importancia de la Convención para garantizar la igualdad de género, e instar a ratificar este tratado.
- En los países que no son parte del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW (en relación con las comunicaciones individuales y el procedimiento de investigación), los parlamentarios y las parlamentarias pueden concientizar en el parlamento acerca de la importancia del Protocolo Facultativo y hacer un llamamiento a su ratificación.
- En los países que son parte de la Convención CEDAW, los parlamentarios y las parlamentarias pueden sensibilizar a otros parlamentarios y al personal parlamentario acerca de la relevancia de la Convención CEDAW y la necesidad de incorporarla en la legislación nacional.
- En los países que han formulado reservas a la Convención CEDAW, los parlamentarios y las parlamentarias pueden concientizar sobre las repercusiones de estas reservas para la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, e instar a retirarlas (véase también [la sección 1.2.3 sobre las reservas a la CEDAW](#)).

243 Cuando un Estado desea ratificar un tratado internacional de derechos humanos o adherirse a él, debe ejecutar lo que se conoce como un instrumento de ratificación, que es una confirmación formal firmada por la jefatura del Estado o del Gobierno o por el Ministro o la Ministra de Relaciones Exteriores.

244 Comité de la CEDAW, [Declaración relativa a las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#), A/53/38/Rev.1, 1998.

### III.3 La función de los parlamentos en la aplicación de la CEDAW

Los parlamentos, como parte del aparato estatal, tienen la responsabilidad de proteger y velar por el respeto de los derechos humanos, además de cumplir las obligaciones que un Estado ha asumido en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos a nivel nacional, en cooperación con las ramas ejecutiva y judicial.

El artículo 2 de la CEDAW expone las obligaciones generales de los Estados partes de conformidad con la Convención. Exige a los Estados partes garantizar el cumplimiento de la Convención y adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de otro carácter y todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas sus formas y practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, así como modificar o derogar las leyes, los reglamentos, los usos y las prácticas vigentes que constituyan discriminación directa o indirectamente contra la mujer (véase [la sección II.1.1.a sobre la discriminación y la igualdad](#)).

Los parlamentos desempeñan un papel importante a la hora de garantizar el respeto de las obligaciones que un Estado ha asumido en virtud de la Convención, en particular a través de sus funciones principales de formulación de leyes, supervisión y asignación presupuestaria. La función de formulación de leyes permite a los parlamentos y los parlamentarios y parlamentarias prohibir y prevenir las violaciones de derechos humanos, al garantizar por ley la ratificación y la protección de los derechos, y la inclusión en las leyes nacionales de medios prácticos y eficaces que ofrezcan la posibilidad de solicitar reparación por las violaciones. Los parlamentos también desempeñan una función esencial en la supervisión del desempeño en materia de derechos humanos de la rama ejecutiva del Gobierno, y en el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones relativas a los derechos humanos. Además, los parlamentos deben velar por que se asignen los presupuestos que sean necesarios para aplicar la legislación, establecer instituciones, poner en marcha estrategias y planes que permitan aplicar la legislación y garantizar la igualdad de género en la práctica.

Las Naciones Unidas han reconocido y enfatizado en reiteradas ocasiones la función vital que desempeñan los parlamentos a la hora de promover el respeto de las normas internacionales de derechos humanos. En la resolución 35/29 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos se reconoce “la función crucial que desempeñan los parlamentos, entre otras cosas traduciendo los compromisos internacionales en políticas y leyes nacionales” y contribuyendo así a “que cada Estado Miembro de las Naciones Unidas cumpla sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos y a que se consolide el estado de derecho”<sup>245</sup>.

---

245 Resolución 35/29 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal](#), A/HRC/RES/35/29, 13 de julio de 2017.

En consecuencia, el ACNUDH, en coordinación con la UIP, elaboró un informe centrado en la mejora de las sinergias entre los parlamentos y la labor del Consejo de Derechos Humanos y su EPU. En el informe se pone de relieve el papel de los parlamentos en la promoción y la protección de los derechos humanos. Contiene ejemplos del modo en que han contribuido en particular las comisiones parlamentarias de derechos humanos. Concluye con una serie de recomendaciones relativas al fortalecimiento de la función de los parlamentos a la hora de velar por las garantías de derechos humanos a nivel nacional y en relación con los mecanismos internacionales de derechos humanos. El informe también incluye un **proyecto de principios relativos a los parlamentos y los derechos humanos**<sup>246</sup>.

Además de las recomendaciones relativas a las funciones de formulación de leyes, supervisión y presupuestación, entre otras recomendaciones figuran las siguientes:

- Velar por que la asistencia para el desarrollo y los fondos de cooperación apoyen la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos en los países receptores de esos fondos.
- Celebrar audiencias públicas, solicitar información y documentación, citar y tomar declaración a testigos, presentar informes y recomendaciones al plenario del parlamento e iniciar debates parlamentarios sobre temas relacionados con los derechos humanos.
- Examinar los proyectos de informes que el Estado debe presentar a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y formular observaciones al respecto.
- Participar, por conducto de una persona coordinadora designada, en el mecanismo nacional de presentación de informes y seguimiento (para obtener más información, véase [la sección III.4 sobre la función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW](#)), y velar por que se determinen y se tengan en cuenta con carácter prioritario las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos que requieran una reforma legislativa o la introducción de ajustes presupuestarios.
- Participar en el examen periódico universal y en los períodos de sesiones de los órganos creados en virtud de tratados, ya sea como parte de la delegación del Gobierno, o de forma independiente.
- Dirigir la supervisión parlamentaria de la labor de aplicación de las recomendaciones de los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos realizada por el Gobierno<sup>247</sup>.

246 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/38/25, 17 de mayo de 2018. El proyecto de principios relativos a los parlamentos y los derechos humanos figura (en inglés únicamente) en el anexo I del informe.

247 Para consultar las recomendaciones detalladas, véase *Ibid.*, párrs. 56-64.



## Qué pueden hacer los parlamentos 17: Los parlamentos y la aplicación de la CEDAW

- Garantizar que la Convención orienta y conforma la agenda legislativa del parlamento, así como el contenido de las leyes y las políticas.
- Velar por que el Gobierno cumple las obligaciones asumidas en virtud de la Convención a través de la debida supervisión.
- Asegurar la asignación de presupuestos adecuados a la aplicación de las leyes y las políticas que tengan por objeto promover los derechos humanos de las mujeres, así como el establecimiento de instituciones a tal fin.
- Participar en el proceso de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW como una manera de supervisar la aplicación de la Convención a nivel nacional, un proceso que incluye la preparación del informe y el seguimiento de las observaciones finales del Comité.

### III.3.1 Función legislativa

La consagración de derechos en la legislación atiende a las siguientes razones: proteger los derechos, regular los comportamientos o las conductas y actuar como agente de reforma social. Es importante apuntar que la función de formulación de leyes de los parlamentarios y las parlamentarias no se limita a la sustancia del Derecho o al contenido de la legislación. En vez de eso, su función también consiste en examinar la estructura o los aspectos y mecanismos procesales del cumplimiento de la ley y la administración de justicia, así como la cultura, los sistemas de valores y el entorno social en los que se interpreta y se pone en práctica la ley<sup>248</sup>.

### El enfoque del Comité de la CEDAW 15: Aplicación de la CEDAW: la función legislativa del parlamento

El Comité de la CEDAW, en su recomendación general N° 28 sobre las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención<sup>249</sup>, aclara que los Estados partes deben adoptar todas las medidas apropiadas para cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención, entre otras cuestiones, mediante la aprobación de legislación que prohíbe la discriminación, el establecimiento de protección jurídica para los derechos de la mujer y la enmienda o abolición de las leyes y prácticas discriminatorias. El Comité recuerda a los Estados partes que las leyes nacionales nunca se pueden utilizar como justificación de la falta de cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

248 Véase más en Partners for Law in Development (PLD), [Developing Capacities for Strengthening the Application of CEDAW: A Trainers' Guide](#) (Nueva Delhi: PLD, 2012).

249 Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.

El Comité destaca que la discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos humanos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer, y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes.

El Comité enfatiza la importancia de adoptar medidas para seguir avanzando con el fin de alcanzar los objetivos de la Convención. Una política de esta naturaleza debería incluir garantías constitucionales y legislativas, incluida la armonización con las disposiciones jurídicas nacionales y la enmienda de las disposiciones jurídicas que sean contrarias. El principio de la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación debe consagrarse en el derecho nacional con carácter supremo y obligatorio.

Deberían aprobarse leyes que prohíban la discriminación en todos los ámbitos y a lo largo de toda la vida de la mujer, de conformidad con lo dispuesto en la Convención CEDAW. Esto incluye la adopción de medidas para modificar o abolir las leyes, normas, costumbres y prácticas vigentes que sean discriminatorias contra la mujer. Los Estados partes también deberían asegurar que la legislación que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad entre la mujer y el hombre prevea recursos adecuados para las mujeres que sean objeto de discriminación en violación de lo dispuesto en la Convención.

El Comité considera que la Convención tiene más eficacia cuando se incorpora al orden jurídico nacional de manera automática o a través de un proceso específico de incorporación. Por consiguiente, insta a los Estados partes en los que la Convención no forma parte del orden jurídico nacional a considerar incorporarla para que pase a integrar el derecho nacional, por ejemplo, mediante una ley general sobre la igualdad.

#### **Estudio monográfico 4: Ejemplos nacionales de la función legislativa del parlamento en la promoción de la aplicación de la CEDAW (la Argentina, el Líbano y Tailandia)**

La **Argentina** ha aprobado varias leyes, entre ellas:

- Una ley de promoción del acceso al empleo para personas transexuales, transgénero y travestis;
- Una ley de equidad de género en servicios de comunicación, que establece la paridad entre hombres y mujeres y crea cuotas para las personas transexuales, transgénero y travestis;
- La “Ley 1000 días”, que garantiza una asistencia integral a las embarazadas y sus niños y niñas en sus primeros 1000 días (tres años) de vida;
- Una ley de interrupción voluntaria del embarazo;

- Una ley contra la violencia y el acoso en el trabajo, y la ratificación del Convenio núm. 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la violencia y el acoso (2019);
- Una ley de cupo en eventos musicales, que establece un cupo mínimo del 30 % para la representación de la mujer en eventos de música en directo;
- Una ley de violencia política, que reconoce la violencia política como una forma de violencia por razón de género contra la mujer;
- Una ley de acoso callejero;
- La “Ley Micaela”, que establece la capacitación obligatoria en género para las personas que se desempeñan en los tres poderes de la función pública;
- La “Ley Brisa”, que reconoce el derecho a reparación económica para niñas, niños y adolescentes cuyas madres hayan sido víctimas de un feminicidio; y
- Una ley de paridad de género en ámbitos de representación política<sup>250</sup>.

En el **Líbano**, el parlamento llevó a cabo un examen de las leyes con miras a derogar o modificar disposiciones que discriminaran a la mujer. Este ejercicio se centró en las leyes relativas a la familia y el estatuto personal, la participación en la vida pública, la protección social, la participación económica y la igualdad de remuneración, entre otras cuestiones. El parlamento aprobó varios proyectos de ley, incluidas enmiendas a la ley de violencia doméstica, y una ley que tipifica el acoso sexual como delito<sup>251</sup>.

**Tailandia** ha puesto en marcha iniciativas de calado para integrar el principio de la no discriminación en su legislación y sus políticas. En la Constitución de 2017 se estipula claramente que las mujeres y los hombres gozan de los mismos derechos. La Constitución obliga al Estado a incorporar la perspectiva de género en la preparación del presupuesto nacional. La Constitución exige igualmente a los partidos políticos que tengan en cuenta el equilibrio de género en las listas de candidaturas a las elecciones parlamentarias. La Ley de igualdad de género de 2015 prohíbe expresamente la discriminación de género contra todas las personas, en particular las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, y establece una comisión encargada de promover la igualdad de género. En 2019, el parlamento enmendó la Ley de Protección Laboral con miras a eliminar las diferencias de género en el lugar de trabajo, mejorar la licencia de maternidad, garantizar la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y proporcionar protección contra el acoso sexual. Lo(a)s empleadore(a)s tienen prohibido cesar el empleo de las empleadas por motivo de embarazo<sup>252</sup>.

250 Información obtenida de las consultas en línea efectuadas a los parlamentarios y las parlamentarias para este manual, 22 de julio de 2021.

251 *Ibid.*

252 *Ibid.*

## Qué pueden hacer los parlamentos 18: Aplicación de la CEDAW: la función legislativa del parlamento

- Consagrar el principio de la igualdad entre la mujer y el hombre y la prohibición de la discriminación contra la mujer en el derecho nacional con carácter supremo y obligatorio, y contemplar la introducción de medidas especiales de carácter temporal para reparar las desigualdades preexistentes (véase [la sección II.1.1.c sobre las medidas especiales de carácter temporal](#)).
- Promulgar legislación que prohíba la discriminación contra la mujer por parte de agentes estatales y no estatales.
- Abolir las costumbres y prácticas que sean discriminatorias contra la mujer.
- Derogar o modificar las disposiciones discriminatorias del derecho civil y penal, así como de las leyes y las prácticas consuetudinarias y religiosas, y velar por que las constituciones y el derecho común sustituyan las leyes o las prácticas tradicionales, consuetudinarias y religiosas que discriminan contra la mujer.
- Aprobar legislación que prohíba la discriminación contra grupos desfavorecidos de mujeres, entre ellas las mujeres detenidas, las mujeres refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, las mujeres migrantes, las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales, las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas, las mujeres víctimas de la trata, las mujeres que se dedican a la prostitución, las viudas y las mujeres de edad.
- Asegurar que las leyes prevén el acceso de la mujer a una reparación eficaz cuando se hayan violado sus derechos. Esto debería incluir diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y la reincorporación; medidas de satisfacción, como las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición; cambios en las leyes y prácticas pertinentes; y el sometimiento a la justicia de quienes discriminan contra la mujer, en particular los autores de actos de violencia por razón de género contra la mujer.
- Aprobar legislación que elimine los estereotipos de género discriminatorios.

### III.3.2 Función presupuestaria

El presupuesto es la herramienta más importante de la política económica del Gobierno nacional. Es el indicador fundamental de lo que se propone hacer el Gobierno y los objetivos que pretende lograr. Refleja las prioridades adoptadas por el Estado y presenta los planes financieros del Gobierno para el próximo ciclo presupuestario.

La aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo normalmente es un requisito constitucional. No obstante, más allá de este requisito formal, los parlamentos deberían participar en el proceso de elaboración de presupuestos por los motivos siguientes:

- El parlamento desempeña una función esencial en calidad de vínculo entre el público/contribuyente y el Gobierno, que gasta y redistribuye el dinero recaudado.
- El parlamento, como representante del pueblo, es el órgano apropiado para garantizar que el presupuesto refleje sus prioridades.
- El sistema de equilibrio de poderes favorece la transparencia y la buena gobernanza. La participación en el proceso de elaboración de presupuestos puede generar consenso en caso de elecciones difíciles y presentar soluciones intermedias.
- La participación en el proceso presupuestario puede mejorar las políticas.

