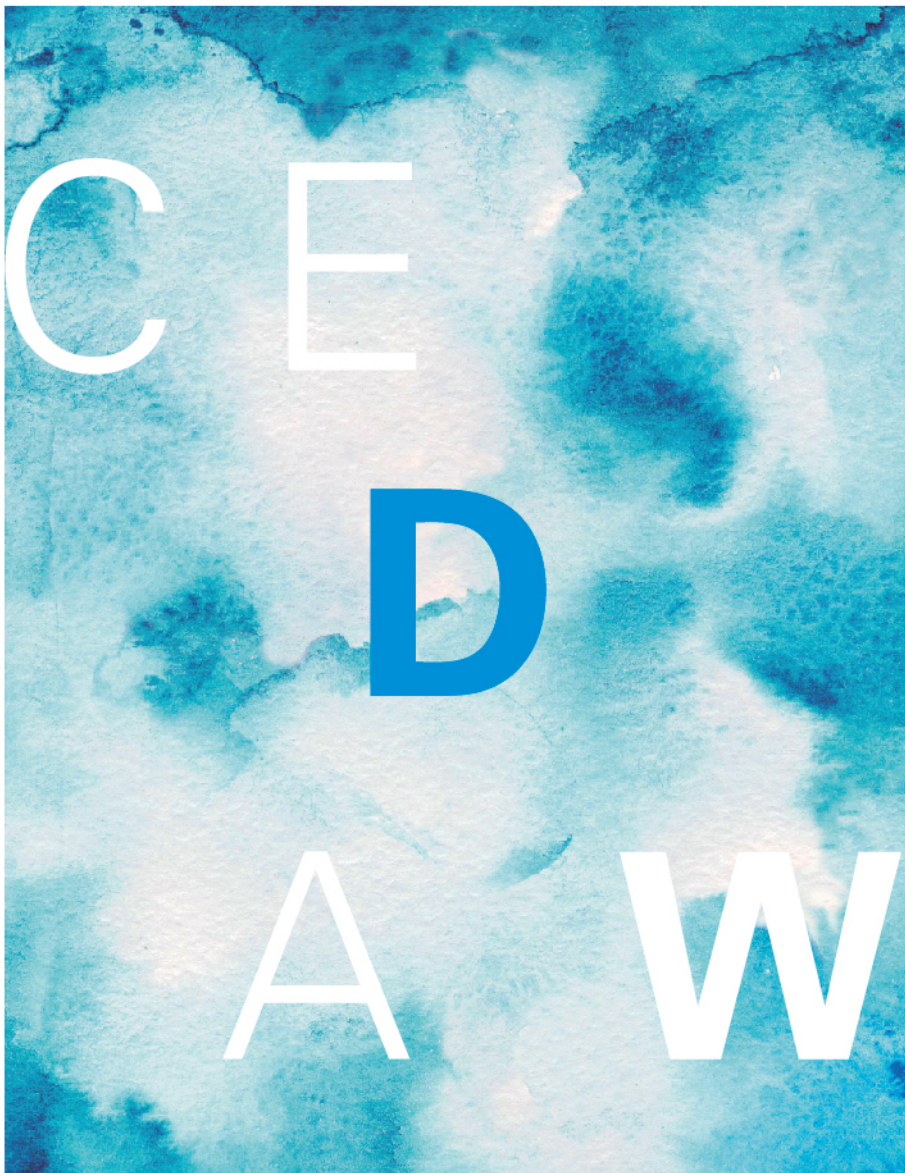


# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer



Aprobación por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas: 18 de diciembre de 1979  
Suscrita por México: 17 de julio de 1980  
Ratificada por México: 23 de marzo de 1981  
Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 12 de mayo de 1981  
Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981

**Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de  
Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**

© **Instituto Nacional de las Mujeres**

Boulevard Adolfo López Mateos N° 3325, Piso 5  
Col. San Jerónimo Ildice, Alcaldía La Magdalena Contreras  
Ciudad de México, C.P. 10200

[www.gob.mx/inmujeres](http://www.gob.mx/inmujeres)

**Cuidado de la edición:**

Karla Cuevas Mena  
Ximena Mariscal de Alba  
Norka Guadalupe Olivares Pérez

**Diseño editorial y de portada:**

Armando Mata Sevilla

**Diagramación:**

Ilse Yaabil Navarrete Salazar  
Armando Mata Sevilla

**Primera edición:** noviembre de 2019

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Ejemplar gratuito, prohibida su venta.



