



# REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONJUNTA DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLATINO CON ONU MUJERES

Ciudad de Panamá,  
26 de noviembre de 2015



# **REUNIÓN EXTRAORDINARIA CONJUNTA DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLATINO CON ONU MUJERES.**

Ciudad de Panamá,  
26 de noviembre de 2015



## Índice

1.- Resumen Ejecutivo.	3
2.- Agenda Preliminar.	5
3.- Acta de la XXII Reunión de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano, México, D.F. 25 Y 26 De Septiembre 2015.	7
4.- Nota informativa de ONU-Mujeres.	15
5.- Propuesta de Elaboración de una Norma Marco de Democracia Paritaria, Parlatino, 2015.	19
6.- La Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres en el Marco de Desarrollo Post-2015 y los ODS.	35
7.- Cambio Transformativo para la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres.	41
8.- Los Tres Componentes del Objetivo Transformativo e Independiente sobre la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres.	49



## RESUMEN EJECUTIVO

En la Reunión de la Comisión de Equidad y Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano celebrada en la Ciudad de México los días 25 y 26 de septiembre de 2015, se analizaron los temas: Ley Marco sobre Abuso Sexual; Democracia Paritaria, Realidades y Desafíos (La Experiencia en América Latina y el Caribe); Proyecto de Ley Marco sobre Violencia Doméstica en Contra de los Adultos Mayores; y Proyecto de Ley Marco sobre Estancias Infantiles se acordó en estos dos últimos temas tratarlo con mayor profundidad en la siguiente reunión.

En cuanto a la Ley Marco sobre Abuso Sexual, la Senadora Martha Elena González presentó, a nombre de México, la Ley Marco para Garantizar la Prevención, Atención y Sanción del Abuso Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes y señaló la necesidad de integrar elementos de prevención a las políticas de protección contra los niños víctimas o más vulnerables. Además, subrayó que es fundamental diseñar políticas transversales de atención integral para proteger el interés superior del niño, así como fortalecer las asociaciones del sector público para atender a las víctimas de abuso sexual. La sesión concluyó con la recomendación; definir bien el concepto de abuso sexual; revisar la redacción de la referencia al interés superior de niñas y niños; la modificación del título de la Ley agregando el concepto Niñez y; la ampliación del concepto sobre “garantizar la protección de la restitución de las víctimas”, entre otros.

El tema sobre “Democracia Paritaria, Realidades y Desafíos. La experiencia en América Latina y el Caribe”, generó consenso en la homologación de la legislación en materia de cuotas políticas de la elección de las mujeres a cargos públicos y por lo tanto, en la democracia paritaria. Es por ello que en la reunión extraordinaria de la Comisión de Equidad y Género, Niñez y Juventud del Parlatino junto con ONU Mujeres, que se llevará a cabo en la Ciudad de Panamá el 26 de noviembre de 2015, se discutirá y aprobará la Norma Marco sobre Paridad.

Esta norma es considerada un compromiso en el órgano de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), con el fin de brindar apoyo técnico al Parlatino de acuerdo con el Convenio Marco de Cooperación entre ambas partes, suscrito el 27 de noviembre de 2012 y el Plan de Acción Renovado de mayo de 2014.

En cumplimiento de dicho convenio, ONU Mujeres ha prestado atención técnica al Parlatino en 2013 y en 2014, comenzaron las conversaciones para preparar el proceso de elaboración de una norma marco sobre el concepto de Democracia Paritaria que pueda ser debatida y adoptada por la Asamblea General del Parlatino a finales de 2015.





**REUNION EXTRAORDINARIA CONJUNTA DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLATINO CON ONU MUJERES.**

**Sede Permanente, Ciudad de Panamá, 26 de noviembre de 2015**

**AGENDA PRELIMINAR**

<b>Miércoles 25 de noviembre</b>		Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel
<b>Jueves 26 de noviembre</b>	08:30	Traslado de los legisladores a la Sede Permanente
	09:00	Instalación de la reunión y aprobación de agenda Designación de un Secretario Relator
	9:30	<b>Tema I – Discusión y aprobación de la Norma Marco sobre Paridad Expositora: IRENE AGUIRREZABAL Asesora Regional de Liderazgo y Participación Política de la Oficina Regional para Las Américas y el Caribe ONU MUJERES</b>
	11:00	Receso para café
	11:15:	<b>Continuación del Tema I</b>
	13:00	Almuerzo
	14:30	<b>Continuación del Tema I</b> Debate y conclusiones sobre el tema
	16:00	Receso para Café
	16:30 18:00	Continuación del tema Revisión y aprobación del Acta.





## **ACTA DE LA XXII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, NIÑEZ Y JUVENTUD DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO**

- MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015 -

En la Ciudad de México, Distrito Federal, el 25 y 26 de septiembre de 2015, se reúne la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano con la participación de las siguientes legisladoras y legisladores.

### **LEGISLADOR**

### **PAÍS**

Sen. Jennifer J. Arends-Reyes	ARUBA
Sen. Desiree Croes	ARUBA
Dip. Lorelly Trejos Salas	COSTA RICA
Dip. Arelys Santana Bello	CUBA
Secretaria de la Comisión	
Sen. Eugene Cleopa	CURAZAO
Sen. Armin Konket	CURAZAO
Sen. Marilyn Moses	CURAZAO
Primera Vicepresidenta	
Dip. Alejandro Santana	CHILE
Asamb. Blanca Arguella	ECUADOR
Sen. Martha Elena García Gómez	MÉXICO
Sen. Lisbeth Hernández Lecona	MÉXICO
Dip. Blanca Vargas	PARAGUAY
Cong. Luciana Milagros León Romero	PERÚ
Dip. Daniela Paysee	URUGUAY
Sen. Silveria E. Jacobs	SAN MARTIN
Dip. Luis Aquiles Moreno	VENEZUELA

Siendo las 11:37 horas, al culminar el acto de instalación de la reunión de las Comisiones, la Vicepresidenta de la Comisión, la Senadora Marilyn Mouse da inicio a la reunión dando la bienvenida a las y los legisladores participantes.

De inmediato, solicita la presentación de cada uno de los participantes y se presentan los temas de la reunión.

Luego se procede a designar a un Parlamentario o Parlamentaria como Secretario Relator, para la elaboración del Acta. Se eligió por unanimidad a la Sen. Lisbeth Hernández Lecona.

### **Tema I: Proyecto de Ley Marco sobre Abuso Sexual.**

Senadora Martha Elena García Gómez, México

La Sen. Martha Elena González dio la bienvenida a los parlamentarios. En virtud de acuerdo adquirido en pasadas reuniones la legisladora mexicana presentó a nombre de México la Ley Marco para Garantizar la Prevención, Atención y Sanción del Abuso Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes. Consideró la necesidad de integrar elementos de prevención en todas las políticas y la asignación de recursos necesarios a los niños víctimas de vulnerabilidad. Además de la colaboración de los órdenes de gobierno, sociedad civil y familias para garantizar la sostenibilidad de dichas políticas.

Resaltó la necesidad de diseñar políticas transversales y de atención integral, previendo el interés superior del niño, así como fortalecer las asociaciones entre el sector público para atender a las víctimas de abuso sexual.

La Senadora dio lectura a la propuesta de esta Ley Marco, enumerando los compromisos y principios, principalmente la responsabilidad de los Estados para proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier forma de abuso y/o violencia derivado de éste y establecer el delito del abuso sexual infantil en sus legislaciones. Las autoridades deben considerar las situaciones específicas (edad, madurez y desarrollo cognoscitivo) e implementar mecanismos para prevenir y erradicar cualquier forma de abuso sexual.

A continuación la Sen. Lisbeth Hernández Lecona siguió con la lectura de dicha proposición de Ley Marco, destacando que consta de 21 artículos. Mencionó las obligaciones de los Estado partes, en particular, el establecimiento de 18 años como la edad mínima para contraer matrimonio y la garantía de servicios de salud. Subrayó las obligaciones de las autoridades de salud y educativas al brindar la adecuada atención y en la elaboración de programas, así como el acceso a la justicia de las víctimas y la restitución de sus derechos a través de un procedimiento

especial. El proyecto contempla la creación de instituciones con personal calificado para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual.

Las senadoras mexicanas entregaron un ejemplar de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes aprobada por México en 2014.

La Sen. Daniela Paysée recomendó que se debía definir claramente el abuso sexual en la Ley Marco para evitar ambigüedades como sería el caso del Art. 12 sobre las denuncias de terceras personas. En su país se encuentran debatiendo este tema, en particular, cuando se afecta a las personas con discapacidad. También recomendó aclarar la referencia a la integralidad en tal proyecto y observó que era necesario incorporar en el Art. 5, párrafo 1, la referencia al interés superior de niñas y niños, así como revisar la redacción y las reiteraciones en los artículos que hacen referencia a la prevención.

Se mostró a favor del contenido del Art. 13 sobre la edad mínima para contraer matrimonio, pero recordó que existe la Convención Iberoamericana de la Juventud. Con respecto, al Art. 3 sobre la atención específica y el impacto de la familia, recordó los estereotipos difusos de la familia que actualmente existen y mencionó que era conveniente redactar lo siguiente: “cuyos integrantes, niños niñas y adolescentes sean víctimas”. Sobre el Art. 19 sobre las instituciones y el Art. 21 pidió la ampliación del concepto sobre garantizar la protección y la restitución de las víctimas.

La Sen. Martha Elena García recordó que cada país tiene en sus propias legislaciones la definición de abuso sexual infantil.

El Dip. Alejandro Santana señaló que en Chile se trata el tema de la despenalización del aborto por tres causales. Puso a consideración de la Asamblea el tema de las causales de la violencia sexual y el abuso sexual, así como el consiguiente embarazo de niñas y adolescentes.

La Dip. Marlyn Moses consideró que éste es un subtema.

La Sen. Lisbeth señaló que podría considerarse cambiar el título retomando el concepto de Niñez, pues esta es una ley de prevención. Mencionó las posibles modificaciones, por ejemplo, el Art. 21 podría hacer referencia a “la atención específica a los integrantes que son víctimas”, a consideración de la dinámica aprobada por la comisión.

Se sometió a votación y se acordó analizar la Ley Marco y sus modificaciones artículo por artículo.

La Dip. Blanca Arguello señaló que el Preámbulo debe incluir las definiciones claras de abuso sexual y modificaciones en el párrafo tres de éste, así como mencionar la atención prioritaria que debe brindar el Estado en este tema.

En relación con el Art. 3, la legisladora pidió incluir una referencia a los pueblos y nacionalidades sobre todo por la atención que se les debe dar, por ejemplo, considerar las diferencias de idioma y a las personas con discapacidad.

La Sen. Paysée insistió en armonizar los términos, propuso cambiar niñez/interés superior del niño por niños, niñas y adolescentes en todo el cuerpo de la Ley Marco.

La Dip. Arguello presentó la propuesta de incluir en el Art. 4 la obligación específica de que cada Parlamento debe hacer una evaluación de las políticas implementadas, al igual que el Estado. Recomendó estipular de forma textual: “Establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas”, eliminando la palabra “transparente”.

La Sen. Desiree Croes recordó el Convenio de Lanzarote y recomendó considerar la imprescriptibilidad del delito de abuso sexual en algún artículo.

Posteriormente, la Sen. Paysée señaló que se podría incluir este aspecto en alguna disposición para que no quede en una mera aspiración. Mencionó que tenía ciertas dudas en el término de “igualdad sustantiva” por corresponsabilidad de la familia.

La Sen. Blanca Alcalá felicitó los trabajos de la Comisión y presentó a la representante de ONU-Mujeres con el trabajo de Democracia Paritaria, así invitó a la Comisión a analizar dicho trabajo. Resaltó que Parlatino ha impulsado una Web TV para dar a conocer el trabajo de las Comisiones y recomendó la importancia de precisar los temas en forma transversal, por ejemplo, la cooperación y pobreza, y la participación política de las mujeres para que esta Organización obtenga un mayor protagonismo e influencia en América Latina.

El Dip. Roy Daza (Venezuela) hizo referencia a la democracia paritaria como un reflejo de una realidad, pues la participación de la mujer ya se refleja en la política.

La Dip. Arguello propuso incluir en el Art. 5 el interés superior del niño y los temas de la discapacidad y movilidad humana, pues los niños son migrantes. La Dip. Paysée propuso colocar la palabra “planificación” en lugar de “planeación”. Se aprobó tal propuesta.

La Dip. Luciana Milagros León hizo una observación sobre el Art. 6 para que éste contemple la trata de personas y la violencia familiar. Señaló que en Perú existe una ley que contempla el abuso sexual y la violencia familiar.

La Dip. Lorelly Trejos Salas propuso revisar el título de esta Ley Marco y adecuarlo. La Sen. Lisbeth Hernández Lecona precisó que este proyecto es una ley preventiva y específica de abuso sexual.