Las orientaciones estratégicas y de políticas que sustentan los presupuestos deben reflejar los intereses y las inquietudes de todas las personas: hombres, mujeres, niñas y niños. La presupuestación con perspectiva de género es un medio fundamental para garantizar la igualdad, porque los presupuestos que tienen en cuenta el género pretenden reducir la brecha de género y las desigualdades, y abordar la pobreza de una forma más eficaz<sup>253</sup>. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género es por lo tanto una herramienta importante para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que los Estados han asumido en virtud de la Convención CEDAW.

Como tal, es importante fortalecer la capacidad de los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario para examinar los informes financieros pertinentes, entender cuestiones económicas generales desde una perspectiva de género y analizar el presupuesto para garantizar que sea sensible al género.

### **Recuadro 21:** La elaboración de presupuestos con perspectiva de género

La “elaboración de presupuestos con perspectiva de género” —también llamada “presupuestación con perspectiva de género”— es un enfoque en el que los objetivos de igualdad de género se integran sistemáticamente en la política, la planificación, la presupuestación, la supervisión, la evaluación y las auditorías del Gobierno. Tiene por objeto poner de relieve las repercusiones de distribución diferenciada por el género del presupuesto (en lo que se refiere a ingresos recaudados y gastos), y puede constituir la base para ajustar los recursos de modo que se garantice que tanto la mujer como el hombre se benefician de los recursos públicos<sup>254</sup>.

253 Véase Oxfam, [Guía general para la presupuestación con perspectiva de género: ¿En qué consiste la presupuestación con perspectiva de género?](#) (Oxford: Oxfam, 2018).

254 ONU Mujeres, “[Presupuestos sensibles al género](#)”, curso de capacitación moderado en línea, módulo 1 (2020). Véase también UIP, [Parliament, the Budget and Gender: Handbook for Parliamentarians No. 6](#) (Ginebra: UIP, 2004).

## El enfoque del Comité de la CEDAW 16: Aplicación de la CEDAW: la función presupuestaria del parlamento

El Comité de la CEDAW, en su recomendación general N° 28 sobre las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención<sup>255</sup>, recuerda a los Estados partes las diversas obligaciones relativas a la asignación presupuestaria. De acuerdo con el artículo 2, los Estados partes “convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.” Una política de ese tipo debe estar vinculada a los procesos generales de presupuestación gubernamentales con el fin de garantizar que todos los aspectos de la política estén adecuadamente financiados, de modo que las medidas adoptadas puedan marcar una verdadera diferencia para la vida de las mujeres en la práctica.

El Comité insta a los Estados partes a promover la igualdad entre la mujer y el hombre mediante la formulación y ejecución de planes de acción nacionales y otros programas y políticas pertinentes en consonancia con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y asignar recursos humanos y financieros adecuados para su ejecución.

La expresión “seguir, por todos los medios apropiados;” que se emplea en el artículo 2 de la Convención, brinda a los Estados partes flexibilidad para formular una política que se adecue a su contexto y marco jurídico específicos. Esa política debe tener en cuenta los obstáculos y las resistencias que existan respecto de la eliminación de la discriminación contra la mujer, y responder a ellos. Sin embargo, todo Estado parte debe ser capaz de justificar la pertinencia del medio particular que haya elegido y demostrar que puede lograr el efecto y el resultado deseado. Esto significa que el Estado debe evaluar de inmediato la situación en la ley y en la práctica de la mujer, y adoptar medidas concretas para formular y aplicar una política claramente orientada al objetivo de eliminar por completo todas las formas de discriminación contra la mujer y alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre.

La expresión “sin dilaciones;” que figura en el artículo 2 de la Convención, deja en claro que la obligación de los Estados partes de seguir sus políticas, por todos los medios adecuados, tiene carácter inmediato. Esto no admite ninguna demora ni un enfoque gradual en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar la Convención o adherirse a ella. Continúa que una demora no se puede justificar por ningún motivo, ni de recursos ni por otras consideraciones o carencias del Estado. Cuando un Estado parte carezca de los recursos, debería solicitar asistencia internacional para superar estas dificultades.

<sup>255</sup> Comité de la CEDAW, [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010.

El Comité destaca que los derechos humanos de las mujeres se deben realizar mediante la promoción de la igualdad sustantiva (o *de facto*) por todos los medios adecuados, entre ellos, políticas y programas específicos y eficaces dirigidos a mejorar la situación de la mujer y lograr la igualdad, entre otras cuestiones, según proceda, por medio de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, que se deben dotar de los debidos recursos.

Los Estados partes también deben ofrecer reparación a las mujeres cuyos derechos en virtud de la Convención hayan sido violados como, por ejemplo, una compensación económica que se financie a través de presupuestos específicos.

### Estudio monográfico 5: Ejemplos nacionales de elaboración de presupuestos con perspectiva de género por el parlamento (Bangladesh, el Canadá y México)

En **Bangladesh**, el género se ha integrado en el marco presupuestario de mediano plazo, que exige a los ministerios vincular claramente sus objetivos con la defensa de los derechos humanos de la mujer, en particular la AMPS. Los presupuestos ministeriales anuales también deben identificar el modo en que se promueve la igualdad de género. El Ministerio de Finanzas lleva a cabo un análisis de la perspectiva de género del presupuesto de todos los ministerios, que se presenta ante el parlamento para cada sesión sobre el presupuesto. El Gobierno ha presentado un presupuesto con perspectiva de género en 43 ministerios/divisiones desde el ejercicio fiscal 2009-2010<sup>256</sup>.

En el **Canadá**, el Gobierno elabora una declaración de presupuesto con perspectiva de género que proporciona un análisis del presupuesto basado en el género, donde se identifica la manera en que las políticas pueden afectar a la mujer de manera diferente que al hombre. En 2018, dos comités permanentes de la Cámara de los Comunes, el Comité de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional y el Comité de Defensa Nacional, examinaron conjuntamente el gasto de los departamentos gubernamentales responsables de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Los parlamentarios y las parlamentarias formularon preguntas al Ministro de Defensa Nacional acerca de la contratación de mujeres y las políticas relativas a la eliminación de conductas sexuales nocivas e inapropiadas dentro del ejército<sup>257</sup>.

En **México**, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2007. Al año siguiente, se aprobó un presupuesto público con perspectiva de género. Este presupuesto en cuestión, que se centra en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia por razón de género contra la mujer<sup>258</sup>, se describe en un anexo específico del presupuesto público federal.

256 Kaniz Siddique, *A Case Study of Gender Responsive Budgeting in Bangladesh* (Londres: Commonwealth Secretariat, 2013).

257 PNUD, *Parliaments as partners supporting the Women Peace and Security agenda: A Global Handbook* (Nueva York: PNUD, 2019).

258 Información obtenida de las consultas en línea efectuadas a los parlamentarios y las parlamentarias para este manual, 22 de julio de 2021.

## Qué pueden hacer los parlamentos 19: La función presupuestaria del parlamento

- Garantizar la aprobación de un marco presupuestario con perspectiva de género que se aplique en general para el desarrollo, la implementación y el seguimiento de las políticas, los planes y los presupuestos públicos, incluido, según proceda, en su evaluación y auditoría.
- Velar por que el presupuesto con perspectiva de género se basa en una evaluación de la situación de la mujer en la ley y en la práctica, y asignar un presupuesto a dicha evaluación.
- Asegurar la formulación y aplicación inmediatas de una política cuyo objeto sea la plena eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y garantizar la asignación del presupuesto necesario para la formulación y aplicación de dicha política.
- Velar por la asignación de recursos para la evaluación y la reforma de la legislación y las políticas teniendo en cuenta el género, en particular con el establecimiento de órganos y mecanismos específicos —y su debida dotación de recursos— encargados de implementar dicha evaluación y las reformas conexas.
- Desarrollar la capacidad de los parlamentarios y el personal parlamentario en análisis presupuestario con perspectiva de género.

### III.3.3 Función supervisora

La función supervisora del parlamento es una herramienta importante para fortalecer la democracia, la rendición de cuentas y la eficacia de las instituciones públicas. La supervisión garantiza que las políticas y las medidas del Gobierno sean por un lado eficientes (mediante la evaluación de su aplicación) y, por otro lado, proporcionales a las necesidades del público (por medio del examen de su impacto). La supervisión parlamentaria también es crucial a la hora de

comprobar las irregularidades del Gobierno, ya sean intencionadas o no. Se amplía a todos los aspectos del papel y las funciones del Gobierno. A través de la supervisión, los parlamentos se cercioran de que el público conoce y puede llevar el seguimiento de los planes del Gobierno, y la medida en que se ejecutan esos planes. Los procesos de supervisión evalúan el impacto de las medidas gubernamentales en la sociedad y ayudan a identificar los efectos no deseados o negativos de la política y las acciones del Gobierno<sup>259</sup>.

*Para garantizar la supervisión constructiva, es importante establecer una cultura de supervisión efectiva en la que todas las personas que participan tengan la libertad de expresar y considerar distintas opiniones. Esto mejora el desempeño del Gobierno, confiere una legitimidad adicional al parlamento y al Gobierno, y beneficia al público.*

<sup>259</sup> Para obtener más información sobre la función supervisora de los parlamentos, véase UIP y PNUD, [Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2017).





Las comisiones dedicadas específicamente a la igualdad de género y las coaliciones parlamentarias de mujeres pueden actuar como mecanismos clave para supervisar la actuación gubernamental destinada a promover la igualdad entre los géneros. © UIP/M. Duarte Mutzenberg

### **Recuadro 22:** La supervisión con perspectiva de género

La supervisión con perspectiva de género conlleva garantizar que todos los aspectos de las medidas públicas promueven la igualdad de género. Esto puede contribuir a identificar ámbitos en los que puedan ser necesarias medidas de discriminación positiva, entre otras, con el fin de rectificar las consecuencias continuas de la discriminación basada en el género tanto histórica como presente.

La supervisión parlamentaria es esencial para velar por que un Estado cumpla sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, en particular la aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW, a través de medidas nacionales.

Una supervisión efectiva exige a los parlamentos que establezcan sistemas de supervisión eficaces con:

- un mandato firme con facultades claramente definidas para exigir cuentas al gobierno;
- participantes comprometidos y dispuestos que estén preparados para utilizar las facultades de que dispongan para exigir cuentas al gobierno; y
- una capacidad parlamentaria suficiente para que esas facultades se implementen como, por ejemplo, fuentes independientes de investigación y análisis, y posibles sanciones.

La supervisión debería estar a igual disposición de todos los parlamentarios y las parlamentarias. Por lo tanto, es importante respetar el derecho a que los partidos de la oposición accedan a toda la variedad de herramientas de supervisión.

### Estudio monográfico 6: Supervisión de la igualdad de género por parte del parlamento (España y Gales)

En **España**, se adoptó la Ley Orgánica 1/2004 para prevenir y combatir la violencia de género y proteger a las víctimas. La ley requería que se estableciera el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, un órgano interministerial encargado de crear una base de datos oficial que permita recopilar y analizar la información proporcionada por las correspondientes instituciones públicas centradas en la violencia de género, y de facilitar esta información a las principales instituciones, como el parlamento. Esto se consideró fundamental para informar de la labor de supervisión del parlamento. En 2008, la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados estableció además una subcomisión con el mandato específico de revisar la implementación de esta ley. Durante más de un año, esta subcomisión recibió aportaciones de diversas personas expertas tanto del Gobierno como externas a este. El informe y las recomendaciones resultantes fueron aprobados unánimemente por la Comisión<sup>260</sup>.

En **Gales**, el Assembly Committee on Communities, Equality and Local Government (Comité de la Asamblea sobre Comunidades, Igualdad y Gobierno Local) se encargó de examinar el Gender-based Violence, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Bill (Proyecto de ley sobre violencia de género, maltrato en el hogar y violencia sexual [Gales]) antes de que se convirtiera en ley en 2015. Un año más tarde, este comité, renombrado como "Equality, Local Government and Communities Committee" (Comité de Igualdad, Gobierno Local y Comunidades), llevó a cabo una investigación poslegislativa para analizar los avances realizados en la implementación de las disposiciones de la Ley y su impacto hasta la fecha, incluida la medida en que está mejorando el enfoque para abordar la violencia contra las mujeres, el maltrato en el hogar y la violencia sexual como consecuencia de las obligaciones que recoge la Ley, y si el National Adviser (asesoría nacional) de violencia contra la mujer dispone de poderes e independencia suficientes del Gobierno de Gales para garantizar la implementación de la Ley<sup>261</sup>.

260 UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres: 2021), recuadro 21.

261 *Ibid.*

## Qué pueden hacer los parlamentos 20: La función supervisora del parlamento

- Establecer o utilizar mecanismos de supervisión, entre ellos, comisiones parlamentarias, comisiones de investigación, interrogatorios directos a los ministros y las ministras del Gobierno, el examen de las designaciones del Ejecutivo y mociones y debates.
- Supervisar la aplicación efectiva de la legislación por parte del Gobierno, en particular velando por la asignación de los presupuestos requeridos y el establecimiento de las instituciones y las estructuras que sean necesarias.
- Garantizar la creación de mecanismos de presentación de denuncias y de supervisión para identificar los posibles abusos de poder, el comportamiento arbitrario y la conducta ilegal o inconstitucional por parte de agentes del Gobierno.
- Velar por que las estrategias, las políticas y los programas gozan de la financiación adecuada, y se dirigen a poner en marcha los compromisos y las obligaciones internacionales del Gobierno.
- Asegurar la aplicación de las políticas y los planes del Gobierno, analizar los servicios que reciben financiación pública para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto gubernamental, y evaluar y valorar el impacto de estas políticas y planes de modo que se aumente la rendición de cuentas por incumplimiento o fracaso y se consiga aprender lecciones de cara a la planificación futura.
- Celebrar debates públicos sobre las operaciones del Gobierno y la aplicación de políticas y planes a fin de incrementar la transparencia gubernamental.
- Mejorar constantemente la cultura de supervisión en el parlamento mediante la reforma de su reglamento.
- Consolidar la capacidad de supervisión con perspectiva de género entre los parlamentarios y las parlamentarias, especialmente en las comisiones y las coaliciones conexas.

## III.4 La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW

Al ratificar la Convención CEDAW, un Estado parte acepta la competencia de un organismo internacional independiente —el Comité de la CEDAW— de supervisar su cumplimiento de la Convención. Los Estados partes presentan informes periódicos ante el Comité sobre los progresos conseguidos y los obstáculos encontrados a la hora de cumplir sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención.

La función de los parlamentarios y las parlamentarias en este ciclo de presentación de informes comienza con la preparación del informe del Estado parte, cuando se mantengan los debates sobre el contenido del informe antes de su presentación ante el Comité. Cuando el Comité va a examinar el informe durante el llamado “diálogo constructivo” con el Estado parte, los parlamentarios y las parlamentarias pueden formar parte de la delegación del Estado. Los parlamentos también desempeñan una función esencial a la hora de garantizar el seguimiento de las observaciones finales que adopta el Comité de la CEDAW al concluir su examen del informe del Estado parte.

Los informes nacionales que se presentan ante el Comité de la CEDAW contienen información detallada sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole adoptadas por el Estado para aplicar la Convención CEDAW, así como acerca de los obstáculos encontrados. Los informes exigen un amplio mapeo del progreso realizado en pos de alcanzar la igualdad de género. Los parlamentos tienen un papel determinante a la hora de garantizar la exactitud de la información que figura en el informe presentado.