**INMUJERES**  
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

# Índice

Presentación.....	5
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).....	9
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer .....	31
Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México.....	45
Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer.....	81
Recomendación general N° 1.....	83
Recomendación general N° 2.....	85
Recomendación general N° 3 .....	87
Recomendación general N° 4 .....	89
Recomendación general N° 5 .....	91
Recomendación general N° 6.....	93
Recomendación general N° 7 .....	95
Recomendación general N° 8.....	97
Recomendación general N° 9.....	99
Recomendación general N° 10 .....	101
Recomendación general N° 11 .....	105
Recomendación general N° 12 .....	107

Recomendación general N° 13 ..... 109

Recomendación general N° 14 ..... 111

Recomendación general N° 15 ..... 115

Recomendación general N° 16 ..... 119

Recomendación general N° 17 ..... 121

Recomendación general N° 18 ..... 123

Recomendación general N° 19 ..... 125

Recomendación general N° 20 ..... 135

Recomendación general N° 21 ..... 137

Recomendación general N° 22 ..... 155

Recomendación general N° 23 ..... 159

Recomendación general N° 24 ..... 179

Recomendación general N° 25 ..... 195

Recomendación general N° 26 ..... 213

Recomendación general N° 27 ..... 241

Recomendación general N° 28 ..... 261

Recomendación general N° 29 ..... 283

Recomendación general N° 30 ..... 305

Recomendación general N° 31 ..... 353

Recomendación general N° 32 ..... 399

Recomendación general N° 33 ..... 439

Recomendación general N° 34 ..... 485

Recomendación general N° 35 ..... 531

Recomendación general N° 36 ..... 569

Recomendación general N° 37 ..... 617

Formulario modelo para presentar una comunicación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer con arreglo al Protocolo Facultativo ..... 667

# Presentación

**H**ablar de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, nos remonta a recordar el 18 de diciembre de 1979, el día en el que la comunidad internacional, a través de la Organización de las Naciones Unidas, dio un paso determinante en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Este avance trascendental implicó el compromiso para los Estados Parte de la Convención de atender enormes desafíos para la erradicación de la discriminación contra las mujeres y las niñas y garantizar el ejercicio y el disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres. El Estado mexicano se comprometió a cumplir con las disposiciones de la Convención cuando se adhirió a ella en 1981 y a su Protocolo Facultativo en 2002.

El Estado mexicano ha ratificado su voluntad y compromiso no sólo con el cumplimiento de las disposiciones de la CEDAW, sino también de las 37 Recomendaciones Generales publicadas por su Comité vigilante y de las observaciones que hizo recientemente el Comité, derivadas de la revisión al informe periódico de México, presentado en julio de 2018.

La implementación de las obligaciones de la CEDAW, junto con otros instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”, adoptada en 1994 en Brasil, así como las Conferencias de El Cairo (1994) y Beijing (1995), ha contribuido, sin lugar a dudas en los esfuerzos por

construir una sociedad más pacífica y comprometida con los derechos humanos, estableciendo estándares básicos y acuerdos fundamentales de las metas éticas a las que las sociedades deben aspirar, en materia de promoción de la igualdad y de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

A 40 años de su adopción, podemos asegurar que la Convención fue fundamental para que ahora México cuente con una Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres sólida, sostenida en un marco jurídico integral, conformado por la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, y por sus dos instrumentos que la fortalecen, el Sistema Nacional para la Igualdad y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Esta Política, que responde a los compromisos suscritos en el marco de la CEDAW, nos da además herramientas para atender problemáticas de discriminación, desigualdad, exclusión, segregación y violencia de género.

La implementación de la Convención ha permitido avanzar en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y niñas, en especial en áreas como la aprobación de presupuestos con perspectiva de género, la creación de indicadores de género; así como avances legislativos a nivel estatal: actualmente todas las Entidades de la Federación cuentan con leyes para la igualdad y para la prevención y atención a la violencia contra las mujeres.