### **Sesión Comida de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud y de la Comisión de Asuntos Indígenas y Etnias.**

#### **Tema II: “Democracia Paritaria, Realidades y Desafíos. La experiencia en América Latina y el Caribe”.**

Expositoras:

- Senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo (México)
- Licenciada Iruñe Aguirrezabal, ONU Mujeres  
“El Proyecto Marco de Democracia Paritaria”
- Moderadora: Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza (México)

La Senadora Mariana Gómez del Campo realizó una presentación de la evolución de la participación política de la mujer en México. Se repartió el folleto “Camino hacia la Democracia Paritaria”.

Posteriormente, la Sen. Diva Gastélum Bajo realizó un análisis de las posiciones de las mujeres en las secretarías y órganos autónomos, entre otras instituciones. Destacó que la democracia paritaria debe permear en todos los niveles de gobierno y resaltó el ejemplo de Bolivia al aprobar una ley contra el acoso y la violencia política, reflexionando que los votos de las mujeres hacen ganar a los hombres. Al respecto, propuso homologar la legislación en la materia de cuotas políticas de la elección de las mujeres a cargos públicos y, por ende, trabajar en la democracia paritaria. Por último, recomendó que Parlatino siga trabajando en este tema.

La Sra. Iruñe Aguirrezabal de ONU-Mujeres realizó una presentación sobre las directrices de democracia paritaria como un primer borrador. Recordó que ONU y Parlatino establecieron en 2012 un acuerdo de cooperación que incluye el compromiso para que esta Organización parlamentaria aborde el tema. En este sentido, se realizó una Conferencia sobre Democracia Paritaria con la participación de académicas con miras a elaborar una ley marco.

Señaló que la igualdad de género es un tema de Estado que también ha sido abordado en el marco de los trabajos de las Naciones Unidas, por ejemplo, en el debate de los Objetivos de Desarrollo Sustentable Post-2015 y en la Reunión Beijing+20. Si bien ha habido avances, reconoció que aún hay mucho por hacer pues la sociedad debe de cambiar hacia un nuevo modelo de mujer con la capacidad de ejercer el poder. Agregó que América Latina tiene un 26% de legisladoras, una cifra superior a la media mundial, pero hay un déficit en el Poder Ejecutivo y a nivel municipal.

Pidió a Parlatino considerar este documento como directrices dirigidas a los parlamentos que pueden contribuir al debate de su implementación, teniendo en consideración los contextos específicos y su contribución a las políticas y a la sensibilización pública.

La Sen. Paysée recomendó cambiar la posición del Art. 8 al comienzo de la ley pues delinea objetivos y puede servir de fundamento a la elaboración de una ley en materia de democracia paritaria. Reafirmó la utilidad de considerar armonizar esta ley con la Convención Iberoamericana de la Juventud que prevé la adquisición de derechos desde los 16 años.

La Dip. Arguello propuso someter a consulta de cada Parlamento el Art. 13 sobre la edad mínima para contraer matrimonio. Recomendó cambiar el verbo a “podrá” en el Art. 8.

La Dip. Lorelly Trejos aclaró que el Comité de Vigilancia recomendó que la legislación debe contemplar que en los hechos se presentan las uniones de adolescentes cuando la ley no autoriza el matrimonio.

Se acordó que el Artículo señale textualmente que los “Estados partes podrán establecer en su legislación la edad mínima...”

La Sen. Lisbeth Hernández presentó las recomendaciones de las Naciones Unidas titulado Global Action sobre el Matrimonio Infantil.

La Sen. Silveria E. Jacobs tuvo una duda sobre la edad legal de consentimiento de matrimonio pues en algunas legislaciones es de 16 años y en otras es de 18 años.

La Dip. Lorelly Trejos pidió agregar en el Art. 18 la frase “registren y atiendan”. Se acordó cambiar la frase a “registro estadístico” en tal disposición.

La Sen. Paysée recordó que la relación familiar no excluye a otras modalidades con niños, niñas y adolescentes que a veces no son hijos. Se acordó estipular “cuyos integrantes sean niños, niñas y adolescentes” en el Art. 19, correlacionado con el Art. 20. Señaló que tenía dudas sobre la expresión “seguimiento a las actividades académicas”. La Sen. Lisbeth Hernández propuso englobar la frase a “las competencias que se le den a las instituciones”.

La Dip. Lorelly Trejos propuso contemplar la protección en el entorno integral, familiar y educativo en el Art. 19.

En el numeral II del Art. 20, la Sen. Paysée propuso cambiar la palabra “prestar” por “favorecer asesoría en suplencia...”. Mientras que en el numeral IV se acordó establecer “denunciar ante las autoridades competentes...”.

Se acordó suprimir la fracción III del Artículo 20 y dejar el Art. 21 tal como está escrito debido a que le da mayor fortaleza a esta Ley Marco.

Se sometió el proyecto de Ley Marco con modificaciones y fue aprobado por los integrantes de la Comisión.

### **Tema III: Proyecto de Ley Marco sobre violencia doméstica en contra de los adultos mayores.**

La Sen. Paysée pidió postergar este debate pues en su país está comenzado la discusión de una ley nacional que retoma aspectos como la falta de cuidados y que podría contribuir a la Ley Marco de Parlatino. Se comprometió a distribuir el proyecto de ley a los integrantes de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.

La Sen. Marilyn Moses propuso retomar el análisis de esta Ley Marco en la próxima reunión. Por su parte, la Sen. Paysée se comprometió a mandar el texto de la ley aprobada.

La Sen. Lisbeth Hernández Lecona propuso reunir la legislación de los diversos países en esta materia. Señaló que México tiene el Instituto de Adultos Mayores, el Programa 60 y Más, así como una Ley sobre Adultos Mayores. Propuso realizar un ejercicio de aportación entre los miembros. La Sen. Martha Elena García destacó que esta población es muy vulnerable.

La Sen Marilyn Moses propuso desahogar la agenda de temas de esta reunión en la presente sesión.

La Dip. Blanca Arguello afirmó que es conveniente que se envíen los documentos con anterioridad suficiente a la reunión para su adecuado estudio.

### **Tema IV: Proyecto de Ley Marco sobre Estancias Infantiles.**

La Sen. Paysée señaló que la ley de su país se enfoca en los niños menores de tres años, las personas con discapacidades y los adultos mayores de 65 años. Sugirió que los aportes se realicen por vía electrónica pues es un tema que se ha venido trabajando por la Comisión desde la reunión de Cuba.

La Sen. Lisbeth Hernández Lecona destacó la posibilidad de revisar y compartir experiencias en la próxima sesión y pedir a la Mesa Directiva que envíe los documentos con previa anticipación.

**Propuesta de Temas de la Próxima Reunión:**

- Proyecto de Ley Marco sobre Violencia Doméstica en contra de Adultos Mayores.
- Proyecto de Ley Marco sobre Instancias Infantiles.
- Proyecto de Ley Marco sobre Paridad de Género

La Sen. Lisbeth Hernández Lecona transmitió la invitación al Foro Global de Mujeres Parlamentarias (WIP, por sus siglas en inglés). Se repartió entre los integrantes de la Comisión el documento antes mencionado sobre matrimonio infantil.

# **ONU-MUJERES**



## ONU-MUJERES<sup>1</sup>

ONU-Mujeres es la entidad de las Naciones Unidas dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Fue creada en julio de 2010, y trata de fomentar la igualdad de género, no solo como un derecho inalienable para los seres humanos, sino como un principio fundamental para el desarrollo social, económico y cultural. De este modo, otorga una voz fuerte y resonante a mujeres y niñas a nivel local, regional y mundial, y defiende una participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, centrándose en cinco ámbitos prioritarios: aumentar el liderazgo y la participación femenina, acabar con la violencia contra las mujeres, comprometer a las mujeres en los procesos de paz y seguridad, fomentar el empoderamiento económico de las mujeres, y hacer que la igualdad de género sea un tema central en los planes y presupuesto de desarrollo. ONU Mujeres también coordina y fomenta la labor de las Naciones Unidas sobre el progreso de la igualdad de género, a través de un amplio abanico de recursos y mandatos de la organización, de forma que se consigue centralizar dicha labor y que tenga repercusiones mayores.

La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres:

- División para el Adelanto de la Mujer (DAW)
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
- Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI)
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Las principales funciones de ONU Mujeres son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales,
- Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando cuando sea necesario el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil; y

---

<sup>1</sup> ONU-Mujeres. Consultada el 17 de noviembre de 2015 en la URL: <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>

- Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

### **Atendiendo las necesidades de las mujeres del mundo**

Durante varias décadas la ONU ha hecho progresos importantes en el adelanto de la igualdad de género, incluyendo los acuerdos históricos como la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing, y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano básico, sino que su logro tiene enormes ramificaciones socioeconómicas. Fortalecer a las mujeres da un impulso a las economías florecientes, a la productividad y al crecimiento.

Sin embargo, las desigualdades entre los géneros están muy arraigadas en las sociedades. Las mujeres no tienen acceso a un trabajo decente y se enfrentan a la segregación ocupacional y a las diferencias en los salarios por su sexo. A veces también se les niega el acceso a la educación básica y a los servicios de salud. Las mujeres de todas las regiones del mundo son víctimas de violencia y de discriminación y están mal representadas en los procesos de la toma de decisiones. Durante varios años, la ONU se ha enfrentado a serias dificultades en sus esfuerzos por promover la igualdad de género en el mundo, incluyendo una financiación inadecuada y ningún motor reconocido que dirija las actividades de la ONU en materia de igualdad de género. ONU Mujeres ha sido creada para atender esas dificultades. Será un defensor dinámico y fuerte de las mujeres y de las niñas, otorgándoles una voz poderosa en los ámbitos mundial, regional y local. En base a la visión de igualdad de la Carta de las Naciones Unidas, ONU Mujeres se consagrará, entre otras cosas, a trabajar en pro de:

- la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y las niñas;
- el empoderamiento de la mujer; y
- el logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres, como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, las acciones humanitarias y la paz y la seguridad.

**PROPUESTA DE ELABORACION DE UNA  
NORMA MARCO DE DEMOCRACIA  
PARITARIA. 2015**



## PROPUESTA DE ELABORACION DE UNA NORMA MARCO DE DEMOCRACIA PARITARIA

### PARLATINO

2015

## I. ANTECEDENTES: PROYECTO PARA REDACTAR UNA NORMA MARCO PARA PROMOVER LA DEMOCRACIA PARITARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

### A. Cooperación entre ONU Mujeres y Parlatino

La norma marco para promover la Democracia Paritaria es un compromiso de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, (en adelante ONU Mujeres), de brindar apoyo técnico al Parlamento Latinoamericano (en adelante Parlatino), en el marco del Convenio marco de cooperación entre ambas partes, suscrito el 27 de noviembre de 2012 y el plan de acción renovado de mayo de 2014.

En cumplimiento de dicho convenio, ONU Mujeres prestó asistencia técnica al Parlatino en 2013 en la redacción de varias resoluciones. En 2013, la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano, celebrada los días 19 y 30 de octubre, aprobó la **Resolución sobre la participación política de las mujeres**, en la que resuelven:

*3. Reafirmar el compromiso con la igualdad sustantiva de las mujeres y los hombres, promoviendo una Ley Marco que reconozca que la paridad es una de las fuerzas claves de la democracia y su objetivo es lograr la igualdad en el poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política para erradicar la exclusión estructural de las mujeres;*

*5. Proponer a la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud del Parlamento Latinoamericano celebrar una reunión para analizar y debatir un proyecto de Ley Marco sobre participación política de las mujeres, en lugar y fecha por determinar, y requerir el apoyo técnico de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), en el marco del memorándum de entendimiento oportunamente suscrito entre ambas organizaciones.*

A mediados de 2014, ONU Mujeres y el Parlatino inician conversaciones para preparar el proceso de elaboración de una norma marco sobre el concepto de Democracia Paritaria que pueda ser debatida y adoptada por la Asamblea General del Parlatino a finales de 2015.

Para ello, se acuerda en primer lugar, organizar un Encuentro parlamentario para debatir sobre los grandes retos que enfrentan las mujeres para acceder y permanecer en puestos de toma de decisión en el ejercicio del poder público y político, si como para avanzar hacia la igualdad sustantiva en la región. Dicho Encuentro debería identificar recomendaciones que sirvieran para el posterior proceso de elaboración de la norma marco, que contaría con el apoyo técnico de ONU Mujeres, y a través de ésta de reconocidas académicas y expertas en la materia.

La fundamentación conceptual del encuentro se basó en la propuesta de ONU Mujeres de avanzar hacia la Democracia paritaria, plasmada en la Guía Estratégica Empoderamiento Político de las Mujeres.<sup>2</sup>

## **B. Encuentro Parlamentario: Mujeres y Democracia Paritaria': Declaración Política**

Los días 4-5 de diciembre de 2014, el Parlatino, con la asistencia técnica de ONU Mujeres, y en colaboración con el Foro de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá, organizan el '*Encuentro Parlamentario: Mujeres y Democracia Paritaria*', en la sede del Parlatino.