### III.4.1 Los procesos de presentación de informes y examen

Los órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de la CEDAW, han desarrollado sus propias directrices relativas a la presentación de informes para garantizar que el Estado parte facilita la información con una visión uniforme y completa del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por el Estado parte en cuestión<sup>262</sup>. Estas directrices se encuentran en las páginas web de los órganos de tratados del ACNUDH<sup>263</sup>.

262 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (HRI) de las Naciones Unidas, [Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos: Informe del Secretario General](#), HRI/GEN/2/Rev.6, 3 de junio de 2009. Como se ha abordado con anterioridad, en diciembre de 2019, el Comité de la CEDAW actualizó sus directrices de presentación de informes para que los Estados partes incluyeran en sus informes información sobre la Agenda para el Desarrollo Sostenible y la AMPS. Véase Comité de la CEDAW, [Nota orientativa para los Estados partes sobre la preparación de informes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#), CEDAW/C/74/3, 18 de diciembre de 2019.

263 Véase ACNUDH, [“Material de documentación para los Estados Partes y las Misiones Permanentes”](#).

La siguiente información se centra en la presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW<sup>264</sup>:

- Todos los Estados partes deben presentar un **informe inicial** sobre el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención CEDAW antes de que transcurra **un año** desde que la CEDAW entre en vigor en el país en cuestión. A partir de ahí, se deben presentar **informes periódicos a intervalos específicos** sobre los avances logrados. Los informes de los Estados partes y el calendario de exámenes de los países por órgano de tratado se publican en la página específica del sitio web del ACNUDH dedicada al Comité de la CEDAW<sup>265</sup>.
- Tras recibir el informe, el Comité adopta una **lista de cuestiones** para el Estado parte afectado. La lista de cuestiones es un conjunto de preguntas relativas a aspectos específicos pertinentes para ese Estado parte en particular. Ayuda a orientar al Estado parte en su preparación para el examen, ya que indica temas que es probable que se planteen durante el examen del informe en el transcurso del diálogo constructivo entre el Comité y el Estado parte. Los Estados partes tienen que presentar respuestas por escrito a la lista de cuestiones<sup>266</sup>.
- En julio de 2022, el Comité decidió reintroducir el **procedimiento simplificado de presentación de informes** como el procedimiento predeterminado para la consideración de los informes de los Estados partes (con una opción de no participar disponible para los Estados partes que deseen someterse al examen de acuerdo con el procedimiento tradicional). En el procedimiento simplificado de presentación de informes, el Comité elabora una **lista de cuestiones previa a la presentación de informes**. El informe del Estado se centra a continuación en las cuestiones planteadas en la lista de cuestiones previa a la presentación de informes, y no se elabora ninguna otra lista de cuestiones antes del diálogo entre el Comité y la delegación del Estado parte.
- El diálogo constructivo tiene lugar entre los miembros del Comité y la delegación del Estado parte. Gira en torno a la información incluida en el informe del Estado parte y sus respuestas a la lista de cuestiones (para los Estados que hayan optado por no participar en el procedimiento simplificado de presentación de informes) o la información incluida en la lista de cuestiones previa a la presentación de informes (para los Estados que presenten sus informes con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes), así como en la información recibida de otras fuentes. Normalmente, el Estado parte que presenta el informe envía a una delegación para participar en un diálogo con miembros del Comité. Esta delegación suele consistir en la dirección del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y funcionariado

264 Actualmente, existen iniciativas en marcha encaminadas a fortalecer el sistema de los órganos de tratados, mejorar la coordinación horizontal entre los distintos órganos de tratados y garantizar la actualización y armonización constantes de sus métodos de trabajo. Véase ACNUDH, "[Fortalecimiento de los órganos de tratados](#)".

265 Para obtener información sobre el calendario maestro donde figuran los informes y las fechas de vencimiento de los países, véase ACNUDH, "[Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas](#)" (enlace específico del calendario maestro por Estado).

266 Para consultar la lista de cuestiones, véase ACNUDH, "[Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas](#)" (el enlace específico de la lista de cuestiones).

con conocimiento específico sobre los diversos temas que abarca la Convención, como la administración de justicia, la educación y la salud. También puede incluir el mecanismo nacional de aplicación, presentación de informes y seguimiento, que es la estructura dirigida por el Gobierno encargada de coordinar la participación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. El Comité de la CEDAW destaca la importancia de incluir a parlamentarios y parlamentarias en las delegaciones.

- El Comité emite sus observaciones finales sobre la base del examen del informe, incluidas las respuestas de quienes representan al Estado a las preguntas del Comité formuladas durante el diálogo<sup>267</sup>.

### **Recuadro 23: Mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento**

Los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento son órganos o estructuras gubernamentales de carácter nacional que tienen el mandato de coordinar la preparación de los informes para los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos (entre ellos los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, el EPU y los procedimientos especiales), y colaborar con ellos. También son responsables de la coordinación y la supervisión del cumplimiento y el seguimiento nacionales de las obligaciones asumidas en virtud de tratados, que comprende la presentación oportuna de informes y el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones que los órganos de tratados formulan a los Estados partes. Los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento pueden ser órganos ministeriales o interministeriales, o instituciones independientes. Desempeñan sus funciones en coordinación con los ministerios competentes, los organismos especializados del Estado (como la oficina nacional de estadísticas), los parlamentos y los poderes judiciales. También consultan a las INDH y las OSC de los países.

Los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento a menudo tienen su sede en los Ministerios de Relaciones Exteriores o actúan de enlace con ellos. Los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento implican un enfoque integral en el que abordan ampliamente todos los derechos humanos y participan con todos los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y realizan el seguimiento de las recomendaciones y las comunicaciones individuales de esos mecanismos<sup>268</sup>.

267 Para consultar las observaciones finales dirigidas a los Estados, véase ACNUDH, “[Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas](#)” (enlace específico de las observaciones finales por Estado).

268 Para obtener información y orientación detalladas sobre los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento (anteriormente denominados mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento), véase ACNUDH, [Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento: Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2016). Véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Consultas regionales sobre experiencias y buenas prácticas en relación con el establecimiento y desarrollo de mecanismos nacionales para la aplicación, la presentación de informes y el seguimiento: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/50/64, 4 de mayo de 2022, que contiene una recopilación de buenas prácticas de estos mecanismos, en particular sobre la interacción con los parlamentos.

### **Estudio monográfico 7: Una herramienta de coordinación digital para aumentar la participación en el trabajo del Comité de la CEDAW y otros organismos de las Naciones Unidas (el Paraguay)**

En el **Paraguay**, un proyecto financiado originalmente por el ACNUDH allanó el camino para la creación de SIMORE, una plataforma digital que permite al parlamento, el Ejecutivo y el poder judicial trabajar juntos en el seguimiento de las recomendaciones del Comité de la CEDAW y otros organismos internacionales. SIMORE brinda al público un acceso transparente a información sobre la situación de la aplicación de las recomendaciones. Indica claramente las instituciones responsables de la aplicación de recomendaciones específicas. Una red de coordinación, formada por más de 50 integrantes del funcionariado público de las tres ramas del Gobierno que trabajan en siete grupos temáticos, tiene asignada la tarea de identificar políticas públicas y maneras de superar las dificultades relativas a su aplicación.

De forma generalizada, el éxito de SIMORE ha supuesto que los parlamentarios y las parlamentarias reciban capacitación, lo que a su vez ha propiciado un aumento de la participación en el plano internacional: desde 2016, cinco parlamentarios del Paraguay han formado parte de delegaciones que se han presentado ante organismos de las Naciones Unidas.

El Paraguay está financiando actualmente el desarrollo de plataformas y mecanismos de coordinación institucional similares en otros países.

## **III.4.2 Observaciones finales**

Las observaciones finales son recursos importantes que todas las partes interesadas afectadas a nivel nacional pueden emplear para promover la igualdad de género. Proporcionan orientación autorizada en lo que respecta a qué exige la CEDAW en el contexto de un determinado país y recomiendan las reformas necesarias en los Estados partes examinados. Las observaciones finales a menudo recomiendan la adopción o la enmienda de leyes, políticas y programas, el fortalecimiento o establecimiento de instituciones u órganos que velen por la aplicación de la CEDAW, así como otras medidas pertinentes.

Las observaciones finales normalmente incluyen:

- un reconocimiento de las medidas positivas adoptadas por el Estado para cumplir con sus obligaciones;
- un resumen de los factores y las dificultades que afectan a la aplicación de la Convención por el Estado parte;

- cuestiones de preocupación identificadas que exigen al Estado parte adoptar más medidas para cumplir las obligaciones asumidas en virtud de la Convención;
- medidas recomendadas que el Estado debería tomar para mejorar su aplicación de la Convención; y
- recomendaciones específicas que el Comité considera urgentes, prioritarias y viables, en relación con las cuales el Estado tiene que informar en un plazo de dos años o, excepcionalmente, antes de que transcurra un año, a través de un procedimiento de seguimiento.

En sus observaciones finales, el Comité de la CEDAW recomienda a los Estados partes que difundan de forma generalizada sus recomendaciones a fin de garantizar que todas las ramas del Gobierno y la sociedad civil tienen conocimiento de ellas.

### Estudio monográfico 8: El parlamento supervisa el seguimiento de las recomendaciones del Comité de la CEDAW (Brasil)

En el **Brasil**, la Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados alberga un Observatorio Parlamentario del EPU. Como parte del mandato del Observatorio, tras el examen de 2017 del Brasil, se llevó a cabo una evaluación de la aplicación de las recomendaciones del EPU centrada en combatir la violencia de género. El informe de evaluación se basa en una audiencia pública celebrada en julio de 2021, así como en entrevistas con las partes interesadas y un examen documental de informes y estadísticas oficiales de las OSC. Una de las recomendaciones sometida a seguimiento se centraba en la capacitación en cuestiones de género dirigida a todos los jueces y las juezas que tenían competencia para escuchar las denuncias presentadas en virtud de la Ley 11.340/2006 sobre violencia de género (conocida como “Ley Maria da Penha”). La decisión oficial de impartir esta capacitación obligatoria provino de la recomendación general núm. 35 del Comité de la CEDAW<sup>269</sup>.

269 Véase Cámara de Diputados del Brasil, “[Observatório Da Revisão Periódica Da Onu De Direitos Humanos: Avaliação Das Recomendações](#)”.



### III.4.3 Consultas con las INDH y las OSC

Se anima a los Estados partes a que, cuando preparen sus informes sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos, realicen amplias **consultas** con las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, de modo que el proceso de presentación de informes sea lo más participativo e inclusivo que sea posible. A su vez, el Comité de la CEDAW invita a las INDH y las OSC a presentar sus propios documentos en relación con el examen de un Estado parte, a menudo denominados informes paralelos.

#### **Recuadro 24:** La función de las INDH y las OSC en el examen de los informes presentados por los Estados partes

Los parlamentarios y las parlamentarias colaboran estrechamente con las INDH y las OSC. Muchos de ellos ocupan puestos directamente en las INDH o las OSC, o tienen algún tipo de relación con estas entidades.

Las INDH desempeñan una función importante a la hora de alentar a sus respectivos Estados a que cumplan sus obligaciones en materia de presentación de informes. Pueden proporcionar al Comité de la CEDAW información independiente sobre la situación nacional de los derechos humanos y promover la aplicación de la Convención y las observaciones finales del Comité. Además, pueden examinar los informes de los Estados y debatirlos con el parlamento, así como elaborar sus propios informes y presentarlos ante el Comité. La interacción con las INDH también ayuda a los parlamentos a identificar cuestiones y recomendaciones que deban ser objeto de seguimiento.

La elaboración de informes paralelos específicos de un país brinda a las OSC, en particular a las organizaciones de derechos humanos de las mujeres, la oportunidad de comentar la aplicación de la CEDAW en su país y presentar su perspectiva ante el Comité de la CEDAW. El Comité valora la presentación oportuna de informes paralelos de las OSC para su examen por parte del grupo de trabajo anterior al período de sesiones del Comité, que produce la lista de cuestiones o la lista de cuestiones previa a la presentación de informes, así como las sesiones plenarias en las que tiene lugar el diálogo. También acoge con beneplácito las presentaciones orales de las OSC en la reunión del grupo de trabajo anterior al período de sesiones y en las sesiones plenarias. Las OSC también desempeñan una función esencial a la hora de garantizar el seguimiento de las observaciones finales que adopta el Comité<sup>270</sup>.

270 Para obtener más información sobre la función de las OSC, véase Comité de la CEDAW, [Statement by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on its relationship with non-governmental organizations](#), 45.º período de sesiones del Comité de la CEDAW, 2010.

### III.4.4 La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW

Los parlamentos, como parte del aparato estatal, desempeñan una función en todas las etapas del ciclo de presentación de informes. El Comité de la CEDAW, en su declaración sobre la relación del Comité con parlamentario(a)s<sup>271</sup>, explica la función de los parlamentos en las diversas etapas de los procesos de presentación de informes y aplicación de la Convención, tal como se indica en la figura 2 que aparece a continuación. La declaración contiene las siguientes recomendaciones, entre otras:

- Los Gobiernos deben **informar e implicar a los parlamentos durante todo el ciclo de presentación de informes**.
- Los Gobiernos deben incluir en sus informes **información sobre la labor del parlamento** para promover la aplicación de la CEDAW a nivel nacional.
- Los Gobiernos deben **incluir miembros del parlamento en sus delegaciones**.
- Los Gobiernos deben **colaborar con los parlamentos para lograr la aplicación de la Convención**.

El Comité de la CEDAW, durante sus sesiones, pregunta a las delegaciones de los Estados partes acerca del nivel de participación parlamentaria en el proceso de presentación de informes. El Comité también solicita que sus observaciones finales se presenten ante el parlamento del Estado parte en cuestión e insta a los parlamentos a que contribuyan en el seguimiento de las observaciones finales.

#### El enfoque del Comité de la CEDAW 17: La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados

Desde 2008, todas las observaciones finales del Comité de la CEDAW han incluido el siguiente párrafo modelo que fomenta la participación parlamentaria en la labor de aplicación de las recomendaciones:

Invita al [nombre del parlamento] a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe en virtud de la Convención.

Por consiguiente, el Comité destaca la función crucial del órgano legislativo a la hora de garantizar la plena aplicación de sus observaciones finales. Este papel importante también se reconoce en otro párrafo modelo (sobre la difusión) que figura en las observaciones finales del Comité de la CEDAW:

El Comité solicita al Estado parte que se asegure de que se difundan puntualmente las presentes observaciones finales, en los idiomas oficiales del país, entre las

271 Comité de la CEDAW, [Los parlamentos nacionales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Declaración del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su relación con parlamentarios](#), E/CN.6/2010/CRP.2, 12 de febrero de 2010.




instituciones públicas pertinentes de todos los niveles (nacional, regional y local), en particular el Gobierno, los ministerios, el/la [nombre del parlamento] y el poder judicial, para permitir que se lleven plenamente a la práctica.

Figura 1: El ciclo de presentación de informes ante los órganos de tratados<sup>272</sup>



272 ACNUDH, [Guía de capacitación para la presentación de informes a los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas \(Parte I – Manual\)](#) y la sesión 4.2 (en los módulos de formación) sobre el ciclo de presentación de informes, disponible en [www.ohchr.org/en/publications/ohchr-training-package-reporting-united-nations-human-rights-treaty-bodies](http://www.ohchr.org/en/publications/ohchr-training-package-reporting-united-nations-human-rights-treaty-bodies).