Gracias al seguimiento de las recomendaciones surgidas de la Convención, diversas instancias de la Administración Pública Federal, así como de los Poderes Legislativo y Judicial, trabajan en coordinación para que todas las Entidades cuenten con el marco legislativo e institucional necesario para avanzar en la erradicación de la discriminación y para garantizar la protección de las mujeres y las niñas en nuestro país.

En materia de igualdad de género, resulta de gran relevancia destacar que, en la actualidad, coincidiendo con el 40 Aniversario de la CEDAW, el Congreso mexicano es paritario en la representación de hombres y mujeres legisladoras, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Además, precisamente este Congreso de conformación paritaria aprobó una reforma Constitucional que establece que todos los órganos del Estado mexicano deberán integrarse bajo el principio de paridad.

Es notable también que el actual gobierno en México es testimonio del gabinete presidencial con el mayor número de mujeres al frente. Como resultado de las reformas constitucionales de junio de 2019 en materia de paridad, es cuestión de tiempo para que este principio lo veamos reflejado de la misma forma en el Poder Judicial y en los órganos autónomos. El reto ahora es que la paridad lograda se refrende y se vea reflejada en la vida de las mujeres y las niñas en nuestro país.

Somos conscientes de los obstáculos que por discriminación y violencia impiden todavía que las mujeres y las niñas se desarrollen plenamente y alcancen su mayor potencial. Sin embargo, debemos aprovechar el momento de transformación histórica y de grandes oportunidades que se vive en el País, a raíz del compromiso que hiciera el Presidente Andrés Manuel López Obrador, frente a un nuevo modelo de desarrollo que permitirá cerrar las brechas de desigualdad considerando las necesidades prioritarias de las mujeres y su diversidad cultural, con particular atención en las mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes y migrantes, quienes sufren de manera desproporcionada la pobreza, la exclusión y la discriminación.

Tomamos en serio la gravedad de esta situación y continuamos desarrollando e implementando medidas, en especial de interseccionalidad, para atender sustancialmente las necesidades de las mujeres y niñas del país, respondiendo a las exigencias expresadas por ellas mismas.

Los retos son inmensos, las instituciones debemos poner toda nuestra capacidad de trabajo al servicio de las mujeres y las niñas a fin de que cuenten con los instrumentos para desarrollar sus potenciales en una cultura de paz y ejercicio pleno de sus derechos humanos. Enfrentar los desafíos exige un arduo trabajo por parte de los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y la sociedad en su conjunto.

Solo juntas y juntos podremos avanzar en la agenda de los derechos de mujeres y niñas, sin dejar a nadie atrás, sin dejar a nadie afuera.

*Nadine Gasman Zylbermann*

Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres



# CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW)

Aprobación por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas: 18 de diciembre de 1979.

Suscrita por México: 17 de julio de 1980

Ratificada por México: 23 de marzo de 1981

Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 12 de mayo de 1981

Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>



Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Teniendo en cuenta asimismo las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que

constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,

Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayado que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas sociales y económicos, el desarme general y completo, en particular el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso social y el desarrollo y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable

para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:

## Parte I

### Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

## Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

## Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, 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.

## Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

## Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

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

- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

## Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

# Parte II

## Artículo 7

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

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



## Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

## Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en ápatrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

17

## Parte III

## Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
- b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;
- c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;
- d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
- e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;
- f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
- h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

## Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:
  - a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
  - b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
  - c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
  - d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
  - e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
  - f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.
  
2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
  - b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
  - c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
  - d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.
3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

## Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

## Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho a prestaciones familiares;
- b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
- c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

## Artículo 14

21

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
  - a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
  - b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

## Parte IV

### Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

## Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:
  - a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
  - b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
  - c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
  - d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
  - e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
  - f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la le-

- gislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
  - h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.
2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

## Parte V

### Artículo 17

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.
2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de un lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno



de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.

3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.
4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
5. Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.
6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente del Comité, expirará al cabo de dos años.

7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.
8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.
9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

## Artículo 18

1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:
  - a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;
  - b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.
2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

## Artículo 19

1. El Comité aprobará su propio reglamento.

2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

## Artículo 20

1. El Comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.
2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

## Artículo 21

1. El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

## Artículo 22

Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de las actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

## Parte VI

### Artículo 23

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar parte de:

- a) La legislación de un Estado Parte; o
- b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

### Artículo 24

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

### Artículo 25

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.
2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.
3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositaran en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

## Artículo 26

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en caso necesario, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

## Artículo 27

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

## Artículo 28

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

## Artículo 29

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.
2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa reserva.
3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

## Artículo 30

La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman la presente Convención.

# PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Aprobación de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas: 15 de octubre de 1999

Suscrita por México: 10 de diciembre de 1999

Ratificada por México: 15 de marzo de 2002

Publicada en el Diario Oficial de la Federación: 3 de mayo de 2002

Entrada en vigor: 15 de junio de 2002

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx>





*La Asamblea General,*

*Reafirmando* la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>[1]</sup> y la Declaración<sup>[2]</sup> y Plataforma de Acción<sup>[3]</sup> de Beijing,

*Recordando* que en la Plataforma de Acción de Beijing, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración y Programa de Acción de Viena, se apoyó el proceso iniciado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer con miras a redactar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,<sup>[4]</sup> que pudiera entrar en vigor lo antes posible sobre un procedimiento relacionado con el derecho de petición,

*Tomando nota* de que en la Plataforma de Acción de Beijing también se hizo un llamamiento a todos los Estados que todavía no lo hubieran hecho para que ratificaran la Convención o se adhirieran a ella cuanto antes, de manera que fuera posible lograr la ratificación universal de la Convención para el año 2000,

1. *Aprueba y abre a la firma, ratificación y adhesión* el Protocolo Facultativo de la Convención, cuyo texto figura como anexo de la presente resolución;
2. *Exhorta* a todos los Estados que han firmado o ratificado la Convención o se han adherido a ella a que firmen y ratifiquen el Protocolo o se adhieran al él a la mayor brevedad posible;

---

<sup>1</sup> A/CONF.157/24 (Part I), cap. I

<sup>2</sup> *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo I.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, anexo II.

<sup>4</sup> Resolución 34/180, anexo.

3. *Subraya* que los Estados Partes en el Protocolo deben comprometerse a respetar los derechos y procedimientos previstos en el Protocolo y cooperar con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en todas las etapas de sus actuaciones en virtud del Protocolo;
4. *Subraya también* que en el cumplimiento de su mandato, así como en el ejercicio de sus funciones en virtud del Protocolo, el Comité debe seguir guiándose por los principios de no selectividad, imparcialidad y objetividad;
5. *Pide* al Comité que celebre reuniones para ejercer sus funciones en virtud del Protocolo tras la entrada en vigor de éste, además de sus reuniones en cumplimiento del artículo 20 de la Convención; la duración de esas reuniones será determinada y, en caso necesario, revisada en una reunión de los Estados Partes en el Protocolo, a reserva de la aprobación de la Asamblea General;
6. *Pide* al Secretario General que proporcione el personal y los servicios necesarios tras la entrada en vigor del Protocolo para que el Comité desempeñe eficazmente las funciones que le corresponden en virtud de éste;
7. *Pide también* al Secretario General que incluya información sobre la situación del Protocolo en los informes periódicos que presente a la Asamblea General sobre la situación de la Convención.

*28a. sesión plenaria 6 de octubre de 1999*

# ANEXO

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

*Los Estados Partes en el presente Protocolo,*

*Observando* que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

*Señalando* que en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>[5]</sup> se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

*Recordando* que los Pactos internacionales de derechos humanos<sup>[6]</sup> y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

*Recordando asimismo* la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“la Convención”), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

<sup>5</sup> Resolución 217 A (III).

<sup>6</sup> Resolución 2200 A (XXI), anexo.

*Reafirmando* su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

*Acuerdan lo siguiente:*

## Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

## Artículo 2

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

## Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

## Artículo 4

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.
2. El Comité declarará inadmisibile toda comunicación que:
  - a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;
  - b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
  - c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;
  - d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;
  - e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

## Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.
2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

## Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisiblesin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.
2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

## Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.
2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.
3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.
4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

## Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.
2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.
3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.
4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.
5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

## Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.
2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

## Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.
2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

## Artículo 11

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.



## Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

## Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

## Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

## Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

## Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

## Artículo 17

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

## Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

## Artículo 19

43

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

## Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;

- b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
- c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

## Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

# OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER SOBRE EL NOVENO INFORME PERIÓDICO DE MÉXICO\*

\*Aprobadas por el Comité en su 70º período de sesiones (2 a 20 de julio de 2018).