El Encuentro Parlamentario tuvo como objetivo avanzar hacia la democracia paritaria y la igualdad sustantiva en América Latina, como una meta para transformar las relaciones de género en todas las dimensiones, pública y privada; impulsando y desarrollando los derechos recogidos en el marco internacional y regional de derechos humanos que garantizan la plena participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, y sin discriminación de ningún tipo, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles locales, sub-nacionales o estatales.

Durante todo el Encuentro se puso énfasis en la necesidad de ampliar la mirada y dar un enfoque integral al objetivo de cómo avanzar hacia la democracia paritaria en la región. Dicho enfoque integral se enmarca en el posicionamiento del compromiso regional que surge desde el Consenso de la Conferencia Regional de la Mujeres, en el 2007 en la ciudad de Quito, que reconoce que *"la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares."*

El Encuentro contó con 173 participantes, - parlamentarias/os, magistradas/os de

---

<sup>2</sup> ONU Mujeres, '*Guía Estratégica para el Empoderamiento Político de las Mujeres: marco para la acción estratégica en América Latina y el Caribe 2014-2017*', publicada en junio de 2014.

Tribunales Electorales y representantes de diversas instituciones del Estado, así como mujeres de redes políticas -, de 16 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Curasao, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, San Martín, Uruguay y Venezuela), 10 organismos internacionales y/o regionales (Parlamento Latinoamericano, ONU Mujeres, PNUD, UNFPA, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, CIM/OEA, IDEA Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género, ParlAmericas), expertas académicas politólogas y especialistas en género de la región.

El Encuentro fue auspiciado por ONU Mujeres, el Tribunal Electoral de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La sesión de Apertura contó con intervenciones de las tres organizaciones convocantes del evento, el Parlamento Latinoamericano (el Presidente, Elías Castillo y la Secretaria General, Blanca Alcalá) ONU Mujeres, (en nombre de la Directora Regional intervino el Coordinador Residente del SNU en Panamá, Martin Santiago), y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (la Presidenta, Lorena González).



La Vicepresidenta y Ministra de Relaciones Exteriores del Gobierno de Panamá, Sra. Isabel Saint Malo, fue la invitada honor en la Conferencia de Inauguración.

*“El desarrollo sostenible requiere de la participación de la mujer y la igualdad plena en todas las esferas de la sociedad y la economía. El resultado es una civilización más pacífica y próspera. Cuando las mujeres participen plenamente en política, en el desarrollo y en todos los ámbitos de la sociedad, tendremos una realidad muy distinta.”* Isabel Saint Malo de Alvarado, Vicepresidenta y Canciller de la República de Panamá.

Seguidamente se dio inicio al debate político en Plenario, que se desarrolló a lo largo del día.

El panel de introducción ‘Propuestas para una gran alianza regional hacia la paridad: cinco objetivos estratégicos’ estuvo a cargo de ONU Mujeres. En dicho panel se describieron los objetivos del encuentro, el enfoque integral de los debates en las cinco mesas temáticas, la metodología establecida, los resultados que se esperan del encuentro, incluida la propuesta de crear una gran alianza regional a favor de la Democracia Paritaria.

*“ Les proponemos crear una gran alianza regional que nos permita avanzar hacia la Democracia Paritaria en América Latina, propiciando que mujeres y hombres sean co-protagonistas en igualdad de condiciones del destino de esta sociedad dinámica y en crecimiento que es América Latina.”* Irune Aguirrezabal, Asesora Regional de Liderazgo y Participación Política en ONU Mujeres.

El Encuentro aplicó una metodología que permitió un flujo constante de intervenciones diversas, para generar un debate político dinámico. Cinco expertas de la región, de reconocido prestigio, Line Bareiro, Flavia Tello, Niki Johnson, Lilian Soto e Isabel Torres, introdujeron los temas de debate, a partir de las notas conceptuales elaboradas por ONU Mujeres, y moderaron las mesas, facilitando un dialogo entre todas las participantes, orientado a identificar recomendaciones concretas para la elaboración de la norma marco.



Las cinco mesas de trabajo abordaron las áreas temáticas identificadas en la ‘*Guía Empoderamiento Político de las Mujeres*’:

## **1. Paridad Representativa**

Promover la democracia paritaria en cargos electos y altos cargos de ejecutivo, legislativo, judicial a todos los niveles de gobierno, estatal, sub-nacional, local: medidas afirmativas, tribunales electorales, legislación electoral, financiación electoral.

## **2. Políticas, Instituciones Públicas con enfoque de género.**

Compromiso del Estado con la igualdad sustantiva. Transversalizar la perspectiva de género en: políticas, acciones e instituciones. Generar datos desagregados y análisis.

## **3. Fortalecer liderazgos de mujeres**

Generar una masa crítica de mujeres formada y empoderada: capacitación, fortalecimiento de bancadas, de redes de mujeres políticas, de movimientos de mujeres, promoción de la inclusión de mujeres jóvenes.

## **4. Partidos políticos que promuevan la igualdad sustantiva**

Transformar partidos y organizaciones políticas para integrar la perspectiva de género y la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todas las dimensiones: estructuras, programas, funcionamiento.

## **5. Combatir la discriminación, acoso, violencia y desigualdad de género en política**

Abordaje integral para modificar la cultura sexista en los Medios de comunicación, y nuevas tecnologías y con planes de sensibilización y legislación contra la violencia política hacia las mujeres.

El debate en plenario abordó las cinco mesas temáticas de forma consecutiva, para logra una visión coherente del conjunto de la propuesta.

Cada mesa contó con intervenciones iniciales de la experta y de 3/4 participantes (5 minutos cada una/o), vinculadas a los temas acotados en cada mesa (para cada mesa se había elaborado una nota conceptual). El debate posterior generó un dialogo entre todos los participantes. Fue rico en discusiones e intervenciones de las participantes en el pleno y panel.

El segundo día el debate tuvo lugar en mesas simultáneas y separadas. La experta y las participantes ubicadas en cada mesa redonda profundizaron en la identificación de recomendaciones sobre los temas planteados.

El debate prosiguió con un panel conformado por representantes de con organismos regionales e internacionales en el que compartieron sus proyectos y dieron pautas para generar sinergias en el objetivo de avanzar hacia la democracia paritaria en la región:

- *Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM) de la OEA*, Marta Martínez, especialista en género: planteó su propuesta para elaborar una ley modelo de paridad basada en los más altos estándares de derechos humanos.
- *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Rebeca Arias, Directora del Centro regional para América Latina y el Caribe: resumió su diagnóstico en la región y la labor que viene realizando desde hace años para promover la participación política de las mujeres, sobre todo en los países. Compartió la apuesta de PNUD, junto a ONU Mujeres e IDEA, por implementar el proyecto de monitoreo de participación política, ATENEA, en 19 países de América Latina, mediante una herramienta con 40 indicadores, el análisis y el diseño de rutas de acción y comunicación en cada país.
- *Fondo de las Naciones Unidas para la Población, (UNFPA)* Esteban Caballero, Director Regional Adjunto para las Américas y el Caribe: identificó los retos de las mujeres adolescentes en la región, que afectan directamente el objetivo paritario: embarazos de mujeres adolescentes, abandono de educación y formación, trabajo no remunerado, dificultades de las mujeres para acceder al mercado formal de trabajo, etc.

El plenario debatió la Declaración política que fue aprobada por consenso. Seguidamente, las relatoras, leyeron las recomendaciones acordadas en cada mesa: Mesa I, Rosa Lucia Peña, Mesa II, Diputada Carolina Goic Boroevig, Mesa III, Diputada Deyanira Pino, Mesa IV, Diputada Claudia Nogueira, Mesa V, Sandra Lombardo.

La sesión de Clausura contó con intervenciones de las tres organizaciones convocantes del evento, ONU Mujeres (la Representante en Paraguay, Carolina Taborga), el Parlatino (el Presidente, Elias Castillo, y la Secretaria General del Parlatino, Blanca Alcalá) y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (la Presidenta, Lorena Gonzalez).

*“América Latina es un continente a la vanguardia en instalar la paridad, con resultados diversos, con avances muy importantes y con desafíos. Esta reunión representa un momento de reflexión y de construcción hacia la paridad democrática. Quiero destacar la relevancia de la Declaración Política de Panamá y de las recomendaciones de las mesas, como un paso que da el Parlatino de compromiso y acuerdo para seguir avanzado hacia la Democracia Paritaria. ONU Mujeres se compromete a continuar apoyando estos procesos tanto en el ámbito regional como en los países“.* Carolina Taborga, Representante de ONU Mujeres en Paraguay.

*“En los últimos años logramos acceder a las aulas de clase, la generalización del sufragio, entre otros, pero, a pesar de ello, los obstáculos y barreras siguen siendo numerosas. Lograr la igualdad plena, la igualdad sustantiva, nos llevará a romper muchas limitaciones como la desigualdad laboral para lograr un desarrollo humano sostenible.”* Blanca Alcalá, Secretaria General del Parlamento Latinoamericano.

Los resultados del Encuentro fueron:

1. La adopción por consenso de la **Declaración Política**, en la que las participantes deciden:

*Dar seguimiento a las Recomendaciones emanadas de este Encuentro Parlamentario dirigidas a iniciar una discusión regional que pueda conducir a un proceso de elaboración de directrices sobre Democracia Paritaria que, eventualmente, sirva para orientar la elaboración de una Norma Marco que se someta a la aprobación del Parlamento Latinoamericano;*

2. **Cada mesa logró identificar Recomendaciones** para iniciar un proceso de elaboración de una Norma Marco de ámbito Latinoamericano sobre Democracia Paritaria.

3. **Se propuso generar una gran alianza regional en torno al objetivo paritario.**

Dando cumplimiento a esos compromisos, con el decidido impulso de la entonces Secretaria General del PARLATINO, y hoy su Presidenta, Senadora Blanca Alcalá (México), y el apoyo técnico y político de ONU Mujeres, junto a prestigiosas y reconocidas expertas juristas y politólogas de la región, se inicia el proceso de elaboración de la norma marco de Democracia Paritaria.

El borrador será validado en procesos de consulta con reconocido/as expertos/as, parlamentarias/os, académicos, etc., de la región en la materia, así como en los debates parlamentarios en el seno de la Comisión de Equidad de género, niñez y juventud del Parlatino, que podrá ser extendido a otras comisiones.

El documento definitivo se presentaría para su aprobación por la Asamblea General del Parlatino en su sesión a finales de 2015.

## **II. LA NORMA MARCO DE DEMOCRACIA PARITARIA**

### **A. Contexto y justificación de una norma marco sobre la Democracia Paritaria**

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos. Así, el artículo 3 de la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer**, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en

diciembre de 1979, exhorta a los Estados a tomar en todas las esferas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Por su parte, el artículo 7 especifica que, en concreto, se deberán adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a 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.

También diversas **conferencias mundiales monográficas** han puesto de relieve la necesidad de que los Estados se impliquen de forma efectiva en la igualdad y la no discriminación por razón de sexo, destacando las de Nairobi, en 1985, y la de Beijing, en 1995. En el plano de género y mantenimiento de la paz, la **Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, seguida de otras seis Resoluciones que la complementan (1820, 1888, 1889, 1960, 2106 y 2122), proporciona un marco jurídico y político que reconoce la importancia de la participación de las mujeres y la inclusión de las perspectivas de género en las negociaciones de paz, la planificación de la labor humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz. La **Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011 (66/130)** se refiere, específicamente, a la participación de las mujeres en la política, interpelando a los Estados a eliminar las leyes, reglamentos y prácticas que de modo discriminatorio impiden o limitan la participación de las mujeres en el proceso. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer fue también uno de los **Objetivos del Milenio** y se ha priorizado como uno de los **Objetivos de Desarrollo Sostenibles** en la nueva agenda 2013.

En el ámbito regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (**Convención de Belem Do Para**) señala en su artículo 4 que “toda mujer tiene el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. Las **Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe** han contribuido a lograr avances normativos muy significativos, que se han plasmado en los llamados Consensos, destacando el Consenso de Quito (2007), que reconoce la paridad entre mujeres y varones como uno de los propulsores de la democracia; el Consenso de Brasilia (2010), que insta a las autoridades y gobiernos de la región a fortalecer la ciudadanía de las mujeres y ampliar su participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, y el Consenso de Montevideo (2013), que interpela a los Estados a garantizar el acceso al poder de las mujeres en los sistemas electorales y a promover presupuestos sensibles al género.

El proceso de elaboración de esta norma marco coincide con dos hitos importantes.

Por un lado, a lo largo del presente año se han analizado los progresos que se han

logrado para garantizar los derechos políticos de las mujeres cuando se cumple el 20 Aniversario de la adopción de la Plataforma y el programa de Acción de Beijing. Al valorar los progresos, encontramos motivos de satisfacción por tantas conquistas, pero también lamentamos que los avances sigan siendo lentos y no siempre uniformes.