**Figura 2: La función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW en virtud del procedimiento simplificado de presentación de informes**

<p><b>Antes del diálogo constructivo entre el Comité de la CEDAW y el Estado parte</b></p>		<p>A menos que el Estado parte haya decidido no someterse al procedimiento simplificado de presentación de informes, el Comité de la CEDAW prepara una lista de cuestiones antes de la presentación del informe del Estado basándose en observaciones finales anteriores y en información procedente de otras fuentes.</p> <p>El Estado parte dispone de un año, a partir de la fecha de recepción de la lista de cuestiones previa a la presentación de informes, para presentar sus respuestas, que conformarán el informe del Estado parte, ante el Comité de la CEDAW.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El parlamento contribuye en la preparación del informe del Estado con información relativa a la función de los parlamentos e información sobre legislación y otras medidas pertinentes que haya adoptado el parlamento (también mediante los mecanismos nacionales de aplicación, presentación de informes y seguimiento cuando existan).</li> <li>• El parlamento también puede examinar el informe del Estado parte antes de la presentación.</li> </ul>
<p><b>Durante el diálogo constructivo con el Comité de la CEDAW</b></p>		<p>Tiene lugar el diálogo constructivo entre el Comité de la CEDAW y la delegación del Estado parte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrantes del parlamento forman parte de la delegación que el Estado presenta ante la sesión del Comité de la CEDAW para mantener el diálogo constructivo.</li> <li>• Los parlamentarios y las parlamentarias responden directamente a las preguntas planteadas por el Comité de la CEDAW en dicho diálogo que guardan relación con las funciones parlamentarias.</li> </ul> <p>El Comité de la CEDAW formula sus observaciones finales.</p>
<p><b>Tras el diálogo constructivo y la formulación de las observaciones finales por el Comité</b></p>		<p>El Estado parte realiza el seguimiento de las observaciones finales y las implementa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El parlamento examina las observaciones finales e identifica las observaciones y las recomendaciones que exigen la adopción de legislación o su modificación.</li> <li>• El parlamento ejerce supervisión sobre la rama ejecutiva para cerciorarse de que se aplican las recomendaciones.</li> <li>• El parlamento garantiza la asignación de presupuestos adecuados a la aplicación de las recomendaciones.</li> <li>• El parlamento participa en los mecanismos de coordinación interinstitucional dedicados al seguimiento, como el mecanismo nacional de aplicación, presentación de informes y seguimiento, donde exista.</li> <li>• El parlamento participa en un diálogo con las INDH y las OSC para identificar las recomendaciones prioritarias que requieran su atención.</li> </ul>

## **Estudio monográfico 9:** La función de los parlamentos en la presentación de informes ante el Comité de la CEDAW y el seguimiento de sus observaciones finales (Albania, Alemania, Letonia, Líbano, Maldivas, México, Namibia, Nueva Zelandia, el Pakistán, el Reino Unido, República de Corea, Seychelles, Trinidad y Tabago y Uganda)

### **La supervisión parlamentaria de la presentación de informes ante el Comité de la CEDAW**

El reglamento del Parlamento de **Uganda** prevé la supervisión parlamentaria de los informes que el Estado presenta ante los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos. En el párrafo 1 b) de la regla 185, se indica que una de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del parlamento es “supervisar el cumplimiento del Gobierno con los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos de los que Uganda es parte y realizar el seguimiento de los informes periódicos que el Gobierno debe presentar ante los órganos internacionales de vigilancia de los derechos humanos”<sup>273</sup>.

### **La participación del parlamento en la preparación del informe que se presenta ante el Comité de la CEDAW**

El Parlamento de **Albania** participó en la preparación del informe del Estado que el Comité de la CEDAW examinó en 2016 en calidad de parte de un grupo de trabajo interministerial establecido por la Orden del Primer Ministro núm. 112/2014. Los asesores parlamentarios y la Presidencia del Subcomité de Derechos Humanos velaron por la coordinación interna de la aportación del parlamento al grupo de trabajo. La contribución del parlamento al informe del Estado incluyó cuestiones planteadas durante las sesiones del grupo parlamentario “Amigos de la Infancia” y la Alianza de Mujeres Parlamentarias<sup>274</sup>.

En el **Líbano**, la Comisión Parlamentaria de la Mujer y la Infancia participó en la elaboración de los informes periódicos cuarto y quinto combinados del país que se presentaron ante el Comité de la CEDAW. La Secretaría General del parlamento proporcionó toda la información solicitada por la Comisión Nacional de Mujeres Libanesas, encargada de preparar el informe que el Estado parte presentaría ante el Comité<sup>275</sup>.

El quinto informe periódico del **Pakistán** ante el Comité de la CEDAW, que se examinó en febrero de 2020, se preparó por medio de un proceso consultivo a nivel provincial y federal. Se invitaron a presidencias y miembros de los comités permanentes parlamentarios pertinentes (el Comité Permanente de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional y el Comité Funcional de Derechos Humanos del Senado) a que asistieran a la consulta federal, celebrada en 2017<sup>276</sup>.

En **Seychelles**, la coalición parlamentaria de mujeres facilitó aportaciones al informe del Estado que el Comité de la CEDAW examinó en 2019<sup>277</sup>.

273 Parlamento de Uganda, [Reglamento del Parlamento de Uganda](#), 14 de mayo de 2021.

274 Información recopilada por la UIP mediante un cuestionario enviado a los parlamentos.

275 Información obtenida de las consultas en línea efectuadas a los parlamentarios y las parlamentarias para este manual, 22 de julio de 2021.

276 Información recopilada por la UIP mediante un cuestionario enviado a los parlamentos.

277 *Ibid.*

## Debate parlamentario sobre el informe del Estado antes de presentarlo ante el Comité de la CEDAW

En el **Reino Unido**, el Comité de Mujeres e Igualdad celebró una sesión en noviembre de 2018 para examinar el cumplimiento del Estado de la Convención antes del examen de 2019 del informe del Estado por parte del Comité de la CEDAW. El debate se centró en:

- la estrategias del Gobierno para aplicar la CEDAW y la rendición de cuentas por ello;
- la voz de la mujer en el Gobierno, en particular la de los grupos marginados de mujeres y el modo en que el Gobierno colabora con personal experto en la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de políticas; y
- si la recopilación de datos es adecuada para conformar la política sobre discriminación por razón de sexo, especialmente en relación con cuestiones interseccionales para grupos particulares de mujeres, como las mujeres que pertenecen a minorías, las mujeres afectadas por las leyes religiosas y las mujeres con discapacidad<sup>278</sup>.

En la **República de Corea**, el artículo 40 5) de la Ley Marco sobre Igualdad de Género estipula que, cuando el Gobierno pretende presentar un informe sobre la aplicación de la CEDAW, debe hacerlo previamente ante la Asamblea Nacional<sup>279</sup>. En consecuencia, el octavo informe periódico sobre la aplicación de la CEDAW se presentó ante el parlamento antes de su remisión al Comité de la CEDAW en 2015. Durante su preparación, en 2013, los viceministros y los ministros adjuntos pertinentes informaron a la Asamblea Nacional sobre la evaluación de mitad de período en la reunión del subcomité encargado de la supervisión de la aplicación de las convenciones internacionales (establecido en virtud del Comité Permanente de Igualdad de Género y Familia), que evaluó el progreso y los resultados logrados<sup>280</sup>.

En **Trinidad y Tabago**, los informes del Estado que se remiten al Comité de la CEDAW se presentan y discuten en el parlamento antes de su examen por parte del Comité de la CEDAW<sup>281</sup>.

### La participación parlamentaria en el diálogo constructivo con el Comité de la CEDAW

En **Alemania**, el número de parlamentario(a)s de las delegaciones del Estado que se reúnen con el Comité de la CEDAW ha aumentado en los últimos años. A los parlamentarios de la oposición esto les ha resultado de utilidad para velar por que el parlamento proporcione la información pertinente al Comité, y para exigir al Gobierno que informe del cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención<sup>282</sup>.

278 Parlamento del Reino Unido, "[Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women examined](#)", 14 de noviembre de 2018.

279 República de Corea, "[Framework Act on Gender Equality](#)", 2014.

280 Información recopilada por la UIP mediante un cuestionario enviado a los parlamentos.

281 *Ibid.*

282 Información obtenida de las consultas en línea efectuadas con OSC para este manual, 7 de septiembre de 2021.

En **Letonia**, la delegación del Estado que se formó para mantener el diálogo con el Comité de la CEDAW relativo al examen de los informes periódicos del cuarto al séptimo combinados del país que se llevó a cabo en 2020 estuvo dirigida por la vicepresidencia del parlamento. Por lo general, el parlamento no participa directamente en la preparación de los informes que se presentan ante los órganos de tratados de derechos humanos, de cuya elaboración se encarga el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos y Asuntos Públicos de lo(a)s parlamentario(a)s recibe información acerca de ese tipo de informes al menos una vez al año a través de audiencias periódicas con representantes del Gobierno ante los órganos internacionales de derechos humanos<sup>283</sup>.

En **Maldivas**, es tradición que se invite al parlamento a proporcionar aportes al informe del Estado, aunque no se le invita a participar en la delegación que se presenta ante el Comité de la CEDAW. No obstante, recientemente, la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Género —que se creó en 2019— se incluyó en la delegación del Estado que se reunió con el Comité en noviembre de 2021. Esta fue la primera vez que el parlamento había participado en un examen de un órgano de tratado. Esta participación fue importante: durante el examen, se pidió en numerosas ocasiones al representante parlamentario que respondiera directamente a las preguntas formuladas por los miembros del Comité de la CEDAW. Esto delineaba claramente qué era competencia del Gobierno y qué correspondía al parlamento. La Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Género fue capaz de responder a preguntas específicas sobre los planes de reforma legislativa<sup>284</sup>.

### **Seguimiento parlamentario de las observaciones finales del Comité de la CEDAW**

En **México**, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados emitió un dictamen en 2016 en el que concretaba su compromiso de armonizar la legislación nacional con las observaciones finales del Comité de la CEDAW<sup>285</sup>.

En **Namibia**, se celebró un seminario parlamentario en 2018 que congregó a parlamentario(a)s, un experto del Comité de la CEDAW y representantes del Gobierno, la sociedad civil y el mundo académico. Tras este seminario, se invitó al parlamento a unirse al mecanismo nacional para el seguimiento coordinado por parte del Ejecutivo, que pudo incluir sus propias prioridades en el plan nacional de seguimiento.

En **Nueva Zelandia**, la división nacional de Mujeres Parlamentarias del Commonwealth realizó el seguimiento de recomendaciones específicas del Comité de la CEDAW, entre otras cuestiones mediante la formulación de preguntas al Gobierno sobre las medidas que pretendía adoptar para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres.

283 Información recopilada por la UIP mediante un cuestionario enviado a los parlamentos.

284 Información proporcionada por la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Género del Parlamento de Maldivas en marzo de 2022.

285 Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados de México, [Dictamen: Por el que se exhorta a los tres niveles de Gobierno y a los congresos locales, para que asuman las observaciones emitidas del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres para nuestro país, en el marco del IX informe de México sobre el cumplimiento de la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer"](#), 7 de abril de 2016.

### **Recuadro 25:** Cómo promueve la UIP la función del parlamento en la aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW

La **UIP** ha respaldado una serie de seminarios nacionales para parlamentario(a)s y Presidente(a)s de Parlamento. Estos eventos, que incluyen la aportación de un miembro del Comité de la CEDAW, se han centrado en la función de los parlamentos en la aplicación de la Convención y las observaciones finales del Comité. También han acudido a estas iniciativas representantes de la sociedad civil y del Gobierno como un medio de fomentar las sinergias y una participación parlamentaria más sólida con respecto a la aplicación de la CEDAW. Recientemente, se han organizado seminarios en Namibia (2016), Uganda y Tanzania (2017), y Kenya (2018).

Los seminarios y seminarios web internacionales también facilitan información a los parlamentos miembros de la UIP de todas las regiones del mundo sobre la Convención CEDAW, la labor de su Comité y los medios de que disponen los parlamentos para participar en los procesos de presentación de informes y seguimiento del Estado. Además, la UIP siempre comparte las observaciones finales del Comité con la dirección de los parlamentos de los Estados partes cuyos informes se acaban de examinar, y les anima a que velen por el debido seguimiento de las mismas.



## Parte IV: Los parlamentos como agentes del cambio

Para que los parlamentos y los parlamentarios y las parlamentarias desempeñen su función de promover la aplicación de la CEDAW junto con otras ramas del Gobierno y las partes interesadas, es esencial mejorar las capacidades, las estructuras institucionales internas y los métodos de trabajo propios de los parlamentos. En esta parte del manual se aborda el modo en que los parlamentos pueden ser instituciones sensibles al género, se analiza la relación de la institución con otras partes interesadas y se examinan las dificultades y las oportunidades asociadas con lo(a)s parlamento(a)s y los parlamentarios que promueven la CEDAW por medio de su actividad.



Los parlamentos miembros de la UIP han asumido compromisos atrevidos para convertirse en instituciones sensibles al género. © UIP/Parlamento de Rwanda

## IV.1 Los parlamentos como instituciones sensibles al género

Los parlamentos sensibles al género son aquellas instituciones que saben que sus reglas y normas internas no son imparciales en materia de género. Son conscientes de que su cultura institucional, composición y capacidad influyen en sus deliberaciones, decisiones y resultados de políticas, en particular desde una perspectiva de género. Por consiguiente, los parlamentos deben esforzarse para perseguir la igualdad de género tanto externamente (en el resultado de su trabajo) como internamente (a través de su estructura y cultura). Esto exige el esfuerzo de hombres y mujeres para garantizar que sus parlamentos son instituciones sensibles al género.

La UIP desempeña una función fundamental a la hora de ratificar la importancia de los parlamentos sensibles al género. Define a un parlamento sensible al género como un “[p]arlamento que responde a las necesidades e intereses de hombres y mujeres en sus estructuras, su funcionamiento, sus métodos y su acción. Los parlamentos sensibles al género eliminan los obstáculos a la participación plena de las mujeres y ofrecen un ejemplo positivo o modelo a la sociedad en general”<sup>286</sup>.

En 2012, los parlamentos miembros de la UIP aprobaron por unanimidad un *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, que incluye orientaciones sobre cómo es un parlamento sensible al género. El Plan de Acción se ha diseñado para apoyar a los parlamentos en sus iniciativas para convertirse en más sensibles al género. Presenta una amplia variedad de estrategias en siete ámbitos de acción que todos los parlamentos pueden ejecutar, independientemente del número de mujeres parlamentarias. Esos ámbitos de acción deben tener por objeto:

- Incrementar el número de mujeres en los parlamentos y lograr la igualdad en la participación y en los puestos de liderazgo.
- Promulgar legislación y políticas relativas a la igualdad de género y reforzarlas.
- Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento.
- Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas.
- Asegurar que todos los parlamentarios —hombres y mujeres— compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género.
- Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género.
- Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario<sup>287</sup>.

<sup>286</sup> UIP, [Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género](#) (Ginebra: UIP, 2012).