El 25 de julio de 2018 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó sus observaciones finales, derivadas de la sustentación del noveno informe periódico de México en cumplimiento con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual se llevó a cabo el 6 de julio de 2018.

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en)



1. El Comité examinó el noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/9) en sus sesiones 1608<sup>a</sup> y 1609<sup>a</sup> (véanse CEDAW/C/SR.1608 y CEDAW/C/SR.1609), celebradas el 6 de julio de 2018. La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/MEX/Q/9 y las respuestas de México, en el documento CEDAW/C/MEX/Q/9/Add.1.

## A. Introducción

2. El Comité agradece que el Estado parte haya presentado su noveno informe periódico. Agradece también el informe de seguimiento del Estado parte (CEDAW/C/MEX/CO/7-8/Add.1) y sus respuestas escritas a la lista de cuestiones y a las preguntas planteadas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, y acoge con satisfacción la presentación oral que realizó la delegación y las aclaraciones adicionales que facilitó en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité durante el diálogo. Asimismo, agradece la información facilitada por vía electrónica después del diálogo.
3. El Comité encomia al Estado parte por su delegación multisectorial, encabezada por el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Sr. Miguel Ruiz-Cabañas, e integrada por representantes del Ministerio del Interior; la Procuraduría General de la República; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Suprema Corte de Justicia; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia; la Comisión para la Igualdad de Género del Senado; el Instituto Nacional de las Mujeres; la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Educación Pública; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Mexicano del Seguro Social; la Comisión Nacional para

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas; el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza y el Instituto Coahuilense de las Mujeres, así como por la Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra, Sra. Socorro Flores Liera, el Representante Permanente Adjunto, Sr. Juan Raúl Heredia Acosta, y otros delegados de la Misión Permanente. El Comité agradece el diálogo constructivo que mantuvieron los miembros de la delegación y del Comité.

## B. Aspectos positivos

4. El Comité acoge con beneplácito los avances realizados, desde que en 2012 se examinaron los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Estado parte (CEDAW/C/MEX/7-8), en materia de reformas legislativas, en particular la aprobación de los textos siguientes:
  - a) La Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en 2017;
  - b) La Ley de Planeación, reformada en 2018, que promueve la igualdad de género y prohíbe la discriminación por motivos de sexo;
  - c) La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en 2017;
  - d) Las reformas de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que introdujeron disposiciones para prohibir la misoginia, la homofobia y la discriminación racial (en 2014) y los discursos de odio, incluidas las expresiones sexistas (en 2018);



- e) Las reformas de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en particular una disposición en la que se tipifica como delito el feminicidio, en 2016;
  - f) La reforma de la Constitución (artículo 41) para instaurar la paridad en las elecciones legislativas en los planos federal y local, en 2014;
  - g) La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que contiene disposiciones sobre la igualdad de derechos a la educación, la salud y la participación de las niñas y los niños, en 2014;
  - h) La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, nueve de cuyos artículos promueven la igualdad de género en distintos ámbitos, en 2014.
5. El Comité celebra las iniciativas del Estado parte para mejorar su marco institucional y normativo a fin de acelerar la erradicación de la discriminación contra la mujer y promover la igualdad de género, en particular mediante la aprobación o el establecimiento de los siguientes instrumentos:
- a) El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018;
  - b) El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018;
  - c) El Programa Nacional de Derechos Humanos para el período 2014-2018;
  - d) El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018;
  - e) El Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018;
  - f) El Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación, suscrito en 2016;

g) La Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, aplicada en 2015.

6. El Comité acoge con satisfacción que el Estado ratificara en 2015 el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### Objetivos de Desarrollo Sostenible

7. El Comité celebra el apoyo internacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y pide que la igualdad de género se haga efectiva *de iure* y *de facto* (igualdad sustantiva), de conformidad con las disposiciones de la Convención, en todo el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Comité recuerda la importancia del Objetivo 5 y de la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación en los 17 Objetivos e insta al Estado parte a reconocer que las mujeres son los motores del desarrollo sostenible de sus países y a adoptar políticas y estrategias pertinentes a tal efecto.

## C. Parlamento

8. El Comité destaca el papel fundamental que desempeña el poder legislativo para garantizar la plena aplicación de la Convención (véase la declaración del Comité sobre su relación con los miembros de los Parlamentos, aprobada en su 45º período de sesiones, en 2010) e invita al Congreso de la Unión a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico.