Por otro lado, coincide el proceso con el hecho de que estos días los Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas estarán aprobando un nuevo compromiso global 'Transformando nuestro Mundo: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030'.

Tras arduas consultas y negociaciones se ha logrado priorizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas con la inclusión de un objetivo específico, a la vez que se han incluido las dimensiones de género en los 17 objetivos, con indicadores para supervisar la implementación de esta nueva agenda global.

En la región, la tendencia es, sin lugar a duda, de un avance sostenido en la ampliación de los derechos políticos, en el compromiso de los Estados y de la sociedad en su conjunto con la igualdad de género y en la representación política de las mujeres, siendo junto a Europa, la región que lidera este proceso imparable hacia la igualdad sustantiva.

La ley de cupos de Argentina en 1991 fue pionera en lograr espacios de representación política para mujeres. Hoy casi todos los países de la región cuentan con medidas especiales de carácter temporal para acelerar la participación en condiciones de igualdad en el ámbito legislativo.

México, junto a Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua ejemplifican con su apuesta por la paridad este compromiso que ya en 2007 asumieron los Estados en el Consenso de Quito.

Ahora bien:

Mientras unos países avanzan hacia la paridad, otros apenas llegan al 15% de representación parlamentaria de mujeres.

¿Por qué de media en la región, apenas el 11% de alcaldesas e intendentes en el ámbito municipal son mujeres?

¿Por qué no logran dar el paso a la política formal y sin embargo son líderes en la llamada política informal, en asociaciones que gestionan multitud de problemas diarios, negociando y tomando decisiones?

¿Qué sucede en los partidos políticos para que sigan siendo excepción las mujeres que realmente toman decisiones?

¿Por qué siguen siendo menos del 25 % las mujeres que forman parte de gabinetes ministeriales, y menos aun las que tiene responsabilidades en áreas ‘duras’ del Estado, como hacienda, defensa o fomento?

¿Se puede avanzar hacia una agenda pública que resuelva los complejos desafíos para el desarrollo sostenible sin un liderazgo compartido entre hombres y mujeres?

¿Es posible alcanzar la igualdad sustantiva sin corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la esfera privada, en la tarea del cuidado, sin que las mujeres y las niñas sean y se sientan libres de violencia?

¿Qué coste personal tiene para las mujeres participar en política? ¿Cómo son sus carreras políticas, cuánto tiempo permanecen ellas y ellos?

¿Cómo se logran romper los estereotipos y los marcos mentales que siguen asignando a los hombres los espacios de lo público y el poder, mientras que a las mujeres siguen atribuyéndoles la tarea del cuidado, la familia y el hogar? ¿Qué poder de transformación tienen los Medios para modificar esa cultura machista?

¿Por qué las relaciones de las mujeres con el poder son tan complejas? ¿Hay un ejercicio del poder por las mujeres diferente del que ejercen los hombres?

¿Cómo podemos transformar los liderazgos, para que las mujeres se sientan cómodas y para que contribuyan a generar un nuevo modelo social donde gobernantes y gobernados se sientan coparticipes del proceso democrático y de la construcción de su futuro?

Haciéndose eco de todos estos retos, ONU mujeres presentó en 2014 la Guía para el Empoderamiento Político de las mujeres en América Latina y el Caribe para los próximos años, tras un análisis del marco normativo y conceptual de la región, y concluyendo con una propuesta de crear una gran alianza regional a favor de la Democracia Paritaria, como una meta de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas del desarrollo.

## **B. Democracia Paritaria**

El empoderamiento político de las mujeres y su participación en la toma de decisiones políticas en paridad con los hombres, en todos los niveles de gobierno, contribuyen al buen gobierno y al logro de un desarrollo sostenible, constituyendo además una exigencia para avanzar hacia una democracia efectiva, real e inclusiva.

En un continente marcado por la inequidad agravada por la persistencia de la desigualdad de género y en el que predominan los estereotipos sexistas, es muy necesario que haya mujeres líderes en la vida política y pública. Sus efectos multiplicadores se manifiestan tanto en otras mujeres, al generar otro modelo de mujer fuerte, autónoma, empoderada, lejos de la imagen de mujer víctima,

vulnerable y dependiente, como también en una agenda pública más coherente, legítima e integradora de todos los intereses en juego. El hecho de contar con una masa crítica de mujeres decisoras constituye una cuestión de justicia y legitimidad democrática, que repercute muy positivamente en las políticas públicas y en las dinámicas del ejercicio del poder, siendo una medida inteligente pues la agenda pública se beneficia al contar con todas las perspectivas.

Por tanto, que las mujeres tengan voz y capacidad de decisión constituye una precondition para que la agenda pública incorpore nuevas dimensiones en las políticas públicas que contribuyan a cerrar el círculo de la discriminación y desigualdad de género. A su vez, sin esas políticas públicas que reconozcan las diferencias y las necesidades para garantizar las mismas condiciones y oportunidades a hombres y mujeres, seguirán perpetuándose los mismos factores estructurales que las excluyen, coartan su libertad y las hacen seres vulnerables, económicamente dependientes y potenciales víctimas de discriminación, acoso y violencia.

Es por ello que se argumenta que cualquier estrategia dirigida a lograr una representación paritaria sostenida en un marco y agenda pública comprometidos con la igualdad de género debe también mitigar los factores estructurales que perpetúan valores machistas que discriminan a las mujeres. El cambio exige modificar el modelo patriarcal de organización social y cultural en el que la división sexual del trabajo determina roles tradicionales, asignando la esfera de lo público a los hombres y la esfera de lo doméstico, el cuidado y la familia a las mujeres.

En ese contexto, avanzar hacia la democracia paritaria y la igualdad sustantiva en la región se propone como una meta para transformar las relaciones de género en todas las dimensiones, pública y privada; impulsando y desarrollando los derechos recogidos en el marco internacional y regional de derechos humanos que garantizan la plena participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres, y sin discriminación de ningún tipo, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles locales, sub-nacionales o estatales.

En efecto, si entendemos la democracia, en concreto, la modalidad representativa, como el sistema político en el que representantes libremente elegidos por el pueblo ejercen el poder en nombre y en interés de éste, la democracia paritaria no debiera ser una aspiración, sino un auténtico fundamento de legitimación democrática, pues no estamos en presencia de una democracia real si ésta no representa todos los grupos de la sociedad. Histórica, y aun actualmente, el número de mujeres representantes políticas está lejos de alcanzar el porcentaje que correspondería teniendo en cuenta que las mujeres constituyen, en general, la mitad de la población. Pero no se trata sólo de un problema cuantitativo, sino también cualitativo, puesto que es necesario que las mujeres puedan acceder a las esferas políticas en igualdad de condiciones y oportunidades y que, además, participen en todas las áreas de decisión, incluyendo aquéllas que implican las transformaciones profundas del Estado.

De ahí, que el concepto de democracia paritaria va más allá de la búsqueda de la paridad en la representación política, puesto que supone vincular el empoderamiento político de las mujeres con la necesaria corresponsabilidad entre hombres y mujeres en todas las esferas de sus vidas y exige una transformación en las relaciones de género. El concepto parte de la definición del Consenso de Quito para el que la paridad es *‘una fuerza impulsora de la democracia, dirigida a lograr la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, en las formas de relaciones familiares y, en general, en todas las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, lo que constituye una meta para la erradicación de la exclusión estructural de la mujer’*.

Definición de Democracia Paritaria propuesto en la norma marco:

*‘Modelo de democracia en el que hombres y mujeres nacen libres e iguales en dignidad y derecho, y que consolida la representación paritaria de hombres y mujeres y el derecho a la igualdad de género como uno de los principios vertebradores de la organización y funcionamiento del Estado en todos los poderes públicos, y en toda la estructura territorial del Estado. El Estado, como garante de la misma, es responsable de respetar, garantizar, proteger y difundir el compromiso con la igualdad de género. El desarrollo de la democracia paritaria implica la transformación en las relaciones de género en la sociedad, sean éstas sociales, económicas, políticas y/o culturales, como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres y lograr una corresponsabilidad en todas las esferas de la vida.’*

### **C. Objetivo y ámbito de aplicación de la Norma marco**

El objeto de la presente norma es establecer un marco jurídico de referencia que oriente a los Estados miembros del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), para la adopción de medidas normativas, institucionales y/o políticas, dirigidas a promover y garantizar la consolidación progresiva de la Democracia Paritaria en la región, en consonancia con los progresos realizados por los Estados de América Latina y del Caribe para promover la igualdad sustantiva y el empoderamiento de las mujeres y los Consensos Regionales adoptados por dichos Estados en la Conferencia de la Mujer.

En tanto marco referencial, asimismo, cumple una función pedagógica y de sensibilización de los poderes públicos y de toda la sociedad, destinada a promover la Democracia Paritaria como fin común al que aspiran nuestros Estados y nuestra ciudadanía, para alcanzar una sociedad más justa y equitativa, una sociedad paritaria en una democracia inclusiva, y real.

La norma marco pretende por tanto servir de guía orientadora, definiendo los grandes lineamientos/ideas guía para su posterior desarrollo legislativo nacional por los Estados miembros.

No es por tanto una norma modelo, sino una guía con orientaciones precisas sobre las medidas y requerimientos concretos de los Estados para avanzar hacia la democracia paritaria. Cada parlamento la deberá adecuar a su contexto legislativo, político y electoral.

Las disposiciones recogidas en la norma marco aluden a las responsabilidades de los Estados miembros con la paridad e igualdad de género, en tanto principio y condición que debe reflejarse en la organización y funcionamiento de la institucionalidad pública, comprendiendo a todos los poderes y/o órganos, legislativo, ejecutivo, judicial y electoral, según corresponda al ordenamiento constitucional de cada Estado.

Asimismo, se aspira a que la norma marco sea de aplicación en toda la estructura y organización territorial del Estado, incluyendo los niveles nacional y sub nacionales, sin perjuicio del grado de descentralización de la organización político administrativa de los Estados, constitucional y legalmente reconocidos.

Atendiendo a su alcance regional, objeto y función, la norma marco sobre la democracia paritaria aspira a ser un referente en América Latina y el Caribe, para lo cual será promovida foros de deliberación política y parlamentaria, de ámbito regional y sub-regional.

#### **D. Contenido: tres grandes capítulos conforman la Democracia Paritaria**

La norma marco se divide en tres grandes ejes de intervención, en los que propone avances legislativos e institucionales, con recursos para hacerlos viables, los títulos son:

**Título I. Un Estado firmemente comprometido con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres**, que genere las garantías para que mujeres y hombres disfruten de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil;

**Título II.** La implementación de **normas paritarias** en todos los poderes del Estado, legislativo, judicial y ejecutivo, en toda la estructura del Estado; y

**Título III.** Una verdadera transformación hacia **un modelo paritario en las relaciones y dinámica del poder de los partidos y organizaciones políticas.**

Atendiendo a estos ejes, y con objeto de identificar las reformas necesarias en el ámbito legislativo e institucional de forma coherente y evitando duplicidades se propone estructurar la Norma Marco sobre Democracia Paritaria en un paquete de medidas de alcance multisectorial, que persiga, no sólo posibilitar, mejorar, potenciar y aumentar la representación política de mujeres, sino habilitar un contexto social, cultural e institucional apto que propicie el empoderamiento político de las mujeres.



**LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS  
Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES  
EN EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015  
Y LOS ODS**



## **LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE DESARROLLO POST-2015 Y LOS ODS<sup>3</sup>**

La necesidad de contar con un objetivo transformativo para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres está fundamentada en el compromiso de los Estados Miembros de la ONU con la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres. Estos compromisos están consagrados en tratados globales, especialmente la CEDAW; en compromisos de política como el Programa de Acción acordado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que de ella resultó; y, más recientemente, en los resultados de Rio+20; en los resultados relevantes de la Asamblea General (AG), incluyendo la Declaración del Milenio, que conllevó a la creación de los ODM; en las resoluciones del Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social (ECOSOC); y en las conclusiones acordadas por la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) incluyendo, más recientemente, sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas en CSW 57.

El documento de resultados de la Conferencia Rio+20, el cual reafirmó el compromiso con la CEDAW y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing e hizo un llamado por un nuevo conjunto de ODS, constituye una base fuerte para incluir un enfoque comprensivo sobre la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres en la nueva agenda de desarrollo. Dicho documento reconoció que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible en todas sus tres dimensiones – económica, ambiental y social – y para nuestro futuro común. Enfatizando el vital papel de las mujeres en lograr el desarrollo sostenible, los gobiernos reafirmaron sus compromisos para garantizar la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de las mujeres en la economía, sociedad y toma de decisiones sobre las políticas. Los gobiernos también reconocieron el liderazgo de las mujeres y resolvieron “asegurar la plena y efectiva participación (de las mujeres) en las políticas, programas y toma de decisiones para el desarrollo sostenible en todos los niveles.