<sup>287</sup> *Ibid.*

## Recuadro 26: Principales elementos de los parlamentos sensibles al género

Un parlamento sensible al género es el que cumple los criterios siguientes:

1. Acepta que la responsabilidad de lograr la igualdad de género, como resultado de políticas y como proceso, recae en el parlamento en su totalidad (las mujeres y los hombres parlamentarios y miembros del personal de ambos géneros) y en las organizaciones que impulsan el desarrollo de políticas, procedimientos y normas sustanciales (los partidos políticos).
2. Se guía por las políticas institucionales y los marcos jurídicos, que permiten al parlamento supervisar sus logros hacia la igualdad de género y prevén su seguimiento y examen.
3. Institucionaliza un enfoque de incorporación de la perspectiva de género en toda su labor representativa, legislativa y supervisora para garantizar que todos los resultados del parlamento tienen en cuenta, y contrarrestan, cualquier posible discriminación contra las mujeres o los hombres, y las niñas o los niños. Este elemento exige una reconsideración del proceso y de las estructuras del parlamento, en especial las respectivas funciones y competencias de los parlamentarios y las parlamentarias y de quienes integran el personal parlamentario.
4. Lucha constantemente para eliminar las culturas institucionales que sancionan y perpetúan las normas y las actitudes discriminatorias y prejuiciosas en el lugar de trabajo contra las mujeres parlamentarias y las mujeres integrantes del personal<sup>288</sup>.

En el proceso de transformación de los parlamentos, es crucial reconocer la doble función que estos desempeñan en calidad de órgano legislativo de la gobernanza y como lugar de trabajo. El parlamento es el lugar de trabajo de parlamentario(a)s, secretario(a)s, personal administrativo, agentes de seguridad y equipos de limpieza. Como en cualquier otro lugar de trabajo, se deben proteger los derechos humanos de la mujer y se debe promover la igualdad de género, en particular abordando las formas interseccionales de discriminación contra la mujer. Esto exige que el parlamento sea un lugar donde se garantice la igualdad de derechos para todas las mujeres, entre ellas, las mujeres jóvenes, las mujeres de edad, las mujeres con discapacidad, las mujeres de color, las mujeres con responsabilidades de cuidado, las mujeres de diversos niveles socioeconómicos, las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales, y las personas no binarias o que no se identifican con ningún género. Un parlamento sensible al género reconoce que los parlamentarios y las parlamentarias, así como las demás personas que trabajan en dicha institución, deben conciliar la vida laboral y las responsabilidades familiares/domésticas<sup>289</sup>.

288 Sonia Palmieri, "Gender-Sensitive Parliaments", Oxford Research Encyclopaedia of Politics, 25 de junio de 2018.

289 Meghan Campbell, "Gender Sensitive Parliaments", Universidad de Birmingham, 24 de febrero de 2021.

## Estudio monográfico 10: Órganos que abordan la igualdad de género en el parlamento (Chile, Colombia, Filipinas, Finlandia, Iraq, Jordania, Marruecos, Mauritania y Polonia)<sup>290</sup>

En **Chile**, los grupos y las coaliciones de mujeres existentes en el Senado han desempeñado un papel destacado en la adopción de nueva legislación que ha permitido constituir el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, proporcionar una licencia de maternidad de seis meses y combatir la violencia por razón de género contra la mujer. Incluso donde ese tipo de mecanismos no disfrutaban de facultades parlamentarias fundamentales, los parlamentos sí pueden brindar apoyo al garantizar el acceso a los recursos necesarios<sup>291</sup>.

La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de **Colombia** ha promovido un enfoque con perspectiva de género en relación con la respuesta del país a la pandemia de COVID-19 desde 2020. Solicitó que la prevención de la violencia y la respuesta a esta, así como el apoyo a las víctimas, se consideraran servicios esenciales durante la crisis, y lanzó una campaña en las redes sociales con la etiqueta #MujeresSinVirusdeViolencia dirigida a concienciar a la población sobre la prevención de la violencia de género y la respuesta a esta. Asimismo, celebró audiencias con los ministerios pertinentes y el organismo para la equidad de la mujer en torno a las medidas dirigidas a mitigar la repercusión económica de la crisis en las mujeres a corto y medio plazo<sup>292</sup>.

En **Filipinas**, miembros de la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género de la Cámara de Representantes propusieron un proyecto de ley que garantizara protocolos y programas sensibles al género e inclusivos que abordaran las necesidades de las mujeres diferenciadas por el género durante la pandemia de COVID-19 y otras preocupaciones, emergencias y desastres de salud pública<sup>293</sup>.

En **Finlandia**, la Red de Mujeres Parlamentarias Finlandesas tiene el mandato de redactar enmiendas (por ejemplo, a la ley de igualdad de género y la ley de prestación de atención a la infancia universal), examinar la legislación desde una perspectiva de género, contribuir a la elaboración de legislación y a la provisión de microcréditos a las mujeres emprendedoras, y promover el uso de la presupuestación con perspectiva de género<sup>294</sup>.

Varios países árabes cuentan con órganos parlamentarios especializados de mujeres formales o informales. Por ejemplo, Iraq y **Jordania** tienen ambos una coalición parlamentaria formal de mujeres. Se centran en cuestiones relacionadas con la violencia por razón de género contra la mujer, los derechos de las mujeres y sus hijos e hijas a la ciudadanía y la nacionalidad, el empoderamiento de la mujer en los planos político y económico, la defensa de los derechos humanos, las libertades individuales y colectivas, y la mejora de la imagen de la mujer en los medios de comunicación.

290 Para obtener más información sobre los órganos que abordan la igualdad de género en el parlamento, sus diversas competencias y ejemplos de su labor, véase UIP, [Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas](#) (Ginebra: UIP, 2011), Capítulo cinco: Establecer una infraestructura dedicada a la incorporación de una perspectiva de género, pág. 41.

291 Véase OCDE, [OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life](#) (París: OCDE, 2018).

292 UIP, “[Country compilation of parliamentary responses to the pandemic](#)”, publicado por primera vez en marzo de 2020.

293 UIP, “[Inter-parliamentary Dialogue on gender-responsive recovery post-COVID-19](#)”, abril de 2021.

294 Véase OCDE, [OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life](#) (París: OCDE, 2018).

La Cámara de Representantes de **Marruecos** cuenta con un Foro de Mujeres Parlamentarias Marroquíes, que se centra en la defensa de los derechos jurídicos, políticos, económicos y sociales de todas las mujeres, el apoyo y el fortalecimiento de los logros de las mujeres en todos los ámbitos, y la labor para mejorarlos, tanto en el área de adopción de decisiones como en el campo legislativo, y la consolidación de la cooperación con la sociedad civil<sup>295</sup>.

Poco después de su establecimiento en 2015, la coalición parlamentaria de mujeres de **Mauritania** forjó alianzas con asociados de la sociedad civil y para el desarrollo en el país, y se convirtió en interlocutora respetada y órgano de supervisión. La labor de la coalición ha propiciado debates en el parlamento sobre la experiencia vivida de las poblaciones rurales, un tema que nunca antes había sido objeto de debate entre parlamentario(a)s. Este cambio ha mejorado el trabajo de supervisión del parlamento y ha permitido presentar la perspectiva de las personas más vulnerables. Las visitas de divulgación a zonas remotas del país —donde miembros de la coalición se reunieron principalmente con mujeres, pero también con funcionario(a)s locales, la sociedad civil y empleado(a)s público(a)s— dieron legitimidad a su labor parlamentaria y desempeñaron plenamente su función representativa<sup>296</sup>.

En **Polonia**, el parlamento ha reconocido formalmente al Grupo Parlamentario de Mujeres, que ha estado al frente del desarrollo de la legislación de cuotas, así como del apoyo a la Oficina del Plenipotenciario del Gobierno para la Igualdad de Trato, con el objeto de presionar al Gobierno para que firme el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (el Convenio de Estambul)<sup>297</sup>.

## Qué pueden hacer los parlamentos 21: Fomento de parlamentos sensibles al género

- Adoptar medidas que permitan lograr la paridad de género en la composición del parlamento, en particular mediante la aprobación de cuotas de género por ley.
- Promover y lograr la igualdad en el número de mujeres y hombres que componen todos los órganos parlamentarios y las estructuras internas de la institución. Garantizar la recopilación y la supervisión periódicas de las tasas de participación por sexo en las actividades del parlamento. Velar por que todas las comisiones estén compuestas de mujeres y hombres en calidad de miembros y que las presidencias de las comisiones estén divididas por sexo de manera equitativa.

295 Parlíne de la UIP, “[Women’s Caucus](#)”.

296 Véase UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres: 2021), Recuadro 7.

297 Véase OCDE, [OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality: Implementing the 2015 OECD Recommendation on Gender Equality in Public Life](#) (París: OCDE, 2018).

- Incorporar la igualdad de género de forma integral en la labor del parlamento en todos los procesos y resultados, por ejemplo con la institucionalización de la integración de la perspectiva de género a través de políticas y normas, y de mecanismos y métodos de trabajo específicos.
- Establecer una infraestructura específica que vele por la igualdad de género, como una comisión parlamentaria de igualdad de género, así como un coalición parlamentaria de mujeres. Ambas deben gozar de notoriedad y estar dotadas de competencias y recursos formales suficientes. Deben poder coordinarse con otras comisiones y tener el respeto del resto de comisiones y órganos, así como de los parlamentarios, en particular de sus líderes, y la dirección administrativa.
- Garantizar que todas las comisiones parlamentarias tienen un mandato que incluye la cuestión de la igualdad de género/sensibilidad al género.
- Garantizar que cualquier comisión especial/*ad hoc*, comisión de investigación u otros grupos/órganos de esa índole tienen una composición de igual distribución de género y mandatos que tengan en cuenta la igualdad de género/sensibilidad al género en sus atribuciones.
- Dotar al personal parlamentario de la capacidad y los recursos necesarios para promover la igualdad de género.
- Velar por que la totalidad de los parlamentarios y parlamentarias, las comisiones y el personal dispone de conocimiento especializado interno sobre cuestiones de género, complementado cuando sea necesario por personal experto en cuestiones de género de carácter externo.
- Reconocer la contribución realizada por los hombres parlamentarios que promueven la igualdad de género y aprovecharla.
- Animar a los partidos políticos a que adopten un papel proactivo en la promoción y la consecución de la igualdad de género.
- Programar las operaciones, las sesiones y la actividad central parlamentarias a horas que tengan en cuenta las responsabilidades parentales, garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar, y velar por que los recesos parlamentarios coincidan con las vacaciones escolares, en la medida de lo posible. Garantizar que los parlamentarios y las parlamentarias y quienes integran el personal parlamentario tienen derecho a una licencia parental remunerada, que los niños y las niñas son bienvenidos y atendidos, y que los parlamentarios y las parlamentarias que están disfrutando de una licencia parental puedan participar en la actividad parlamentaria en formato virtual o a través de personas apoderadas.

- Aprobar reglamentos, políticas y legislación de carácter interno que garanticen que el sexismo, el acoso y la discriminación y violencia de género contra la mujer se reconocen explícitamente como conductas prohibidas y no se toleran ni en la institución ni fuera de ella, y poner en marcha mecanismos independientes de presentación de denuncias y reclamaciones con las debidas sanciones para quienes los violen<sup>298</sup>.
- Fomentar activamente la contratación de mujeres para los altos cargos y su retención en dichos puestos.

## IV.2. Los parlamentos y lo(a)s parlamentario(a)s como generadores de opinión pública



Los parlamentarios y las parlamentarias tienen un papel protagonista a la hora de consolidar el conocimiento del público de la igualdad de género y el apoyo en esta materia.

© Parlamento de Djibouti

<sup>298</sup> Para obtener orientaciones adicionales, véase UIP, [Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2019).

La función de los parlamentos y lo(a)s parlamentario(a)s no se limita exclusivamente a tareas de legislación, supervisión y presupuestación. Los parlamentarios y las parlamentarias no reflejan simplemente las normas sociales en su labor: a título individual, como líderes de opinión, desempeñan un papel determinante a la hora de cambiar el modo en que la sociedad percibe las cuestiones de derechos humanos, en particular la igualdad de género, y actúa al respecto. Al hacerlo, lo(a)s parlamento(a)s y los parlamentarios contribuyen a convertir la CEDAW en una realidad vivida.

Los parlamentarios y las parlamentarias, en sus interacciones con el público, promueven cambios en las normas sociales, tradiciones, culturas, estereotipos sociales, creencias y concepciones erróneas que contribuyen a la discriminación de género constante entre las mujeres y los hombres, y las niñas y los niños.

Este papel también puede ser importante cuando la falta de voluntad política del Gobierno ralentiza el cambio. Una corriente de opinión pública puede provocar la reivindicación de un cambio y apoyo a la ratificación de la CEDAW, la retirada de reservas, la derogación o modificación de disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y la adopción de medidas sobre patrones de casos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas.

Los parlamentos desempeñan un papel de igual importancia a nivel institucional. La participación pública a menudo puede provocar cambios mensurables en la percepción pública del parlamento y, en algunos casos, un aumento de la confianza pública en su labor y papel<sup>299</sup>. Por lo tanto, esto puede incrementar el compromiso del público con la igualdad de género, si esto se define como un ámbito prioritario para el parlamento en su agenda legislativa y sus iniciativas de participación.

Lo(a)s parlamentario(a)s y los parlamentos en calidad de instituciones pueden, por consiguiente, desempeñar una función esencial a la hora de concienciar a la opinión pública acerca de la Convención CEDAW y, en consecuencia, sobre qué deberían esperar las mujeres y las niñas del Gobierno en relación con sus derechos. Los parlamentos, a través de su función de supervisión, arrojan luz sobre las operaciones del Gobierno al proporcionar un espacio público donde sus políticas y medidas se debaten y pueden obtener la aprobación de la sociedad.

Los parlamentarios y las parlamentarias pueden conseguir esto de varias maneras. Pueden transformar sus oficinas electorales en centros locales de información, educación y sensibilización. Pueden participar en campañas e iniciativas dirigidas por OSC o INDH contra la violencia de género, promover la igualdad de género en general, así como la participación pública y política de la mujer, y ofrecer su apoyo público. Además, pueden organizar o participar en reuniones públicas donde pueden debatir propuestas de leyes y los beneficios que pueden aportar las modificaciones en la legislación.

---

299 Véase UIP y PNUD, [Informe Parlamentario Mundial 2022](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2022).



La interacción de los parlamentarios y las parlamentarias con el público beneficia a ambas partes. Por un lado, podrán concientizar al público y liderar el cambio en la opinión pública a favor de la igualdad de género. Por otro lado, esa interacción permitirá a lo(a)s parlamentario(a)s acercarse a la realidad de las vidas de las mujeres y las niñas en diversos contextos, en particular de quienes pertenecen a grupos desfavorecidos. A través de su función de representación, los parlamentarios y las parlamentarias pueden señalar estas cuestiones y prioridades a la atención del parlamento, y propiciar debates y propuestas de cambio que provengan de las obligaciones que el Estado haya asumido en virtud de la Convención CEDAW.

## IV.3 Diplomacia parlamentaria y política exterior con perspectiva de género

La diplomacia parlamentaria es un elemento esencial de la función de los parlamentos en la cooperación internacional, que ayuda a construir puentes entre los países y los pueblos, y fomenta la comprensión y la asistencia mutuas.