## D. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

### Contexto general y violencia de género

9. El Comité reconoce los esfuerzos realizados por el Estado parte para superar el clima general de violencia y promover los derechos de las mujeres. Sin embargo, reitera sus preocupaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 11) y lamenta que la persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, estén afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Le preocupa además que la aparición de propaganda contra la igualdad de género en el Estado parte pueda socavar los logros alcanzados en los últimos años en la promoción de esta causa.
10. El Comité reitera sus recomendaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 12) e insta al Estado parte a que:
  - a) Refuerce su estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las derivadas de la Convención, y acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que siguen afectando a las mujeres y las niñas;
  - b) Adopte las medidas adecuadas para mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas de desarrollo de la capacidad concebidas y puestas en práctica con la participación activa de organizaciones de mujeres, y para contrarrestar la propaganda contra la igualdad de género.

## Marco legislativo y definición de discriminación contra la mujer

11. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados para armonizar en mayor medida el marco jurídico con la Convención, como la reforma del artículo 73 de la Constitución que faculta al Congreso para expedir leyes federales y la aprobación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018. Sin embargo, sigue preocupado por que:
- a) La persistencia de las disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación y la falta de armonización entre los códigos civiles y penales de los estados impidan la aplicación efectiva de la Convención y la legislación nacional sobre la igualdad de género;
  - b) La falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento no hayan permitido poner fin a la discriminación, sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afroamericanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales;
  - c) La falta de un código penal unificado y de un mecanismo judicial para resolver los casos de discriminación contra las mujeres haya redundado en unos bajos índices de enjuiciamiento de los casos de discriminación por motivos de sexo.
12. De conformidad con las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud de la Convención, en consonancia con la meta 5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que es poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo, y teniendo en cuenta la labor

positiva realizada por el Estado parte al aprobar otras leyes generales, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres;
- b) Reforme el artículo 73 de la Constitución para que el Congreso pueda aprobar un código penal nacional que regule todos los asuntos penales, con inclusión de todos los delitos y sanciones, o establecer una base mínima que garantice plenamente los derechos de las mujeres mediante una ley penal general;
- c) Establezca un mecanismo de denuncia judicial específico para los casos de discriminación contra las mujeres y vele por que se asignen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su aplicación efectiva, que entraña capacitar a la judicatura sobre la aplicación de la Convención y otras leyes de lucha contra la discriminación;
- d) Apruebe una hoja de ruta dotada de recursos suficientes, un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación *de facto* de las mujeres, en particular las indígenas, las afroamericanas, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.

### Acceso a la justicia

13. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos desplegados por el Estado parte para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, como el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. No obstante, al Comité le preocupa la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas muy asentadas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia, entre ellas:

- a) Los estereotipos discriminatorios y los escasos conocimientos sobre los derechos de las mujeres entre los miembros del poder judicial, los profesionales de la justicia y los encargados de hacer cumplir la ley, incluida la policía;
- b) Los criterios interpretativos estereotipados y la parcialidad judicial en la resolución de los casos y la falta de rendición de cuentas de los jueces cuyo desempeño jurisdiccional no tiene en cuenta las cuestiones de género, junto con el escaso acceso público a las decisiones judiciales;
- c) Las barreras financieras, lingüísticas y geográficas que entorpecen el acceso a la justicia de las mujeres de bajos ingresos, las mujeres indígenas y del medio rural, y las mujeres con discapacidad;
- d) El escaso conocimiento de las mujeres, en particular las víctimas de la violencia de género, de los derechos que les reconoce la Convención y de los recursos legales a su disposición, y las bajas tasas de enjuiciamiento por tal motivo.

14. De conformidad con la Convención y con su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Vele por que se capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas;
- b) Adopte medidas eficaces que hagan que el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia se aplique en el conjunto de los sistemas judiciales federal y estatales, vele por que los jueces que discriminan a las mujeres rindan cuentas, y revise la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 para garantizar que se publiquen todas las decisiones de los tribunales;

- c) Vele por que la información sobre los recursos legales esté a disposición de las mujeres víctimas de la violencia de género y cualquier forma de discriminación, particularmente en lenguas indígenas y formatos accesibles para las mujeres con discapacidad, e implante un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas;
- d) Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, se asegure de que las mujeres víctimas de discriminación y violencia de género tengan acceso a recursos efectivos y oportunos, y garantice que todos los casos de violencia de género contra la mujer se investiguen eficazmente y que los autores sean enjuiciados y castigados como corresponda.