El marco de acción y seguimiento del documento de resultados de Rio+20 incluyó una sección dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como área prioritaria; identificando temas transversales e incluyendo referencias explícitas al empoderamiento de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en 12 áreas temáticas, que son: la erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura

---

<sup>3</sup> Extracto del Capítulo II del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres (2013). Disponible en la página web: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen\\_post2015\\_positionpaper\\_spanish\\_final\\_web%20pdf.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf)

sostenible; ciudades y asentamientos humanos sostenibles; salud y población; promoción de empleo pleno y productivo, trabajo digno para todos y protección social; océanos y mares; Estados de Islas Pequeñas en Desarrollo; reducción de riesgos de desastres; desertificación; degradación de tierras y sequías; y educación. El documento de resultados de Rio+20 también reconoció que los objetivos, las metas y los indicadores – incluyendo indicadores sensibles a género – son valiosos para medir y acelerar el progreso hacia el desarrollo sostenible.

El imperativo para un enfoque transformativo hacia la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres se vio fuertemente validado en los resultados de las consultas nacionales, regionales y globales organizadas bajo la égida del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas y las Comisiones Regionales de la ONU.

Las consultas globales, incluyendo una sobre la desigualdad implementada en 2012-2013 y co-liderada por ONU Mujeres y UNICEF, revelaron que la desigualdad basada en género sigue siendo una de las formas más extendidas de desigualdad, encontrada en todas las sociedades y afectando a una mayor proporción de la población mundial que cualquier otra forma de desigualdad. La consulta descubrió que la discriminación basada en género crea desigualdades entre mujeres y hombres que varían de acuerdo a la clase, ingresos, ubicación geográfica, raza, etnicidad, sexualidad, edad, discapacidad y otros factores. Aunque se pueden atribuir algunas de estas fuentes de desigualdades (por ejemplo ingresos y ubicación) al desarrollo asimétrico, la discriminación basada en género constituye una injusticia difundida en todas las sociedades, que la reducción de la pobreza y el crecimiento no pueden remediar solos. La consulta global sobre desigualdad concluyó con la afirmación que “una nueva Agenda de Desarrollo post-2015 debe, entonces, no sólo incluir un objetivo universal para la igualdad de género, el empoderamiento y promoción de las mujeres y las niñas, sino que también debe garantizar que las desigualdades de género y otras desigualdades se transversalicen en todas las áreas pertinentes con metas e indicadores desagregados”.

Un importante cuerpo de investigación indica que el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género tienen un efecto catalítico sobre el logro del desarrollo humano, buen gobierno, paz sostenida y dinámicas armoniosas entre el entorno y las poblaciones humanas las cuales figuran en el centro de las propuestas para los ODS y un marco de desarrollo post-2015. Sin embargo, mientras que la igualdad de género puede contribuir a la reducción de la pobreza, crecimiento económico y gobierno eficaz, lo opuesto – ingresos crecientes, participación política democrática y paz – no necesariamente aumentan los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Por esta razón, la responsabilidad colectiva de lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, requiere de la atención y acción específica de las políticas.

Basados en la Declaración del Milenio, los ODM reconocieron la importancia de la igualdad de género a través de un objetivo independiente, ODM3. Es crucial que cualquier nuevo marco global conserve este enfoque por los siguientes motivos:

- Primero, se necesita un objetivo transformativo e independiente para encaminar el avance de los cambios y promover y monitorear la transformación en los determinantes estructurales de la desigualdad basada en género. Las desigualdades de género en el acceso a recursos, conocimiento y salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos - incluidos aquellos para las niñas adolescentes –y en las oportunidades de participar en la toma de decisiones pública y privada, siguen siendo una fuente de grandes injusticias en el mundo. El logro de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres siguen siendo un asunto sin terminar.
- Segundo, hay sinergias imperiosas entre la igualdad de género y otros objetivos: Numerosas evaluaciones han mostrado que el progreso en otros objetivos ha sido contingente en alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Por el contrario, las desigualdades de género han frenado el progreso de los ODM enfocados en reducir la pobreza y el hambre, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna e infantil, combatir el VIH/SIDA y promoción de la sostenibilidad ambiental. Por lo tanto, la segunda razón para incluir un objetivo transformativo e independiente está en el reconocimiento del papel fundamental que desempeña la igualdad de género en la realización del progreso, lo cual conlleva beneficios para todas y todos.
- Tercero, los ODM han sido una herramienta importante para la rendición de cuentas de los gobiernos y la sociedad civil, y la inclusión de un objetivo independiente y la transversalización de género a través de los demás objetivos ha dado visibilidad a cuestiones de igualdad de género, asegurando que los gobiernos rindan cuentas por los avances en esta área. Teniendo en cuenta los compromisos globales descritos anteriormente, es importante mantener y fortalecer este marco de rendición de cuentas.

Esta lógica es fuertemente respaldada por el muy anticipado informe del Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes, el cual fue presentado al Secretario- General de la ONU durante las últimas fases de preparación del presente trabajo.

Con miras al futuro marco de desarrollo post-2015, se requiere de un enfoque comprehensivo.

Para que sea transformativo, el marco de desarrollo post-2015 debe ser universal y debe abordar los cimientos estructurales de la desigualdad basada en género, en los tres pilares del desarrollo sostenible – el social, el económico y el ambiental. Mediante un objetivo transformativo independiente, el marco de desarrollo post-2015 y los ODS deben captar y contar con metas para los factores centrales que

son catalíticos para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Adicionalmente, las metas específicas de género deben ser transversalizadas hacia los otros objetivos para impulsar los avances en todo el marco y para abordar la discriminación basada en género que limita las posibilidades de eliminar la pobreza, promover la paz y seguridad, crear consumo sostenible y pautas de producción, promover la gobernabilidad transparente y responsable, garantizar el acceso a educación de alta calidad y atención de salud, y garantizar el acceso sostenible al agua y la energía. Además, el monitoreo estricto a través de la inclusión de metas e indicadores específicos de género es una herramienta importante para la rendición de cuentas sobre la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Este es un elemento esencial de los ODM que debe ser conservado y mejorado.

**CAMBIO TRANSFORMATIVO PARA LA  
IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y  
EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES**



## **CAMBIO TRANSFORMATIVO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES<sup>4</sup>**

### **Un objetivo independiente con tres áreas-meta**

ONU Mujeres propone tres áreas-meta prioritarias que deben ser incluidas en el marco de desarrollo post-2015 para abordar la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. La inclusión de todos estos temas, a través de un objetivo transformativo y sostenible, tratará las causas estructurales de la desigualdad que impiden el empoderamiento y acción de las mujeres y la plena realización de sus derechos. Las áreas-meta y los indicadores propuestos apuntan a monitorear las transformaciones hacia la igualdad en las relaciones entre mujeres y hombres, a la vez de estar pendientes de las variaciones en la subordinación de las mujeres causada por factores como clase social, raza, etnia, ubicación geográfica, discapacidad, sexualidad y otros vectores de discriminación y exclusión.

Nuestra elección de áreas-meta prioritarias está basada e inspirada por cuatro fuentes. Primero, el marco normativo de derechos humanos, que incluye los principios de universalidad, no-retrocesión, no-discriminación e igualdad substantiva. Segundo, las evidencias, basadas en investigación sobre factores económicos, sociales y políticos y enfoques de políticas con la mayor probabilidad de generar caminos para que las mujeres y niñas puedan articular fuertes demandas de igualdad y realizar sus diversos e interconectados derechos – económicos, sociales y culturales – así como los derechos civiles y políticos. Tercero, las lecciones aprendidas de la historia de la acción colectiva de las mujeres, que han logrado avances importantes para los derechos de las mujeres a nivel global, regional y nacional, a través de investigación rigurosa, incidencia estratégica, asistencia técnica a gobiernos, y movilización de la ciudadanía para exigir rendición de cuentas a los titulares de deberes. Cuarto, las muchas consultas a nivel nacional, regional y global con organizaciones de mujeres y expertos que han contribuido al marco de desarrollo post-2015 y los ODS.

Las tres áreas-meta de ONU Mujeres abordan elementos centrales de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, como son:

- **Protección contra la violencia contra mujeres y niñas.** Acciones concretas para eliminar el miedo debilitante y/o la experiencia de violencia, deben ser pieza central de cualquier nuevo marco. Esta violencia, que causa enorme daño físico y psicológico a las mujeres y niñas, constituye una

---

<sup>4</sup> Extracto del Capítulo III del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres (2013). Disponible en la página web: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen\\_post2015\\_positionpaper\\_spanish\\_final\\_web%20pdf.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf)

violación de sus derechos humanos, limita su capacidad de realizar su verdadero potencial e implica grandes costos para ellas y para la sociedad.

- **Igualdad de género en capacidades y recursos.** La distribución, a menudo sesgada, de tales capacidades como el conocimiento y las competencias – que incluyen la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de mujeres y niñas adolescentes, así como recursos y oportunidades como los activos productivos (incluyendo la tierra), el trabajo digno y la igualdad de sueldos – debe ser abordada con urgencia renovada, para la construcción de la seguridad económica y social de las mujeres.
- **Igualdad de género en el poder de decisión en instituciones públicas y privadas.** Los reducidos números de mujeres que participan en la toma de decisiones públicas, en instancias que van desde los parlamentos hasta los concejos locales – deben ser aumentados para garantizar que las mujeres figuren de forma prominente en las instituciones democráticas, y que sus voces sean escuchadas en las deliberaciones públicas y privadas. La falta de voz en la toma de decisiones también se detecta en las principales instituciones que ejercen influencia sobre la opinión pública y promueven la responsabilidad, como los medios de comunicación y la sociedad civil, así como en las instituciones del sector privado: por ejemplo en la gestión y administración de empresas. Este problema tiene sus raíces en las relaciones de poder desiguales en la familia y la comunidad.

Existen importantes variaciones nacionales y regionales en las relaciones de género, y los países pueden variar en sus enfoques sobre – y establecer sus propias metas para – el avance hacia la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Aunque cada país tendrá su propia forma de organizar las políticas y recursos para cumplir con sus compromisos para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, estas tres áreas-meta representan elementos de “normas mínimas” que deben ser abordadas, en congruencia con los compromisos internacionales. La naturaleza interrelacionada y compleja de la subordinación de las mujeres significa que sólo un enfoque integral que comprende acciones en todas las tres áreas, tendría posibilidades de lograr la igualdad de género. Solamente a través de esta clase de enfoque holístico se podrá alcanzar una transformación significativa y duradera en las relaciones de poder de género.

### **La Transversalización de Género hacia otros objetivos mediante metas e indicadores apropiados**

Además de las tres áreas-meta del objetivo transformativo e independiente, es importante que el nuevo marco tenga un enfoque integral sobre la igualdad de género mediante la transversalización de consideraciones de género hacia todos los demás objetivos mediante metas e indicadores de género apropiados.

Dependiendo del contenido del nuevo marco, algunos de los indicadores sugeridos abajo para monitorear el objetivo transformativo e independiente podrían usarse para transversalizar consideraciones de género en otros objetivos. Por ejemplo, se puede incluir una meta para la reducción de la tasa de mortalidad materna en un objetivo independiente, o transversalizarla dentro de un objetivo de salud. Sin embargo, es importante que el objetivo transformativo e independiente para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres incluya las tres áreas-meta identificadas previamente, debido a que esto garantizará la responsabilidad por el progreso y también cubrirá aquellas problemáticas que no se incluyen en otras partes del marco.

### **Condiciones habilitadoras y consideraciones adicionales**

Los avances en igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres requieren de un cambio en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y entre niñas y niños, en instituciones públicas y privadas, y de políticas habilitadoras que debiliten las “estructuras de restricciones” – aquellas poderosas fuerzas económicas, sociales y culturales que atribuyen papeles estereotípicos de género a mujeres y hombres, restringen las opciones de vida de mujeres y niñas, y contribuyen a la perpetuación de la discriminación basada en género. Esto puede significar la garantía de que las mujeres tengan opciones para escoger alternativas a la dependencia de los hombres, que los hombres también cuenten con opciones para trascender los limitados papeles de género, participando en la provisión de servicios de cuidado, al terminar con la violencia basada en género y al compartir el poder de toma de decisiones. Una amplia gama de políticas sociales y económicas puede contribuir a estos cambios, como también la habilitación de entornos macroeconómicos y de gobernabilidad que faciliten la plena realización de derechos humanos.