La UIP se fundó sobre el principio de la importancia de la diplomacia y del diálogo parlamentarios. La consolidación de la paz y la mediación son objetivos importantes para la UIP, que se basa en los valores del diálogo, el intercambio y el entendimiento<sup>300</sup>.

*El Día Internacional del Multilateralismo y la Diplomacia para la Paz se celebra anualmente el 24 de abril.*

Una de las funciones principales que desempeñan los parlamentos en la diplomacia es encontrar soluciones eficaces y sostenibles para los conflictos. A tal fin, la diplomacia parlamentaria puede ser más flexible que la diplomacia ejecutiva. Por ejemplo, los parlamentos pueden tener la capacidad de entablar contactos con diversas partes interesadas locales, además de comunicarse con menos limitaciones y tratar temas más sensibles<sup>301</sup>. Por consiguiente, el papel de los parlamentos en la AMPS es esencial (véase [el apartado de la sección II.1.2.b acerca de los planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad](#)).

Es igualmente importante que la igualdad de género se sitúe como un pilar central que defina las relaciones entre parlamentos. Los parlamentarios y las parlamentarias deberían utilizar su conocimiento de la CEDAW para promover los derechos de las mujeres y las niñas en sus relaciones con otro(a)s parlamentario(a)s. La solidaridad parlamentaria se ha expresado, por ejemplo, con respecto a la situación de las mujeres en Afganistán, especialmente de las mujeres parlamentarias que se enfrentan a riesgos específicos<sup>302</sup>.

300 Véase más en UIP, “[Declaración Presidencial de la UIP sobre la Diplomacia Parlamentaria](#)”, 10 de abril de 2019.

301 Véase, por ejemplo, Parlamento Europeo, [Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level](#), septiembre de 2019.

302 Véanse UIP, “[Press Briefing Note: Voices of strong Afghan women must not be extinguished](#)”, 17 de noviembre de 2014; y UIP, “[Statement on Afghanistan](#)”, 30 de agosto de 2021.

Los parlamentos también son esenciales para garantizar que un Estado incorpora la perspectiva de género a su política exterior. Este concepto, que también se denomina “política exterior feminista”, se utilizó por primera vez en Suecia en 2014 y se define de la siguiente manera: “La política exterior feminista de Suecia es un método de trabajo y una perspectiva que adopta tres conceptos como punto de partida y se basa en un cuarto. Esto implica que el Servicio Exterior de Suecia, en su totalidad, se esforzará por fortalecer los derechos, la representación y los recursos de todas las mujeres y las niñas, sobre la base de la realidad en la que viven”<sup>303</sup>. Este enfoque pretende contribuir a la igualdad de género y al pleno disfrute de las mujeres y las niñas de los derechos humanos por medio de la diplomacia exterior y la cooperación internacional. Esto puede incluir la participación a través de la cooperación internacional en los ODS o en la AMPS (véanse la sección II.1.2.a sobre los ODS y el apartado de la sección II.1.2.b acerca de los planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad), mediante la ayuda para el desarrollo a otros Estados o a la sociedad civil, y por medio de las relaciones exteriores con otros parlamentos.

La adopción de una política de ese tipo puede contribuir a apoyar, por medio de la diplomacia exterior y las relaciones internacionales, iniciativas y programas especializados que puedan provocar cambios positivos en ámbitos como el empoderamiento económico de la mujer, la lucha contra la violencia de género y el incremento en la representación de la mujer en la vida pública o política.

Los parlamentos, debido a sus funciones, pueden velar por la concepción y la ejecución de planes y políticas exteriores con perspectiva de género dotados de los recursos suficientes. Los parlamentos, a través de sus relaciones con parlamentos de otros países que reciben ayuda internacional para el desarrollo, podrán evaluar si la política exterior se dirige hacia las prioridades reales sobre el terreno y atiende las verdaderas necesidades de mujeres y niñas, a fin de alcanzar la igualdad sustantiva de género.

## IV.4 Relaciones con partes interesadas importantes

Los parlamentarios, las parlamentarias y quienes integran el personal parlamentario por lo general no poseen los profundos conocimientos especializados que son necesarios para trabajar en aspectos detallados de los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género. Sin embargo, las OSC, el mundo académico, las INDH y los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer sí los suelen tener. Por lo tanto, pueden facilitar información a los parlamentos que les permitan llevar a cabo sus tareas legislativas, presupuestarias y supervisoras de manera que tengan en cuenta las cuestiones de género.

---

303 Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, [Handbook: Sweden's feminist foreign policy](#) (Estocolmo: Gobierno de Suecia, 2019).

Estas organizaciones e instituciones realizan diversas labores, entre las que figuran la documentación e investigación del disfrute de diversos derechos por parte de las mujeres y las niñas, la prestación de servicios de asesoramiento jurídico y psicológico, y asesoramiento y cuidados sanitarios, entre otros, la administración de refugios, la realización de evaluaciones sobre el impacto de género de las leyes y políticas, y el análisis de la perspectiva de género de los presupuestos. A menudo usan la Convención CEDAW y las recomendaciones del Comité como un marco para su trabajo, por lo que desarrollan conocimientos especializados sobre la aplicación de la Convención en el contexto nacional. Es por esto que las organizaciones e instituciones especializadas pueden proporcionar los conocimientos especializados pertinentes a los parlamentos.

Las OSC a menudo establecen relaciones con los parlamentos y desarrollan propuestas específicas de reforma. Llevan a cabo iniciativas de promoción para fomentar que los parlamentarios adopten posturas que sean coherentes con las obligaciones que el Estado ha asumido en virtud del derecho internacional. Muchas consiguen que los parlamentarios y las parlamentarias participen directamente en sus redes a fin de compartir conocimientos especializados y entablar un diálogo en materia de leyes, políticas y prácticas. De modo similar, muchas de estas organizaciones ponen en marcha iniciativas de desarrollo de capacidades destinadas a los parlamentarios, incluidas las mujeres parlamentarias y candidatas, así como a los partidos políticos y dirigentes políticos<sup>304</sup>.

### Estudio monográfico 11: Relaciones parlamentarias con OSC (el Líbano, Nepal y el Reino Unido)

La Asamblea Nacional del **Líbano** colabora con organizaciones que se dedican a promover temas relativos a la mujer. Por ejemplo, en 2014, promulgó una ley para la protección de las mujeres y sus familiares contra la violencia doméstica tras una extensa campaña de promoción dirigida por la sociedad civil. En 2017, un parlamentario libanés presentó una propuesta legislativa para proteger a los niños y las niñas contra el matrimonio precoz que había elaborado la Agrupación de Mujeres Democráticas del Líbano. Ese mismo año, el parlamento modificó un artículo del Código Penal que anteriormente había permitido eximir de castigo a los violadores si se casaban con sus víctimas<sup>305</sup>.

El Parlamento Federal de **Nepal** ha desempeñado una función eficaz en la aplicación de las observaciones finales del Comité de la CEDAW, en coordinación con las OSC. En una ocasión, el Comité recomendó a Nepal que aprobara una ley con el objeto de tipificar como delito las prácticas nocivas, en particular las relacionadas con la menstruación. Las OSC colaboraron con los parlamentarios y las parlamentarias por medio de debates y desarrollaron propuestas sobre el modo de llevar la teoría a la práctica. En 2018, Nepal tuvo que presentar nuevamente un informe ante el Comité de la CEDAW. Justo antes de hacerlo, se incrementó la colaboración entre la sociedad civil y lo(a)s parlamentario(a)s. Las OSC fueron fundamentales para informar a los parlamentarios y las parlamentarias de la necesidad de aprobar la nueva ley, que se terminó promulgando<sup>306</sup>.

304 Véase más en PNUD, [A Guide to Civil Society Organizations working on Democratic Governance](#) (Nueva York: PNUD, 2005).

305 PNUD, UNFPA y ONU Mujeres, [Gender-Related Laws, Policies and Practices in Lebanon](#) (Beirut: PNUD, UNFPA y ONU Mujeres, 2018).

306 Información obtenida de las consultas en línea efectuadas con miembros del Comité de la CEDAW para este manual, 21 de julio de 2021.

Gender Action for Peace and Security (GAPS) es una red formada por 19 organizaciones que trabajan en la AMPS en el **Reino Unido**. También proporciona la secretaría al grupo parlamentario de todos los partidos sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que se encarga de organizar todas las reuniones y los eventos conexos. Cuando corresponde, GAPS presenta pruebas ante la Comisión de Desarrollo Internacional y la Comisión de Relaciones Exteriores, entre otras. Además, brinda apoyo a los parlamentarios y las parlamentarias, por ejemplo, al exponer el vínculo que existe entre la CEDAW y la AMPS. GAPS ofrece sesiones informativas sobre políticas en el parlamento, las cuales permiten a los parlamentarios y las parlamentarias plantearse respaldar ese tipo de políticas y trabajar en el marco de la Convención CEDAW. A través de esto, la organización aborda las carencias en el conocimiento parlamentario de la Convención CEDAW, el Comité de la CEDAW y la AMPS. El hecho de proporcionar la secretaría para el grupo parlamentario de todos los partidos sobre las mujeres, la paz y la seguridad permite a GAPS trabajar con todos los partidos políticos. Además, esta red elabora un informe anual sobre el plan de acción nacional del país en materia de mujeres, paz y seguridad y formula recomendaciones prácticas<sup>307</sup>.

Los parlamentos, además de colaborar con las OSC, normalmente cooperan estrechamente con los **mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer**. La cooperación entre los parlamentos y los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer es esencial para fortalecer las agendas con perspectiva de género de los parlamentos que a su vez desempeñan una función importante a la hora de garantizar que los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer se constituyen, se dotan de los debidos recursos, se protegen y reciben un mandato bien definido para llevar a cabo sus tareas.

### **Recuadro 27:** Los mecanismo nacionales para el adelanto de la mujer

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing define los “mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer” como “los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos”, cuya tarea principal es “prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno”<sup>308</sup>. En el desempeño de esta función esencial, complementan la labor de los parlamentos en este sentido. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer (también conocidos como mecanismos nacionales para la igualdad de género) se crean por todo el mundo con el propósito principal de asegurar que la labor de los Gobiernos es sensible al género. Permiten a los Gobiernos adoptar las estrategias, las políticas, los programas y los planes que sean necesarios, y colaborar estrechamente con otras instituciones del Estado a tal fin. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer adoptan diversas formas. Generalmente, se establecen como parte del Gobierno. No obstante, en algunos casos, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer se constituyen como comisión estatutaria ajena al Gobierno o como órgano consultivo. En algunos contextos, se encuentran en el órgano central de planificación o coordinación de políticas del Gobierno, con un mandato claro de supervisar todas las políticas y garantizar la incorporación de la perspectiva de género<sup>309</sup>.

307 *Ibid.*, 7 de septiembre de 2021.

308 Naciones Unidas, [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#), aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer el 15 de septiembre de 1995 en Beijing (China).

309 Véase ONU Mujeres, [Directory of National Mechanisms for Gender Equality: May 2021](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2021).

## Ejemplos de recomendaciones del Comité de la CEDAW 14: La CEDAW y los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer

En una ocasión, el Comité de la CEDAW recomendó a un Estado parte incrementar los recursos humanos, técnicos y financieros del Consejo Nacional de las Mujeres y conferirle rango ministerial, a fin de aumentar su visibilidad y fortalecer su capacidad para promover y supervisar la aplicación de políticas de igualdad de género. El Comité también instó al Estado parte a velar por que las organizaciones de mujeres y otras OSC participaran en el diseño y la supervisión de la aplicación de las políticas de igualdad de género<sup>310</sup>.

En otra ocasión, el Comité recomendó a un Estado parte que siguiera fortaleciendo la capacidad institucional del mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer y lo dotara del mandato, el poder de decisión y los recursos humanos, técnicos y financieros que fueran necesarios para incorporar la igualdad de género en todas las políticas de los ministerios y en todas las oficinas gubernamentales, y para que el mecanismo pudiera establecer oficinas en todas las provincias, en particular en las zonas rurales<sup>311</sup>.

En un tercer ejemplo, el Comité observó con preocupación que tanto el Ministerio de Asuntos de la Mujer como el Ministerio de Derechos Humanos fueron abolidos en 2015, lo que dificultó la ejecución de la estrategia nacional para combatir la violencia contra la mujer (2013-2017) y la estrategia nacional para el adelanto de las mujeres (2014-2018)<sup>312</sup>.

Además, es importante que los parlamentos cooperen con las **INDH**, que son instituciones del Estado establecidas de conformidad con los Principios de París<sup>313</sup>. Las INDH supervisan la situación de los derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres y las niñas. Informan al parlamento de sus hallazgos y contribuyen a las funciones legislativa, supervisora y presupuestaria del parlamento. Los Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos recogen las respectivas funciones de estos dos tipos de instituciones y exponen los beneficios que obtienen de una relación mutua. Son importantes para promover los derechos humanos de la mujer como parte de los derechos humanos en general. Incluyen los principios siguientes:

- Los parlamentos deberían consultar a las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto al contenido y la aplicabilidad de un nuevo proyecto de ley para asegurarse de que en él se recojan los principios y las normas de derechos humanos.
- Los parlamentos deberían tratar de participar en el proceso de ratificación de tratados internacionales de derechos humanos y consultar a las instituciones nacionales de derechos humanos en este proceso de ratificación y en la supervisión del cumplimiento por el Estado de todas sus obligaciones internacionales en la materia.

310 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina](#), CEDAW/C/ARG/CO/7, 25 de noviembre de 2016.

311 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Jordania](#), CEDAW/C/JOR/CO/6, 9 de marzo de 2017.

312 Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Iraq](#), CEDAW/C/IRQ/CO/7, 12 de noviembre de 2019.

313 ACNUDH, [Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales \(Principios de París\)](#), aprobados por la Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1993.

- Los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos deberían establecer conjuntamente una estrategia para el seguimiento sistemático de las recomendaciones formuladas por mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos deberían colaborar para aumentar recíprocamente su capacidad a los efectos de los procesos parlamentarios y de derechos humanos.
- Los parlamentos y las instituciones nacionales de derechos humanos deberían cooperar, según proceda, para observar la forma en que el poder ejecutivo responde a los fallos de los tribunales (nacionales y, cuando corresponda, regionales e internacionales) y otros órganos judiciales o administrativos acerca de cuestiones que se refieran a los derechos humanos.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos deberían convenir las bases de la cooperación, entre otras cosas estableciendo un marco formal para examinar cuestiones de derechos humanos de interés común.
- Los parlamentos deberían designar o establecer un comité parlamentario adecuado que constituya el principal punto de contacto de las instituciones nacionales de derechos humanos con ellos.
- Los parlamentos deberían dar participación a las instituciones nacionales de derechos humanos en las reuniones y actuaciones de diversas comisiones parlamentarias y recabar su asesoramiento experto en materia de derechos humanos.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían asesorar o formular recomendaciones a los parlamentos acerca de cuestiones relativas a los derechos humanos, con inclusión de las obligaciones internacionales del Estado en la materia<sup>314</sup>.

---

<sup>314</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, "[Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos \(Belgrado, 22 y 23 de febrero de 2012\)](#)", A/HRC/20/9, 1 de mayo de 2012, anexo.