La crisis financiera global que irrumpió en 2007/2008, seguida poco después por la onda nociva de medidas de austeridad impuestas en muchos países, muestra nuevamente que el estado de la macroeconomía y las políticas que la apuntalan pueden tener un impacto directo e inmediato sobre la realización de los derechos de las mujeres – al afectar la cantidad y calidad del trabajo remunerado al cual las mujeres pueden tener acceso, así como las inversiones públicas en servicios, transferencias e infraestructura que pueden reducir las cargas de trabajo sin remuneración de las mujeres. Por lo tanto para realizar los derechos económicos y sociales de las mujeres y niñas, sea a través de inversiones en infraestructura, educación, políticas de cuidado o programas de protección social, hacen falta políticas macroeconómicas habilitadoras. Para apoyar las políticas sociales que se encuentran en marcha en muchos países (por ejemplo programas de protección social o la expansión de servicios públicos), las políticas macroeconómicas necesitan ser fundamentadas en las normas de derechos humanos promoviendo pautas equitativas de crecimiento y la reglamentación necesaria de los mercados financieros globales para reducir su exposición a las volatilidades y los riesgos. De igual importancia son las políticas públicas y reglamentos para el trabajo digno que previenen la carga de trabajo no remunerado y habilitan a los hombres para asumir

una mayor parte de las responsabilidades. Sin esta clase de reglamentos, los mercados laborales tienden a sub-valorar el trabajo de la mujer, reforzar las inequidades basadas en género y generar malas condiciones laborales, tales como la falta de salud ocupacional y la seguridad y exclusión de las medidas de protección social.

Para generar la transformación en las relaciones de género y la realización progresiva de los derechos de las mujeres, la paridad de género no siempre puede ser una medida significativa. La paridad puede incluir la “igualación hacia abajo”, hacia un nivel común, como en el caso donde se estrechan las brechas entre sueldos basados en género, no porque se están incrementando los sueldos de las mujeres, sino porque los sueldos de los hombres se disminuyen. De manera similar la igualdad formal puede redundar en el descuido de temas específicamente de mujeres y niñas, como su salud sexual y reproductiva y sus derechos reproductivos, o pueden perpetuar las desventajas – por ejemplo al dejar de reconocer que los individuos con distintos niveles de educación difícilmente podrán competir con igualdad en el mercado laboral. Por eso, el compromiso con la igualdad real, a través de la eliminación de la violencia contra las mujeres y niñas, construyendo igualdad de sus capacidades y recursos, e incrementando su poder de decisión puede requerir de condiciones y esfuerzos especiales que reconozcan las distintas necesidades y puntos de inicio.

La implementación efectiva requiere de sistemas de rendición de cuentas público sensible al género que permitan a las mujeres hacer que las autoridades públicas respondan por sus compromisos. Son cruciales las reformas a favor de la responsabilidad sensible a género para garantizar que las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil puedan exigir cuentas a los gobiernos y que las mujeres puedan dar forma a las políticas públicas, prevenir los abusos de sus derechos o exigir reparación cuando ocurran los abusos. La clave para hacer que los sistemas de responsabilidad funcionen para las mujeres es la fuerza de su acción colectiva, bien sea dentro de los grupos a favor de los derechos de las mujeres, o en asociaciones más amplias como los sindicatos. Para ello, es preciso contar con un ambiente de libertad cívica y política. En un mundo cada vez más integrado, donde las acciones de poderosas instituciones no-estatales – como las instituciones financieras globales y las corporaciones multinacionales – tienen una influencia fuerte en las vidas de las mujeres y los hombres en puntos muy apartados del mundo, los marcos de responsabilidad también tienen que incluir a estos poderosos actores no-estatales.

Además de las políticas, el marco nuevo también debe ser acompañado de medios adecuados de implementación. Particularmente, es fundamental la movilización de mayores recursos y más estables, tanto con la obtención de fondos domésticos como de la asistencia internacional para el desarrollo, para financiar las inversiones públicas en infraestructura y servicios, incluyendo los servicios de atención para reducir las cargas en el uso del tiempo de las mujeres. Sin contar con un ímpetu para adjudicar suficientes recursos, el logro de estos resultados se quedará como una promesa vacía. Por lo tanto, la adjudicación de recursos – incluyendo prácticas

como la formación de presupuestos con perspectiva de género, los arreglos para la libertad de información que se pone a la disposición de las mujeres para revisar las decisiones públicas y las pautas de gasto, y las revisiones jurídicas capaces de manejar casos de interés público – también será valiosa para la efectiva responsabilidad hacia las mujeres y niñas.

La discusión de las políticas no es preceptiva. Ningún país del mundo ha logrado la igualdad de género, y no existe ningún camino con probada eficacia. Hay bastante sinergia entre las políticas que promueven los derechos y la igualdad de género a través de las tres áreas del objetivo transformativo e independiente. Por ejemplo, los programas de protección social (pensiones, programas de obras públicas con igualdad de género), acceso a trabajo digno y servicios de calidad, todos pueden dar a las mujeres las seguridades de respaldo que necesitan para salir de relaciones violentas. No casarse a una edad muy joven también puede ser una forma poderosa de apoyar la autonomía de las niñas y puede prevenir que esta violencia ocurra desde el principio. La promoción de la igualdad de género en la posesión de activos inmobiliarios no sólo apoya el acceso de las mujeres al crédito, sino que también puede reducir la vulnerabilidad a los golpes/sobresaltos ambientales y de mercado a corto plazo.

En cada caso, estas áreas-meta están relacionadas con problemáticas que han figurado consistentemente en los tratados de derechos humanos y los acuerdos intergubernamentales durante las últimas cuatro décadas – como la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y el documento de resultados de Rio+20. Aunque ONU Mujeres ha formulado “áreas-meta”, aún no ha establecido metas cuantificadas, como el porcentaje exacto con el cual los países podrían buscar aumentar el número de mujeres en la toma de decisiones públicas o el incremento porcentual deseable que los países podrían buscar para aumentar el número de mujeres en la toma de decisiones públicas, ni el aumento porcentual deseable en títulos de propiedad en manos de mujeres, ni el grado en que deben ser reducidas las diferencias de pago entre mujeres y hombres. Aunque esto resta aún de ser determinado en las negociaciones inter-gubernamentales, estas metas pueden establecerse mejor a nivel nacional, con algo de atención a los niveles mínimos acordados a nivel global y otros acuerdos normativos inter-gubernamentales.



**LOS TRES COMPONENTES DEL OBJETIVO  
TRANSFORMATIVO E INDEPENDIENTE  
SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS  
DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS  
MUJERES**



## LOS TRES COMPONENTES DEL OBJETIVO TRANSFORMATIVO E INDEPENDIENTE SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO, LOS DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES<sup>5</sup>

### Prevención y respuesta ante la violencia contra las mujeres y niñas

La violencia contra las mujeres y niñas es una manifestación de la discriminación de género que impide seriamente sus capacidades de disfrutar sus derechos y libertades en condiciones de igualdad con hombres y niños. Tal vez sea este el abuso de derechos humanos más generalizado en el mundo de hoy, ocurriendo en todos los países. Poner fin a esta violencia tiene que ser un elemento del objetivo transformativo e independiente. A nivel global, una de cada tres mujeres informa haber experimentado violencia física y sexual en algún momento de sus vidas, usualmente a manos de una pareja íntima. Ciertos grupos de mujeres que sufren múltiples formas de discriminación, como las mujeres migrantes y refugiadas, así como las mujeres con discapacidades, están especialmente expuestas al riesgo de violencia.

La violencia contra mujeres y niñas tiende a incrementarse en momentos de crisis e inestabilidad, especialmente durante y después de periodos de turbulencia y desplazamiento asociados con el conflicto armado y desastres naturales, pero también cuando la gente está lidiando con la incertidumbre. Puede haber un aumento de violencia doméstica cuando los hombres están desempleados, aún si (y a veces especialmente si) las mujeres están generando ingresos. La inseguridad que resulta de altos niveles de crimen organizado en sociedades también puede estar asociado con mayores niveles de violencia contra mujeres o mayores tasas de femicidio. En algunas situaciones de conflicto armado la violencia contra las mujeres es extendida y sistemática – por ejemplo donde las formas de violencia sexual como la violación, la prostitución forzada o el tráfico sexual son utilizadas por grupos armados como táctica de guerra o para aterrorizar o desplazar a civiles o para beneficiar a las partes del conflicto. A continuación se presentan las áreas cruciales para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas:

**Meta:** *Prevenir y responder ante la violencia contra las mujeres y niñas*

En su centro, la violencia contra las mujeres y niñas es el resultado de las relaciones desiguales de poder, haciendo de ella uno de los indicios más notorios de las desigualdades en la sociedad. Es tanto una causa y una consecuencia de la subordinación de las mujeres ante los hombres, y puede tomar la forma de violencia física o sexual, así como prácticas tradicionales y perjudiciales como la infanticidio femenino, la selección prenatal del sexo, el matrimonio infantil, la violencia

---

<sup>5</sup> Extracto del Capítulo IV del documento *Un Objetivo Transformador e Independiente para lograr la Igualdad de Género, los Derechos y el Empoderamiento de las Mujeres: Imperativos y Componentes Claves*. ONU Mujeres (2013). Disponible en la página web: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen\\_post2015\\_positionpaper\\_spanish\\_final\\_web%20pdf.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/unwomen_post2015_positionpaper_spanish_final_web%20pdf.pdf)

relacionada con la dote, la mutilación/ablación genital femenina, los llamados “crímenes de honor” y al abuso de las viudas. La magnitud de esta violencia, que ocurre en todos los países y entre todos los grupos sociales (bien sea determinados por clase, raza, grupo étnico o religión) tiene ramificaciones para el individuo, la sociedad y la economía. Ahora es muy conocido que la violencia contra mujeres y niñas resulta en malos resultados para la salud sexual y física, (incluyendo un aumento del riesgo del HIV); reduce los logros educativos, productividad y funcionamiento social; afecta a la infancia (incluyendo a los niños que pudieran presenciar esta violencia, lo que también les hace hasta tres veces más propensos a convertirse en perpetradores de la violencia), e impone altos costos a los presupuestos públicos por concepto de la respuesta a las sobrevivientes y el castigo a los perpetradores. Este reconocimiento ha conducido a la resolución de la Asamblea General que exhorta a los Estados Miembros a establecer “... metas mensurables de duración limitada, para promover la protección de las mujeres contra cualquier forma de violencia, y acelerar la implementación de planes de acción nacional existentes que se monitorean y son actualizadas por los Gobiernos con regularidad, tomando en cuenta los aportes de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones de mujeres, las redes y otros interesados”. La misma resolución de la AG pidió a la Comisión Estadística de las Naciones Unidas (UNSC) que desarrollara una lista de indicadores para monitorear su prevalencia. Como resultado, una lista de nueve indicadores centrales ha sido desarrollada y adoptada por la UNSC.

Para erradicar la violencia contra la mujer, es necesario medir su prevalencia en todas sus formas, pero especialmente medir la prevalencia de la violencia a manos de la pareja íntima, puesto que esta es la forma más frecuente de violencia experimentada por las mujeres a nivel global. Nosotros proponemos indicadores, tomados de los nueve indicadores centrales, que midan la prevalencia de violencia física y sexual contra la mujer. Visto que gran parte de esta violencia es a manos de parejas íntimas, es crucial contar con estos datos desagregados por el tipo de perpetrador. La desagregación por clase, edad, ubicación rural/urbana, identidad étnica, etc., también ayudará a monitorear las tendencias y preparar las respuestas. En consonancia con el *Estudio a Profundidad del Secretario-General de la ONU sobre Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer*. También proponemos indicadores para medir la prevalencia de la mutilación/ablación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas, y la prevalencia del matrimonio infantil.

**Meta:** *Cambiar las percepciones, actitudes y comportamientos que condonan y justifican la violencia contra las mujeres y las niñas*

Existe fuerte evidencia de que las actitudes discriminatorias, y las actitudes que condonan la violencia, especialmente entre los hombres, se correlacionan fuertemente con la perpetuación del abuso. Una investigación multipaís de la Organización Mundial de la Salud (Estudio de la OMS) sobre la salud de las mujeres y la violencia doméstica, encontró que la aceptación de la violencia doméstica estaba más alta entre mujeres que han experimentado dicha violencia, lo que sugiere que las víctimas de la violencia doméstica aprenden a “aceptarla” como

“normal” o justificar sus experiencias de abuso, y por lo tanto están menos propensas a abandonar relaciones abusivas. Con el fin de monitorear el cambio de normas sociales tolerantes de la violencia contra las mujeres, sugerimos dos indicadores incluidos en el Estudio de la OMS, para medir la aceptación de la violencia doméstica y las creencias sobre si una mujer puede negarse a tener sexo con su esposo. Los datos sobre la prevalencia requieren de una interpretación específica al contexto y datos procedentes de otros indicadores, tales como las encuestas de percepción que monitorean las actitudes de mujeres y hombres sobre la aceptabilidad de violencia.

**Meta:** *Garantizar la seguridad, servicios de apoyo y justicia para mujeres y niñas*

La capacidad de las mujeres de abandonar relaciones violentas está impactada fuertemente por leyes de familia y civiles con respecto al divorcio y la separación, tutoría legal de sus hijos y su acceso a recursos y asistencia financiera. Las actitudes sociales también influyen en las respuestas en esta clase de contextos, bien sea al estimular la aceptación de la separación iniciada por mujeres, o al incitar la retaliación a través de la violencia intensificada.

Las respuestas efectivas ante la violencia dependen de un sistema muy efectivo que puede brindar a la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres el cuidado inmediato y la seguridad a través de servicios de salud mental, física y reproductiva de calidad, la protección y cobijo, y los servicios sociales y legales. La disponibilidad de un sistema de apoyo efectivo comunica un mensaje por parte del Estado en el sentido de que la violencia es un crimen grave y que no se tolerará.

En la mayoría de países, muchos incidentes de violencia no se denuncian; y aun cuando se reportan, sólo se investigan y procesan un número insuficiente de casos. Para mejorar esta situación, hay que abordar los sesgos de género en los servicios públicos a través de reformas, tales como el reclutamiento y retención de mujeres en los cuerpos de policía; el establecimiento de mecanismos de justicia específicos, tales como las cortes especializadas en violencia doméstica; la provisión de capacitación, protocolos y pautas para aquellos oficiales que tratan con las y los sobrevivientes; y el suministro de servicios de alta calidad, accesibles y coordinados para las sobrevivientes.

Proponemos un indicador que monitoree la proporción entre el número de incidentes de violencia contra mujeres y aquellos reportados a la policía y el sistema judicial. Adicionalmente, proponemos un indicador que haga seguimiento de la representación de las mujeres en la policía, el cual se ha correlacionado positivamente con el reporte de caso de violencia sexual.

## **Capacidades y recursos**

El enfoque de capacidades, desarrollado por Amartya Sen, hace énfasis sobre las libertades substantivas, y percibe el desarrollo como un proceso de expandir

aquellas libertades. Estas libertades substantivas incluyen las capacidades “de ser y hacer” y de vivir una vida que la persona tiene razones para valorar, tales como la libertad de recibir nutrición, de ser educado, de ser saludable, de escoger con quién y cuándo casarse, de decidir libremente el número de hijos a tener y el espaciamiento de los mismos, etc.

Muchas de estas capacidades tienen un valor intrínseco, pero pueden también ser fundamentales en la expansión de otras capacidades (por ejemplo, tener educación tiene valor en sí mismo, pero también puede constituirse en un medio de conseguir un trabajo digno; tener un trabajo digno es importante para lograr un ingreso adecuado pero también puede contribuir a la sensación de dignidad del individuo). El acceso a – y control sobre – recursos como ingreso seguro y adecuado o activos productivos son importantes medios hacia estos fines. Aumentar las capacidades de las personas a través de la igualdad de género garantizaría que las restricciones relacionadas con género (por ejemplo, la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas adolescentes) o intensificadas por género (por ejemplo el acceso al trabajo digno o tierra) sean abordadas con la misma urgencia que aquellas que afectan a mujeres y hombres por igual (por ejemplo, educación y salud).

Las aspiraciones de las personas de vivir vidas satisfactorias también son directamente relevantes a, y profundamente afectadas por, la sostenibilidad ambiental. Como resultado, estas consideraciones son parte central del enfoque de capacidades. Las personas más desfavorecidas portan una carga doble de privación, puesto que están más vulnerables ante los efectos más amplios de la degradación del medio ambiente, pero también tienen que hacer frente a las amenazas contra su ambiente inmediato, como la contaminación del aire al interior de las estructuras, el agua sucia y el saneamiento no mejorado. Para las mujeres, que dependen en mayor grado de la agricultura de subsistencia y los recursos de las propiedades comunes (por ejemplo bosques, áreas comunes de las aldeas) para resolver las necesidades de subsistencia de sus hogares, las preocupaciones ambientales se están volviendo cada vez más urgentes. Pero las mujeres también pueden ser una parte importante de la solución a la degradación del medio ambiente, a través de su participación activa en la administración y la gestión de los recursos naturales. Ya hace mucho tiempo se ha reconocido – en los acuerdos intergubernamentales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (reflejados en la Agenda 21), en ICPD, en la Plataforma de Acción de Beijing y más recientemente, como se ha reiterado en Rio+20 – que las mujeres y niñas están en el centro de las consideraciones de sostenibilidad.

**Meta:** *Erradicar la pobreza de las mujeres*

La pobreza restringe el derecho de las mujeres y los hombres de vivir una vida de dignidad, y pone limitaciones severas sobre su capacidad de hacer elecciones significativas. Para las mujeres, la pobreza se determina en gran parte por su capacidad y oportunidades de ganar un ingreso digno, pero también por su

capacidad de retener el control sobre dicho ingreso. Aunque las mujeres vivan en hogares que no son pobres – porque sus parejas u otros miembros del hogar pueden estar ganando un ingreso suficiente para elevar el hogar por encima de la línea de pobreza – son, sin embargo, dependientes financieramente, lo que aumenta su vulnerabilidad ante la pobreza y reduce su voz y poder de negociación al interior del hogar. La distribución no equitativa de los recursos (incluyendo los alimentos y atención de la salud) por género en los hogares podría traducirse en deficiencias nutricionales y desigualdades por género, de esta manera afectando a niñas y mujeres. Además, el acceso más precario de las mujeres a programas de protección social como las pensiones, comparado con el acceso de los hombres, y sus contribuciones menores durante la vida a los esquemas de pensiones “contributivas” debido a su menor posición e ingresos en el mercado laboral, pueden contribuir en forma importante a la pobreza en la vejez. Esto es especialmente preocupante visto que, en muchas regiones, las mujeres tienden a vivir más tiempo que los hombres. Adicionalmente a las medidas relacionadas con los ingresos, el acceso a vivienda digna y adecuada es una parte importante de la pobreza femenina que debe ser monitoreada en el nuevo marco.

Los indicadores propuestos para los ingresos individuales, posesión de vivienda propia, niveles nutricionales y acceso a una pensión en la vejez, ayudarán a garantizar que se pueda tomar acciones para reducir la pobreza de las mujeres.

**Meta:** *promover trabajo digno para mujeres*

Aun cuando que la presencia de mujeres en la fuerza laboral ha incrementado, los mercados laborales siguen siendo sitios de desventaja para ellas, en comparación con los hombres. Esto se ejemplifica en tasas más bajas de participación de las mujeres en la fuerza laboral, tasas más altas de desempleo en la mayoría de regiones y mayor propensión a estar en lo que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) denomina tipos “vulnerables” de trabajo. También persisten las brechas en niveles salariales basados en género, aunque en años recientes las brechas parecen haberse estrechado en algunos países debido a la “nivelación hacia abajo” de los sueldos masculinos. Las mujeres continúan sobre-representadas en trabajos con sueldos bajos.

Estas disparidades en los mercados laborales no se pueden explicar simplemente en términos de niveles más bajos de educación o de habilidades entre las mujeres, ya que comienzan a igualarse con los de los hombres en la mayoría de las regiones. Las normas sociales continúan perfilando ciertos trabajos o tareas como más “indicadas” para las mujeres, desestimando su labor como “no cualificada” o “poco cualificada” y caracterizando sus ingresos como “dinero de bolsillo” adicional en vez de ingresos esenciales para sus hogares. Además, a menudo las políticas macroeconómicas que disminuyen la generación de empleos y refuerzan la informalidad del mercado tienen un impacto proporcionalmente negativo sobre el empleo femenino y su derecho a trabajo dignificado. Para monitorear los cambios en esta área hay que monitorear la proporción de mujeres y hombres con trabajos con sueldos bajos.

**Meta:** *Construir el acceso de las mujeres a activos productivos y el control de los mismos*

Los activos dan a los individuos y los hogares los medios para generar ingresos, para hacer frente a los choques y volatilidades, y pueden ser usados como garantía para facilitar el acceso al crédito (incluyendo crédito a partir del sistema formal de banca, y no sólo de micro finanzas). Es de vital importancia asegurar que las mujeres tengan un nivel igual de control sobre activos económicos que los hombres, especialmente visto que en muchas partes del mundo las disposiciones sobre la tenencia de la tierra reconocen al jefe masculino del hogar como dueño, incorporando a las mujeres como sus “dependientes”. La propiedad y control sobre los activos puede brindar a las mujeres mayor protección y posiciones “de retirada” más fuertes, aumentando su poder de negociación dentro del hogar y su capacidad de lograr la independencia financiera. Las medidas de tenencia de tierras y acceso al crédito, desagregadas por sexo, revelarían hasta dónde las disparidades de control y propiedad de los activos podrían apoyar las metas diseñadas para nivelar la propiedad y control individual o conjunto. Aunque actualmente esta información está disponible para unos pocos países, hay esfuerzos en camino para recoger y armonizar estos datos.

**Meta:** *Reducir las cargas excesivas de tiempo de las mujeres*

El trabajo no remunerado tiene implicaciones profundas para nuestra comprensión de la pobreza y el bienestar. Como resultado de los papeles asignados socialmente, las mujeres hacen el grueso del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Esto incluye las actividades de mantenimiento doméstico como cocinar y limpiar, así como las actividades de cuidado “persona-a-persona” como la atención a la niñez y las personas mayores. Aunque es esencial para el bienestar de las personas, la reproducción de la fuerza laboral y – más ampliamente – la cohesión social, esta clase de trabajo rara vez se *reconoce* y visibiliza en los modelos económicos usados en la formación de políticas. Tampoco se apoya suficientemente el trabajo doméstico y de cuidados a través de medidas de política apropiadas.

Estas políticas deben englobar elementos para ayudar a *reducir* lo penoso del trabajo doméstico y la prestación de cuidados (por ejemplo, la disponibilidad de tecnología doméstica que ahorra tiempo y las inversiones en infraestructura sensible a género) así como su redistribución entre mujeres y hombres (al interior de las familias) y entre las familias y el Estado (a través del suministro de servicios, incluyendo servicios de prestación de cuidados accesibles y de buena calidad). El marco de desarrollo post-2015 debe visibilizar esta faceta de la desigualdad de género para el debate público y las deliberaciones sobre políticas, al monitorear las diferencias en las responsabilidades de trabajo de prestación de cuidados no remunerado y el establecimiento de metas para la reducción y redistribución de este trabajo.

**Meta:** *Promover la educación y las habilidades de mujeres y niñas*

Aunque la paridad de género en la educación está en un área donde se han logrado avances en décadas recientes, a nivel global casi todos los países presentan brechas. Mientras que, en algunos casos, la brecha de género favorece a las niñas, en la mayoría de los países en desarrollo las niñas aún tienen menos oportunidades de asistir a la escuela que los niños, especialmente en la educación secundaria y terciaria. Además, en situaciones donde las niñas disfrutan de tasas de matrícula más altas que los niños, esto puede reflejar el hecho de que los niños tienen otras alternativas, incluso la entrada más temprana y más fácil en el mercado de trabajo. Las brechas de género en educación tienen repercusiones negativas a lo largo de las vidas de las mujeres, lo que se traduce en menos oportunidades en los mercados de trabajo, menor voz en la toma de decisiones en todos los niveles, menor control sobre la salud y opciones reproductivas, etc.

Adicional a aumentar el acceso, es imperativo que el nuevo marco aborde las brechas de habilidades, que se hacen aparentes a través de, entre otras cosas, las brechas de género en el uso de nuevas tecnologías. Será importante monitorear la calidad de la educación, incluyendo el uso de currículos sensibles a género y las condiciones de acceso a la educación – por ejemplo, garantizando que los ambientes escolares sean seguros para las niñas y cuenten con facilidades sanitarias adecuadas.

Nuestros indicadores propuestos facilitarían el establecimiento de metas para eliminar los sesgos en la transición de las niñas hacia la secundaria y su preparación para el empleo en mejores sectores remunerados y no tradicionales, así como el uso de las tecnologías de comunicación.

**Meta:** *Mejorar la salud de las mujeres y niñas*

Aunque las mujeres y los hombres alrededor del mundo comparten muchos desafíos de salud, también existen problemas relacionados específicamente con género que deben ser abordados. Estos provienen tanto de diferencias biológicas como de normas discriminatorias de género y los papeles asignados socialmente que contribuyen a los resultados diferenciales para la salud. Una ilustración clara de las normas y prácticas discriminatorias es el sesgo de género en el comportamiento en cuanto a la alimentación, el cuidado y la búsqueda de la salud que afecta de forma adversa la salud, bienestar y aún las probabilidades de sobrevivencia de niñas comparadas con los niños. Otro ejemplo de un problema de salud con implicaciones de género es la mayor tasa de infecciones de vías respiratorias inferiores causadas a menudo por la contaminación del aire interior de las viviendas, del uso doméstico de combustibles de origen vegetal que es la principal causa de muerte de las mujeres y niñas en los países de bajos ingresos.

El VIH/SIDA es otro caso pertinente: las mujeres son más vulnerables fisiológicamente a la infección con el VIH, a la vez que más propensas a contraer la

enfermedad debido a factores sociales, como la violencia a manos de la pareja íntima. Aunque las nuevas infecciones con VIH se están reduciendo a nivel mundial, en el 2010 las mujeres jóvenes entre las edades de 15 y 24 dieron cuenta de más del 60 por ciento de las nuevas infecciones en aquel grupo etario.