## IV.5 Dificultades y oportunidades en relación con la función de los parlamentos

### IV.5.1 Dificultades externas

Los parlamentos afrontan numerosas dificultades a la hora de promover la igualdad de género a través de su labor. Algunas de ellas son externas y guardan relación con el entorno político, económico, social y cultural en general. Otras son internas del parlamento y tienen que ver con sus estructuras, su composición y su enfoque del trabajo en materia de igualdad de género. En el anterior apartado sobre los parlamentos sensibles al género se abordan las dificultades internas. En este apartado se tratan algunas de las principales dificultades externas presentes en la labor que realizan los parlamentos en materia de igualdad de género<sup>315</sup>.

**Voluntad política:** La ausencia de voluntad política en un Gobierno por cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho internacional suele ser un gran problema. Tal como se ha debatido con anterioridad, los tratados internacionales y regionales de derechos humanos se deben aplicar a nivel nacional. Exigen que los Estados partes adopten las medidas legislativas, administrativas y de políticas que sean necesarias, y proporcionen la debida reparación en caso de violaciones de los derechos humanos. La igualdad de género se reprime fundamentalmente cuando hay una falta de voluntad por adoptar un enfoque holístico de la discriminación por razón de género y por garantizar la igualdad de género en la sociedad, o por atajar problemas complejos con respecto a los roles y las relaciones de género y su impacto negativo en las mujeres por su género. Aunque los parlamentos puedan tener la capacidad de implementar leyes, estas a menudo se deben complementar con otras herramientas como estrategias, políticas, instrucciones y órdenes, que son responsabilidad de la rama ejecutiva del Gobierno. La aplicación de la legislación también exige con frecuencia el establecimiento de instituciones que la rama ejecutiva ha de dotar de un mandato y los recursos adecuados, sin los cuales las leyes no se pueden aplicar debidamente.

**Capacitación y sensibilización:** Aunque existan buenas leyes en vigor, su aplicación suele ir con retraso por diversos motivos. La educación y sensibilización generales sobre las leyes pertinentes son importantes para que la sociedad sepa que estas leyes son herramientas eficaces para promover los derechos humanos de la mujer. Los estereotipos y los sesgos de género, en especial en los medios de comunicación y el poder judicial, a menudo representan obstáculos a la aplicación eficaz de la legislación y las políticas. Por consiguiente, es importante llevar a cabo campañas de capacitación y sensibilización continuas sobre la igualdad de género y la perspectiva de género, la Convención CEDAW y la legislación en materia de derechos humanos en general. Esto, a su vez, ayuda a garantizar que jueces/juezas, fuerzas del orden público, empleado(a)s público(a)s, profesionales sanitarios y otras partes interesadas pertinentes no discriminan a las mujeres ni a las niñas.

---

<sup>315</sup> Es imposible examinar exhaustivamente todas las dificultades que puedan afrontar los parlamentos en los diferentes contextos. Sin embargo, esta sección se centra en determinadas dificultades externas transversales que se identificaron en las reuniones de consulta con los parlamentarios y las parlamentarias como más determinantes en la función del parlamento de garantizar la igualdad de género a través de su actividad.

**Financiación:** La realización de la igualdad de género exige la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y la asignación de los debidos recursos financieros. Sin embargo, a menudo se da el caso de que los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer (incluidos los ministerios de igualdad de género) y los programas relacionados con cuestiones de género reciben una dotación escasa de fondos. De hecho, estos órganos y programas a menudo reciben la asignación más baja del presupuesto del Estado. Sin una financiación adecuada, los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer no pueden desempeñar plenamente su función de desarrollar propuestas y trabajar con los parlamentos, el poder judicial y el Ejecutivo a fin de abordar la violencia de género y los estereotipos de género, garantizar las reformas legislativas y la protección social de la mujer, etc. Los parlamentos desempeñan un papel determinante a la hora de redirigir esta situación a través de la presupuestación con perspectiva de género.

**Datos e investigación:** Otra dificultad viene dada por la falta de datos/estadísticas e investigación, que son esenciales para una adopción de decisiones bien informadas y con base empírica relativas a la legislación y las políticas, así como para que el parlamento pueda desempeñar su función de supervisión. Deben recopilarse sistemáticamente datos desglosados por sexo, edad, discapacidad, condición de refugiado y asilo, ubicación geográfica, etnia y otros factores pertinentes que posteriormente se analicen con carácter prioritario. Se deben desarrollar indicadores mensurables que evalúen las tendencias en la situación de la mujer y los progresos conseguidos en materia de igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos que abarca la Convención CEDAW. También resulta fundamental recopilar datos estadísticos sobre el número de reclamaciones, investigaciones, enjuiciamientos y condenas impuestas en relación con los casos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, que deberían desglosarse por edad y por la relación entre la víctima y la persona que comete el delito. Además, los datos proporcionan información clave sobre la aplicación de las leyes y conforman las enmiendas legislativas que sean necesarias.

**Contexto político:** La situación política general de un país es otra barrera que a menudo relega la cuestión de los derechos humanos de las mujeres a un segundo plano. Los conflictos armados, la ocupación extranjera y los enfrentamientos políticos internos se utilizan a menudo como justificación para no dar prioridad a la agenda de igualdad de género. La tarea de garantizar que el género siempre está en primer plano y se incorpora en la labor de todos los órganos y las instituciones del Estado recae en los parlamentarios y las parlamentarias comprometidos con la igualdad de género.

**La percepción de que la igualdad de género es un problema de la mujer:** La percepción de que la Convención CEDAW concierne única y exclusivamente a las mujeres supone otra gran dificultad. Las coaliciones de mujeres tienden a ser reducidas y a carecer del poder necesario para promover las agendas sobre las mujeres, en especial cuando se trata de votar en el parlamento. A menudo están compuestas casi exclusivamente por mujeres, ya que los hombres parlamentarios no consideran que la cuestión de los derechos humanos de la mujer sea su responsabilidad. La CEDAW no tiene visibilidad y apenas se menciona en la actividad y los debates parlamentarios. El personal parlamentario con frecuencia carece de los conocimientos especializados necesarios para incorporar la Convención y las recomendaciones del Comité en su trabajo. A menudo, ni ministros ni parlamentarios mencionan la Convención porque la consideran un tratado relativo a la



mujer y no lo ven como una preocupación común. Esta situación también refleja un problema de comprensión del programa sobre igualdad de género y la CEDAW en el seno del Ejecutivo y del parlamento, que dificulta la elaboración de presupuestos y la formulación de políticas con perspectiva de género.

**La COVID-19:** La pandemia ha afectado profundamente a las agendas para lograr la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y los ODS. La repercusión de la COVID-19 en la pobreza extrema, el empleo, la salud, el trabajo de cuidado no remunerado y la violencia de género ha revertido numerosos logros que se habían conseguido en el terreno de los derechos de las mujeres y las niñas<sup>316</sup>. En *Género y COVID-19: nota de orientación para los parlamentos*, la UIP proporciona recomendaciones específicas relativas a la participación y el liderazgo de las mujeres en el proceso de toma de decisiones de los parlamentos sobre la COVID-19, una legislación sobre la COVID-19 sensible al género, la supervisión de la respuesta del Gobierno a la pandemia desde una perspectiva de género, el papel de los parlamentarios y las parlamentarias en la comunicación y la sensibilización sobre la COVID-19 y sus efectos, y los parlamentos sensibles al género en tiempo de contagios<sup>317</sup>.

**El trabajo no regulado:** El Estado no regula muchas de las actividades económicas que realizan predominantemente las mujeres como, por ejemplo, el trabajo en las granjas o empresas familiares, el trabajo doméstico y de cuidado, y el trabajo en la economía informal. Por consiguiente, estas actividades no están sujetas a los reglamentos relativos a la seguridad social, las normas de salud y seguridad, el salario mínimo o la protección contra la explotación. Los parlamentos deberían convertir en prioridad garantizar que las mujeres que participan en ese tipo de actividades gozan de la protección adecuada. Esto exigirá una estrecha coordinación con las autoridades ejecutivas, la disponibilidad de datos desglosados y una infraestructura institucional apropiada —que incluya a las inspecciones del trabajo— para velar por la debida aplicación del marco legislativo.

## IV.5.2 Oportunidades: el enfoque basado en los derechos humanos

La intervención de los parlamentos en el desarrollo de políticas y en cuestiones transversales, entre ellas los ODS (véase [la sección II.1.2.a sobre los ODS](#)) y la AMPS (véase [el apartado de la sección II.1.2.b acerca de los planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad](#)), brinda a los parlamentarios y las parlamentarias la oportunidad de participar en una amplia variedad de preocupaciones y consideraciones relativas a los derechos humanos. De hecho, el trabajo diario de los parlamentos los pone en contacto directo con cuestiones de derechos humanos. Los parlamentos pueden utilizar el enfoque basado en los derechos humanos para responder ante muchas de las dificultades que afrontan sus electorados, y como marco para su labor.

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual basado en las normas internacionales de derechos humanos, que los parlamentos pueden emplear para orientar su actuación. Requiere que tanto el resultado como el proceso se basen en la promoción y la protección de los derechos humanos y tengan por objeto lograrlos. Por consiguiente,

316 Para consultar un análisis de la repercusión de la COVID-19, incluido un breve análisis con perspectiva de género, y recomendaciones sobre qué se puede hacer, véase ACNUDH, [Directrices relativas a la COVID-19](#) (Ginebra: ACNUDH, 2020).

317 UIP, [Género y COVID-19: nota de orientación para los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2020).

su propósito es analizar las obligaciones, las desigualdades y las vulnerabilidades, y abordar las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas del poder que impiden y socavan la realización de los derechos humanos.

El enfoque basado en los derechos humanos es un principio rector del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible<sup>318</sup>. Con arreglo al enfoque basado en los derechos humanos, los planes, políticas y procesos de desarrollo se fundamentan en un sistema de derechos y obligaciones establecidos por el derecho internacional en materia de derechos humanos, para todos los derechos humanos, incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo<sup>319</sup>.

### **Recuadro 28:** Los cinco principios del enfoque basado en los derechos humanos<sup>320</sup>

1. **Participación:** Las personas deberían participar en las decisiones que afectan a sus derechos.
2. **Rendición de cuentas:** Debería supervisarse el modo en que los derechos de las personas se ven afectados, así como las reparaciones cuando las cosas van mal.
3. **No discriminación e igualdad:** Todas las formas de discriminación deben prohibirse, prevenirse y eliminarse. Las personas que se enfrentan a los mayores obstáculos para la realización de sus derechos deberían tener prioridad.
4. **Empoderamiento:** Todo el mundo debería conocer sus derechos y recibir pleno apoyo a la participación en el desarrollo de las políticas y las prácticas que repercuten en sus vidas.
5. **Legalidad:** Los enfoques deberían basarse en los derechos legales que se estipulan en las leyes nacionales e internacionales.

Estos principios no guardan relación exclusivamente con la labor de los parlamentos en materia de igualdad de género. Tienen por objeto garantizar que la actividad de los parlamentos, así como de otros órganos e instituciones del Estado, se fundamenta en los derechos humanos. El hecho de considerar estos principios desde la perspectiva de la igualdad de género también ofrece a los parlamentos orientación práctica sobre el modo de realizar su labor.

318 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, [Orientaciones relativas al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible: Directrices Internas](#), junio de 2019.

319 Para obtener más información, véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, [“Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos”](#).

320 Para obtener más información, véase Comisión Escocesa de Derechos Humanos (SHRC), [A human rights based approach: an introduction](#) (Edimburgo: SHRC, 2019).

## *Ejemplos de la incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en la labor de los parlamentos destinada a promover la aplicación de la CEDAW*

A continuación figuran algunos ejemplos de cómo pueden incorporarse los cinco principios del enfoque basado en los derechos humanos en la labor de los parlamentos en relación con la igualdad de género:

- **Participación:** Los parlamentarios deberían consultar con las mujeres y las organizaciones de derechos humanos de las mujeres para cerciorarse de que poseen conocimientos bien informados de las cuestiones que las afectan, y deberían pedirles aportaciones sobre sus prioridades.
- **Rendición de cuentas:** La aplicación de las leyes se debe supervisar periódicamente, las leyes deben imponer sanciones por las violaciones o los abusos de los derechos humanos de la mujer cometidos por agentes estatales y no estatales, y se debe proporcionar reparación accesible a las mujeres víctimas/supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y de otras violaciones a través de mecanismos de justicia accesibles.
- **No discriminación e igualdad:** Todas las formas de discriminación contra la mujer deben prohibirse, prevenirse, investigarse y castigarse. Las mujeres que se enfrentan a los mayores obstáculos para la realización de sus derechos deberían tener prioridad. Han de ponerse en práctica medidas que garanticen unos parlamentos sensibles al género.
- **Empoderamiento:** Debe empoderarse a las mujeres para que se dirijan a sus representantes parlamentarios. Deberían saber qué pueden esperar de dichos representantes, además de conocer sus derechos. Se debería proporcionar a los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario desarrollo de capacidades para que comprendan que la igualdad de género es una prioridad y conozcan el modo de incorporarla en la actividad parlamentaria.
- **Legalidad:** Los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario deben entender la naturaleza de las obligaciones contraídas por los Estados partes en virtud de la Convención CEDAW para que puedan reflejarlas en la labor del parlamento<sup>321</sup>.

---

321 Véase más en UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres: 2021).

## Parte V: El papel de la UIP

La UIP trabaja estrechamente con los parlamentos para promover la aplicación de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo. El Comité de la CEDAW tiene una relación única con la UIP, que es beneficiosa para los parlamentos y para que el Comité cumpla su mandato. En esta parte del manual se trata esta relación y el papel específico de la UIP a la hora de señalar a la atención de los parlamentos la CEDAW.



Se suele animar a quienes integran el Comité de la CEDAW a que se dirijan a los parlamentarios y las parlamentarias durante los eventos de la UIP para sensibilizar sobre la Convención.  
© UIP/Parlamento de Bahrein

## V.1 Información general de la UIP

La UIP nació en 1889 como un pequeño grupo de parlamentarios que se dedicaba a promover la paz a través de la diplomacia y el diálogo parlamentarios. Desde entonces, ha crecido para convertirse en una organización mundial de parlamentos nacionales. A fecha de finales de 2021, la UIP tenía 178 parlamentos miembros y 14 miembros asociados (principalmente parlamentos procedentes de grupos de naciones u órganos similares)<sup>322</sup>. Parlamentarios y parlamentarias de todo el mundo —no solo de los parlamentos miembros de la Organización— cooperan con la UIP. Por consiguiente, la UIP tiene un alcance casi universal.

Conforme al artículo 1.2 de sus Estatutos, la UIP trabaja en favor “de la paz y la cooperación entre los pueblos y por la consolidación de las instituciones representativas”. Su misión es desarrollar parlamentos fuertes y eficaces que sean esenciales para salvaguardar la paz, el medio ambiente, los derechos humanos fundamentales y la igualdad de género, y para lograr un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás, especialmente la juventud y todos los grupos marginados de la sociedad<sup>323</sup>.

La UIP pretende fortalecer la capacidad de los parlamentos nacionales destinada a llevar a cabo sus funciones centrales, esto es, servir y representar a electorados diversos, crear legislación, exigir cuentas a sus Gobiernos en el ámbito nacional e internacional, y asignar recursos con el fin de garantizar el bienestar de su población.