Donde se comercializan los servicios de salud, el menor dominio de las mujeres sobre los recursos comparado al de los hombres puede limitar su acceso a la atención de la salud, y puede eliminar el incentivo financiero de los proveedores a desarrollar servicios para mujeres. Las políticas que pueden ayudar a mejorar la salud de las mujeres, incluyen el reclutamiento de mujeres profesionales de la salud, puesto que la falta de ellas puede ser una barrera ante el acceso de las mujeres a la atención que necesitan.

**Meta:** *Reducir la mortalidad materna y asegurar la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas*

Las mujeres y las niñas adolescentes se enfrentan a desafíos y riesgos particulares a su salud sexual y reproductiva y sus derechos reproductivos. La falta de salud sexual y reproductiva adecuada da cuenta de la tercera parte de la carga global de enfermedades entre mujeres de edad reproductiva. Cada día, la mortalidad materna cobra las vidas de 800 mujeres. Las complicaciones relacionadas con el parto y el embarazo también son las principales causas de muerte entre niñas entre los 15 y 19 años. Más de 200 millones de mujeres en los países en desarrollo desean contar con la anticoncepción pero carecen de acceso ella. La CEDAW fue el primer tratado de derechos humanos en afirmar el derecho a la opción reproductiva, el derecho a elegir una pareja y a entrar libremente en matrimonio. LA CIPD reafirmó estos principios y construyó sobre ellos para definir los derechos reproductivos y ubicarlos en el corazón del desarrollo sostenible, afirmando que: “Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello [...] el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva [...] y el derecho a] adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia” El marco de desarrollo post-2015 debe reconocer que la falta de control de las mujeres y las niñas adolescentes sobre sus cuerpos y sexualidades constituye una violación indignante de sus derechos y da cuenta de algunos de los mayores limitantes ante el logro de sus derechos y capacidades en otras áreas.

Reducir el estrago inaceptable de mortalidad y morbilidad materna en las vidas de las mujeres --un área de progreso insuficiente en los ODM – debe permanecer como prioridad. Los indicadores en esta área deben monitorear las tasas de mortalidad materna, la disponibilidad de parteras calificadas y atención obstétrica de emergencia, así como las capacidades de controlar su fertilidad, la cual está influenciada por su edad cuando contraen matrimonio y por su acceso a la anticoncepción.

El descuido de los servicios de salud materna y obstétrica en muchos países es una indicación de que la formación de políticas a menudo no toma en cuenta las necesidades de las mujeres. En adición a las medidas más amplias para empoderar a la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres y lograr la igualdad de género, como se indica en esta sección, las políticas para reducir la mortalidad materna y garantizar la salud reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres y niñas tienen que incluir la prestación de servicios de salud, incluyendo los servicios de atención obstétrica, el reclutamiento de personal de salud calificado, especialmente en las áreas desatendidas y la remoción de tasas usuarias y otros cobros que mantienen los servicios fuera del alcance de las mujeres y niñas adolescentes.

**Meta:** *Asegurar el acceso sostenible de las mujeres a la energía*

En el 2010, 1,2 miles de millones de personas a nivel global carecían de electricidad, y un estimado 2,6 miles de millones de personas no tenían acceso a facilidades limpias para cocinar, existiendo grandes disparidades entre las áreas urbanas y rurales. La dependencia en la biomasa no sólo aumenta las cargas sobre el tiempo de las mujeres, sino que también está vinculada con muchos problemas, incluyendo las infecciones de las vías respiratorias inferiores, relacionadas con la contaminación al interior de los hogares que es una de las principales causas de muerte en mujeres y niñas. Basado en tendencias actuales en el uso tradicional de biomasa, se estima que para el año 2030, la contaminación del aire al interior de las casas conducirá a 1,5 millones de muertes anuales, lo cual es mayor que los números de muertes causadas por malaria, VIH/SIDA o tuberculosis. Los indicadores para el monitoreo del acceso de las mujeres a la energía sostenible incluirían las tasas de electrificación y el nivel de uso doméstico de combustibles sólidos para cocinar, desagregados por ubicación urbana/ rural, así como el promedio de tiempo invertido en la recolección de leña y otros elementos tradicionales de biomasa, desagregados por sexo.

**Meta:** *Garantizar el acceso sostenible de las mujeres al agua y saneamiento*

En 2010, la Asamblea General de la ONU pasó la Resolución 64/292, la cual “Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. La meta ODM sobre el acceso al agua se logró en 2010. Sin embargo, 780 millones de personas permanecen sin acceso a una fuente mejorada de agua, y más de un tercio de la población no tiene acceso al saneamiento. Como señala el documento de resultados de Rio+20, el acceso al agua y saneamiento son necesarios para el empoderamiento de la mujer. El acceso mejorado al agua significaría que las mujeres y niñas podrían invertir menos tiempo en buscar agua, y resultaría en mejoramientos en otras áreas, como la reducida incidencia de enfermedades transmitidas por el agua (especialmente en niños y niñas). Un saneamiento mejorado produciría beneficios similares y permitiría dignidad para los miles de millones de mujeres y hombres, niñas y niños que están obligados a defecar al aire libre.

Adicionalmente, el acceso y control sobre los recursos de agua, incluyendo la tecnología de irrigación, son necesarios para aumentar las cosechas de las fincas administradas por mujeres, lo cual, en su turno, es fundamental para la erradicación de la pobreza y el hambre. Los indicadores que proponemos para el monitoreo de esta área incluyen los indicadores de los ODM en agua y saneamiento y los indicadores relacionados con el tiempo invertido por las mujeres en recolectar agua.

### **Voz, liderazgo y participación**

La capacidad de influencia de las mujeres en la toma de decisiones, bien sea en las instituciones públicas o privadas, está ligada íntimamente con sus capacidades. Tener una voz y participar en los procesos y decisiones que determinan sus vidas es un aspecto esencial de las libertades de mujeres y niñas. La voz e influencia en toma de decisiones tiene valor intrínseco como señal del disfrute de las libertades democráticas y los derechos de los individuos y los grupos, y puede servir como función instrumental de garantizar que se avancen los intereses específicos de los distintos grupos. En el caso de las mujeres esto podría incluir la incidencia sobre las prioridades públicas y las pautas de gasto para asegurar el suministro adecuado de servicios y seguridad económica y social, y garantizar su integridad y derechos reproductivos.

Además de ser importante por su influencia sobre las políticas públicas y procesos políticos en ámbitos como los parlamentos, la voz y la participación también son crucialmente importantes y tienen impactos directos sobre el bienestar de mujeres y niñas. Igualmente, las decisiones tomadas en empresas privadas, como las estrategias empresariales incluyendo inversiones y decisiones sobre las contrataciones pueden tener impactos importantes en las oportunidades de empleo y ascenso laboral de las mujeres.

La participación significativa tiene que ver con más que una mera presencia numérica en los escenarios de toma de decisiones. Tiene que ver con la *representación estratégica de las problemáticas* que tienen importancia para distintos grupos de mujeres. Para la sociedad entera, las percepciones de la influencia relativa de las mujeres en las decisiones públicas y privadas brindarán información útil sobre los cambios en el poder de toma de decisión.

**Meta:** *promover la toma de decisiones igualitaria en los hogares*

La autoridad y las capacidades percibidas en las mujeres para afectar la toma de decisiones en las instituciones públicas y privadas son formadas por sus derechos y roles en la esfera privada de la familia. Es sabido que el aumento del poder negociador doméstico de las mujeres contribuye a su bienestar, así como el de sus familias, en áreas como la nutrición infantil, salud y educación. Las barreras a la participación de las mujeres en las decisiones en el hogar son resultado de las capacidades y los recursos que ellas controlan: el acceso de las mujeres a los ingresos y los sueldos tienen un impacto importante sobre su poder negociador en

la familia. Las leyes que gobiernan el matrimonio y el divorcio (incluyendo la práctica del matrimonio infantil) y las normas sociales que devalúan las contribuciones de las mujeres a la sociedad también contribuyen a su falta de poder negociador. Se proponen indicadores sobre la contribución de las mujeres a las decisiones del hogar como apoyo al monitoreo en esta área.

**Meta:** *Promover la participación en instituciones públicas.*

El marco de los ODM captó una dimensión de la participación de las mujeres en instituciones públicas a través de un indicador en el ODM3, al respecto de la proporción de escaños en los parlamentos nacionales ocupados por mujeres. Aunque la representación de las mujeres en los parlamentos ha aumentado desde 1990, las mujeres todavía sólo representan uno de cada cinco parlamentarios en todo el mundo. Para obtener una visión más completa, debe ser incluida la participación de las mujeres en los gobiernos locales, que puede servir como campo de entrenamiento para puestos más altos, y en posiciones ministeriales que ejercen la mayor influencia sobre las decisiones políticas.

Los estudios muestran que, en la medida en que la proporción de mujeres en concejos locales en todo el mundo excede el 30 por ciento, se observa un cambio apreciable en el establecimiento de las prioridades locales y la asignación de recursos en formas que benefician a la mujer. Aun cuando las mujeres alcanzan altas posiciones en la política, tienden a estar excluidas de los papeles de toma de decisiones superiores. Los datos sobre las carteras ministeriales evidencian el hecho que las mujeres tienden a dominar en los sectores sociales, y rara vez figuran como titulares de las carteras de finanzas, comercio y defensa.

Otra esfera importante para la participación de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres son los foros de toma de decisiones *ad-hoc*, en torno a las transiciones políticas desde conflictos o crisis políticas. Se está realizando un proceso de monitoreo global de la proporción de negociadores femeninos de paz, como parte del monitoreo de las Naciones Unidas de la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad. La participación de mujeres en la toma de decisiones – como votantes y candidatos – usualmente depende de su posesión de tarjetas de identidad nacional. Estas confieren derechos básicos de ciudadanía, así como acceso a los servicios y beneficios públicos, los cuales son cruciales especialmente en el contexto de crisis y desplazamientos.

**Meta:** *Promover el liderazgo en el sector privado*

Los avances recientes en la educación de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres– en la mayoría de los países a nivel mundial las mujeres se desempeñan mejor que los hombres en la educación terciaria – no se han traducido en mayor representación en la administración de empresas privadas.

En el 2013, estudios sobre las juntas de las 100 empresas principales del Financial Times Stock Exchange (FTSE) detectaron que las mujeres tienen el 17,3 por ciento de todas las direcciones, y apenas el 5.8 por ciento de las direcciones ejecutivas. De forma similar, el progreso en la representación de las mujeres en las juntas corporativas en los Estados Unidos ha sido supremamente lento, con el incremento de la proporción de puestos ocupados por mujeres en las 1500 principales empresas del Standard and Poor (S&P) del 11 por ciento en 2006 al 14 por ciento en el 2012. En reconocimiento de este problema, un creciente número de países – incluidos los países desarrollados y en desarrollo – ahora están empleando cuotas para aumentar la representación de las mujeres en las juntas corporativas. Aún en niveles de menor jerarquía, la proporción de puestos gerenciales ocupados por mujeres en las empresas es persistentemente bajo, entre el 10 por ciento y el 43 por ciento en 51 países para los cuales se dispone de datos, un factor que tiende a contribuir a la sub-representación como directores y en juntas.

Una institución del sector privado que juega un papel especialmente importante en la vida pública, como formador de opinión pública y mecanismo de responsabilidad, son los medios de comunicación. En reconocimiento de este papel poderoso, se incorporó el aumento de la proporción de mujeres en los medios en la Plataforma de Acción de Beijing, que argumentó que el cambio de las imágenes negativas de las mujeres y sus capacidades en los medios, también podría ayudar a abordar la percibida falta de credibilidad de las mujeres en los asuntos públicos.

**Meta:** *Fortalecer la acción colectiva de las mujeres*

Uno de los indicadores más poderosos de la voz e influencia de las mujeres es el tamaño y fortaleza del movimiento de las mujeres. El papel crucial jugado por las organizaciones de mujeres en la construcción de electorados para legitimar y promover los derechos de las mujeres, no sólo ha estado conectado a la formación de políticas efectivas, la implementación de políticas en favor de la igualdad de género y el cambio social (incluyendo los cambios actitudinales); sino que también ha estado vinculado con el buen gobierno y la estabilidad – aunque no se ha establecido una causalidad directa. Por ejemplo, análisis de datos recientes del Centro para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) mostró que existe mayor inestabilidad política en los países donde las libertades civiles de las mujeres están altamente restringidas.

Una medición ideal para monitorear esta área sería la fuerza de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre la igualdad de género, los derechos de la mujer. Sin embargo, debido a dificultades metodológicas, aún no han sido desarrollados los indicadores para medir su fuerza. En su lugar proponemos medir como valores aproximados la proporción de gerentes de instituciones de la sociedad civil que son mujeres y la proporción de mujeres que son miembros de organizaciones de la sociedad civil.



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera  
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030  
México, D.F.  
+52 (55) 5130-1503