La UIP, al reunir a parlamentos de todo el mundo, pretende acelerar los avances a nivel nacional conectando a los parlamentos entre sí para que aprendan unos de otros, haciendo uso de las experiencias y los conocimientos colectivos, y catalizando la acción política conjunta sobre los temas globales críticos que tienen un impacto en la vida de los seres humanos en todo el mundo.

La UIP se centra en ayudar a crear un entorno propicio en el que parlamentos, Gobiernos, INDH, organizaciones de la sociedad civil y asociados internacionales puedan trabajar juntos con eficacia para promover la paz, la democracia, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la igualdad de género. Realiza su trabajo a través de una serie de órganos específicos<sup>324</sup>, algunos de los cuales se exponen a continuación:

- El Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios es el único mecanismo internacional con la misión de proteger y defender a los parlamentarios y las parlamentarias que sufren violaciones de sus derechos humanos<sup>325</sup>.
- La Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos es una de las cuatro comisiones permanentes de la UIP. Examina las dificultades actuales y en desarrollo relativas a la democracia y los derechos humanos, y propone medidas parlamentarias por medio de resoluciones sobre estas cuestiones, tanto a nivel nacional como internacional<sup>326</sup>.

322 Véase UIP, “[Acerca de la UIP: Miembros](#)” (en inglés).

323 Véase UIP, [Estrategia de la UIP 2022-2026](#) (Ginebra: UIP, 2022).

324 Véase UIP, “[Acerca de la UIP: Estructura y gobernanza](#)” (en inglés).

325 UIP, “[Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios](#)” (en inglés).

326 UIP, “[Comisión Permanente de Democracia y Derechos Humanos](#)” (en inglés).

- El Foro de las Mujeres Parlamentarias garantiza que la voz y la perspectiva de la mujer parlamentaria se integran debidamente en todas las deliberaciones de la UIP y orientan la labor de la Secretaría de la UIP en materia de igualdad de género. Recibe apoyo de la Mesa de las Mujeres Parlamentarias<sup>327</sup>.
- El Grupo de Asociación de Género está compuesto por dos hombres y dos mujeres miembros del Comité Ejecutivo de la UIP. Tiene la tarea de promover y supervisar los progresos logrados en materia de paridad de género e incorporación de la perspectiva de género, tanto dentro de la UIP como en los parlamentos nacionales<sup>328</sup>.

La interacción de la UIP con los parlamentarios en relación con la labor de los organismos de las Naciones Unidas en los ámbitos de los derechos humanos y la igualdad de género se centra en particular en el fomento de una sólida aportación parlamentaria y el seguimiento del EPU del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como del trabajo de los órganos de tratados, en particular el Comité de la CEDAW.

## V.2 El Comité de la CEDAW, los parlamentos y la UIP

El Comité de la CEDAW es el único órgano creado en virtud de un tratado de las Naciones Unidas que ha adoptado una política específica relativa a la cooperación con los parlamentos y con la UIP. El Comité, en su declaración *Los parlamentos nacionales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*<sup>329</sup>, profundiza sobre la función de los parlamentos en la ratificación de la Convención y su Protocolo Facultativo, y en el retiro de reservas, en la aplicación de la CEDAW y en la preparación de los informes y el seguimiento de las observaciones finales del Comité (véase [la sección III.4 sobre la función de los parlamentos en el ciclo de presentación de informes de los Estados ante el Comité de la CEDAW](#)).

En 2021, la UIP y el Comité de la CEDAW publicaron una declaración de llamamiento a la acción conjunto para alcanzar la paridad de género en la adopción de decisiones (véase [el recuadro 7: Llamamiento conjunto de la UIP y el Comité de la CEDAW para alcanzar la paridad de género en 2030](#))<sup>330</sup>. El Comité y la UIP han desarrollado fuertes vínculos institucionales. El Comité cuenta con una persona encargada de coordinar la relación entre el Comité de la CEDAW y la UIP, que se reúne con la Secretaría de la UIP en cada sesión del Comité. También se organizan reuniones de alto nivel a las que asisten los principales parlamentarios y parlamentarias de la UIP y los miembros del Comité de la CEDAW a fin de mejorar la cooperación existente.

327 UIP, “[Mesa de las Mujeres Parlamentarias](#)” (en inglés).

328 UIP, “[Grupo de Asociación de Género](#)” (en inglés).

329 Comité de la CEDAW, [Los parlamentos nacionales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Declaración del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su relación con parlamentarios](#), E/CN.6/2010/CRP.2, 12 de febrero de 2010.

330 UIP, “[Joint Call by IPU and CEDAW Committee on International Women’s Day 2021](#)”, 8 de marzo de 2021.

## V.2.1 La UIP y el proceso de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW

La UIP desempeña un papel activo en la promoción de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo dentro de la comunidad parlamentaria y, más específicamente, en la promoción de la función de los parlamentos en los procesos de presentación de informes y seguimiento:

- La Secretaría de la UIP anima a los parlamentarios y las parlamentarias a llevar el seguimiento de la ratificación por parte de sus países de la Convención CEDAW y su Protocolo Facultativo, así como de cualquier reserva que pudieran haber formulado, y a tomar las medidas necesarias para retirarlas.
- En reconocimiento de la importancia y el carácter amplio de la CEDAW, la UIP trabaja para garantizar que los parlamentos y sus miembros consiguen supervisar eficazmente la plena aplicación de la Convención y contribuyen a tal fin.

La UIP promueve la **participación parlamentaria en el proceso de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW** como sigue:

- Antes de cada sesión del Comité de la CEDAW, la UIP escribe a los parlamentos de los Estados partes que presentan sus informes en esa sesión. La UIP proporciona una copia de la declaración de la relación del Comité de la CEDAW con los parlamentos, un enlace al informe del Estado parte y un cuestionario a modo de encuesta, en el que se pregunta por la función de los parlamentos en el proceso de presentación de informes y se solicita información actualizada sobre las medidas de reciente adopción destinadas a mejorar la representación de la mujer en el parlamento.
- La UIP alienta a los parlamentos a que velen por que sus miembros formen parte de la delegación que comparece ante el Comité.
- En cada sesión del Comité, la UIP presenta un informe ante el Comité de la CEDAW que contiene:
  - ↳ las **estadísticas mundiales y regionales** más recientes sobre las mujeres en los parlamentos;
  - ↳ **datos específicos por país relativos a los Estados partes objeto de examen** (los progresos relativos a la participación de la mujer en el parlamento y en el Gobierno, la existencia o no de cuotas de género y, de haberla, el tipo de cuota empleado, el nivel de participación parlamentaria en el procedimiento de presentación de informes del Estado y la existencia o no de una comisión parlamentaria dedicada específicamente a la igualdad de género);

- **información obtenida por medio del cuestionario de la UIP a todos los parlamentos de los países objeto de examen**, así como sobre las cuotas y la participación del parlamento en la presentación de informes ante el Comité de la CEDAW y el seguimiento de las recomendaciones del Comité;
  - **información acerca de las iniciativas que ha puesto en marcha desde la anterior sesión del Comité** para mejorar la función de los parlamentos a la hora de supervisar la debida aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW.
- Una vez que el Comité de la CEDAW examina los informes de los Estados partes, la UIP envía cartas de seguimiento a las Presidencias de los parlamentos pertinentes. Proporciona una copia de las observaciones finales, anima a que se mantenga un debate parlamentario sobre las observaciones y las recomendaciones, y ofrece su apoyo en este sentido.

La UIP también promueve la **difusión, aplicación y supervisión parlamentarias de la CEDAW**. Además de los seminarios parlamentarios sobre la CEDAW (véase [el recuadro 25: Cómo promueve la UIP la función del parlamento en la aplicación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW](#)), la UIP celebra seminarios mundiales en paralelo a las Asambleas que tienen lugar en Ginebra y en línea. Estos seminarios tienen por objeto que los parlamentarios, las parlamentarias y el personal parlamentario conozcan mejor las disposiciones de la Convención y la labor del Comité de la CEDAW, y sepan cómo pueden participar con más acierto en los procesos de presentación de informes ante el Comité de la CEDAW y seguimiento de las recomendaciones del Comité. Su objetivo final es mejorar el papel de los parlamentos en la promoción de la aplicación de la CEDAW, con especial énfasis en el seguimiento de las observaciones finales más recientes del Comité. La asistencia suele ser un miembro del Comité de la CEDAW y representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y asociados para el desarrollo. Las áreas de actuación prioritarias se identifican y se someten a seguimiento a nivel nacional.

## V.2.2 La incorporación de la CEDAW en la labor de la UIP

Los miembros del Comité de la CEDAW participan regularmente en las Asambleas de la UIP y otros eventos, entre ellos el Foro de las Mujeres Parlamentarias y la reunión parlamentaria anual de la UIP y ONU Mujeres que se celebra con motivo de la CSW.

La UIP vela por que la CEDAW se incorpore en los debates y las actividades del parlamento sobre igualdad de género, derechos humanos y desarrollo, en los planos mundial, regional y nacional. Por ejemplo, la UIP pone de relieve la importancia de la CEDAW para otros compromisos y procesos internacionales, como el ODS 5, la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y procedimientos de derechos humanos como el EPU del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.



# Anexo: Recomendaciones generales más recientes del Comité de la CEDAW

[En la página web especializada del ACNUDH](#) figura una recopilación de todas las recomendaciones generales del Comité de la CEDAW. A continuación aparece una lista de las recomendaciones generales más recientes (en orden cronológico inverso):

- [Recomendación general núm. 39 \(2022\) sobre los derechos de las mujeres y las niñas Indígenas](#), CEDAW/C/GC/39, 31 de octubre de 2022
- [Recomendación general núm. 38 \(2020\), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial](#), CEDAW/C/GC/38, 20 de noviembre de 2020
- [Recomendación general núm. 37 \(2018\) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático](#), CEDAW/C/GC/37, 13 de marzo de 2018
- [Recomendación general núm. 36 \(2017\) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación](#), CEDAW/C/GC/36, 27 de noviembre de 2017
- [Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19](#), CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017
- [Recomendación general núm. 34 \(2016\) sobre los derechos de las mujeres rurales](#), CEDAW/C/GC/34, 7 de marzo de 2016
- [Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#), CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015
- [Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres](#), CEDAW/C/GC/32, 14 de noviembre de 2014
- [Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta](#), CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014
- [Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#), CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013
- [Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer \(Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución\)](#), CEDAW/C/GC/29, 30 de octubre de 2013
- [Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#), CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010
- [Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos](#), CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010
- [Recomendación general No. 26 sobre las trabajadoras migratorias](#), CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008
- [Recomendación general N° 25: Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención \(medidas especiales de carácter temporal\)](#), 2004
- [Recomendación general N° 24: Artículo 12 de la Convención \(la mujer y la salud\)](#), 1999
- [Recomendación general N° 23: Vida política y pública](#), 1997
- [Recomendación general N° 22: Enmienda del artículo 20 de la Convención](#), 1995
- [Recomendación general N° 21: La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares](#), 1994
- [Recomendación general N° 20: Reservas formuladas en relación con la Convención](#), 1992

# Bibliografía

## Bases de datos y herramientas en línea

(en orden alfabético por autoría/editorial)

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "[Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer](#)"
2. ACNUDH, "[Status of Ratification Interactive Dashboard](#)"
3. ACNUDH, [Guía de capacitación para la presentación de informes a los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, Parte I – Manual, Parte II – Notas para los facilitadores y "Módulos de formación"](#).
4. ACNUDH, "[Bienvenidos al Índice Universal de Derechos Humanos \(IUDH\)](#)"
5. Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), "[Parlamentos sensibles al género](#)" (en inglés)
6. ONU Mujeres, "[Global Gender Equality Constitutional Database](#)"
7. ONU Mujeres, "[Centro de datos de ONU Mujeres](#)" (en inglés)
8. Parlínea de la Unión Interparlamentaria (UIP), "[Datos mundiales sobre los parlamentos nacionales](#)" (en inglés)
9. Parlínea de la UIP, "[Órganos especializados en igualdad de género](#)" (en inglés)
10. SDG Tracker, "[Igualdad de género](#)" (en inglés)

## Publicaciones

(en orden cronológico inverso)

11. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), [Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2022](#) (Ginebra: ACNUR, 2022)
12. ONU Mujeres, [El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Panorama de género 2022](#) (Nueva York: ONU Mujeres, 2022)
13. Unión Interparlamentaria (UIP), [Las mujeres en el parlamento en 2021: Perspectiva anual](#) (Ginebra: UIP, 2022)
14. ACNUDH, [Preguntas frecuentes sobre los derechos humanos y el cambio climático](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2021)
15. UIP, [Guidelines for parliamentarians on budgeting for the SDGs: Making the most of public resources](#) (Ginebra: UIP, 2021)
16. UIP, [Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Africa](#) (Ginebra: UIP, 2021)
17. UIP y ONU Mujeres, [Legislación con perspectiva de género: Manual para Parlamentarios N° 33](#) (Ginebra: UIP y ONU Mujeres, 2021)
18. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), [COVID-19: Un Enfoque de Género: Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género](#) (Nueva York: UNFPA, 2020)
19. UIP y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), [Directrices para mejorar la participación y la contribución de los parlamentos en favor de una cooperación eficaz para el desarrollo](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2020)
20. PNUD, [Parliaments as Partners Supporting the Women Peace and Security Agenda](#) (Oslo: PNUD, 2019)
21. UIP, [Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos](#) (Ginebra: UIP, 2019)
22. Commonwealth Secretariat, [The Global Human Rights Implementation Agenda: The Role of National](#)

[Parliaments](#) (Londres: Commonwealth Secretariat, 2018)

23. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), A/HRC/38/25, 17 de mayo de 2018
24. UIP, [Plan de acción para los parlamentos sensibles al género](#) (Ginebra: UIP, 2017)
25. UIP y PNUD, [Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2017)
26. ACNUDH, [Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento: Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos](#) (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2016)
27. PNUD, [Guidance Note: Strategies and good practices in promoting gender equality outcomes in parliaments](#) (Nueva York: PNUD, 2016)
28. UIP, [Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos. Herramienta de autoevaluación](#) (Ginebra: UIP, 2016)
29. UIP y ACNUDH, [Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios N° 26](#) (Ginebra: UIP y ACNUDH, 2016)
30. UIP y PNUD, [Los parlamentos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una herramienta de autoevaluación](#) (Ginebra: UIP y PNUD, 2016)
31. UIP, ACNUDH y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES), [De la exclusión a la igualdad: Hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad: Manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo](#) (Nueva York y Ginebra: UIP, ACNUDH y ONU DAES, 2007)
32. UIP, [Parliament, the Budget and Gender: Handbook for Parliamentarians No. 6](#) (Ginebra: UIP, 2004)







Unión Interparlamentaria  
Por la democracia. Para todos.

**T** +41 22 919 41 50  
**F** +41 22 919 41 60  
**E** [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
1218 Le Grand-Saconnex  
Ginebra – Suiza  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)



**NACIONES UNIDAS**  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

**T** +41 22 917 92 20  
**E** [OHCHR-Infodesk@un.org](mailto:OHCHR-Infodesk@un.org)

Oficina del Alto Comisionado  
de las Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos (ACNUDH)  
Palacio de las Naciones  
1211 Ginebra 10, Suiza  
[www.ohchr.org/SP](http://www.ohchr.org/SP)