## Mecanismo nacional para el adelanto de la mujer y la incorporación de la perspectiva de género

15. El Comité acoge con satisfacción la elaboración de una política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la creación de varios mecanismos de promoción de la igualdad de género, como las unidades de igualdad de género. Sin embargo, al Comité le preocupan:
  - a) Los limitados recursos humanos, técnicos y financieros asignados al Instituto Nacional de las Mujeres para promover la igualdad de género y apoyar su función como principal organismo de coordinación del sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres;
  - b) El hecho de que, a pesar del aumento de las erogaciones destinadas a la igualdad entre hombres y mujeres, que se sintetizan en el anexo 13 del presupuesto federal, el monto asignado siga siendo insuficiente;

- c) La falta de una coordinación sistemática e institucionalizada, en los planos federal, estatal y municipal, entre los mandatos de los tres órganos principales que constituyen el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- d) La falta de mecanismos para el seguimiento y la evaluación generales de los efectos de la incorporación de la perspectiva de género, en particular la escasa difusión y utilización de datos desglosados por sexo e indicadores específicamente concebidos para ello;
- e) La participación insuficiente de las organizaciones de mujeres en la concepción y el seguimiento de las políticas públicas de igualdad de género.

16. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Aumente los recursos humanos, técnicos y financieros del Instituto Nacional de las Mujeres y fortalezca su capacidad de promover y controlar la aplicación de las políticas de igualdad de género reforzando su papel en el marco normativo que rige la incorporación de la perspectiva de género en los planos federal y estatal;
- b) Adopte un proceso integrado de elaboración de presupuestos con perspectiva de género y asigne recursos presupuestarios suficientes para hacer efectivos los derechos de las mujeres, vele por la utilización de mecanismos eficaces de control y rendición de cuentas en todos los sectores y niveles de gobierno, y mejore el sistema de seguimiento de la asignación de recursos destinados a la mujer;
- c) Redoble esfuerzos para lograr una coordinación sistemática e institucionalizada entre el Instituto Nacional de las Mujeres y las oficinas de la mujer estatales y municipales;
- d) Implante mecanismos eficaces de control, evaluación y rendición de cuentas para afrontar los factores estructurales que generan desigualdades persistentes y aplique el planteamiento



- integrado de incorporación de la perspectiva de género basándose en el cumplimiento de las metas y la utilización de los indicadores pertinentes, y en una reunión eficaz de datos;
- e) Refuerce la participación de las organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales en la concepción y el control de la aplicación de las políticas de igualdad de género;
  - f) Vele por que el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres para el período 2013-2024 incorpore los avances ya logrados con el programa anterior, que abarcó el período 2013-2018.

## Medidas especiales de carácter temporal

57

17. El Comité acoge con satisfacción los avances realizados por el Estado parte para facilitar la participación de las mujeres en la vida política y pública mediante el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Sin embargo, le preocupa la escasa aplicación de medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos que abarca la Convención.
18. El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.

## Estereotipos

19. El Comité acoge con satisfacción las medidas legislativas y de otro tipo adoptadas para hacer frente a los estereotipos discriminatorios, en particular la firma, en 2016, del Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación. Sin embargo, sigue preocupado por:
- El hecho de que los estereotipos discriminatorios persistentes sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, así como las formas interseccionales de discriminación y la cultura machista profundamente arraigada en el Estado parte, sigan impidiendo avanzar en la promoción de la igualdad de género;
  - La normalización de la violencia contra las mujeres y las imágenes estereotipadas y sexualizadas de que son objeto las mujeres en los medios de comunicación mayoritarios;
  - Las representaciones estereotipadas y las imágenes negativas de las mujeres indígenas, las afromexicanas, las mujeres migrantes y las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.
20. El Comité recomienda al Estado parte que:
- Adopte una estrategia general dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios sobre las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, y elimine las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres;
  - Elabore una estrategia de formación para profesionales de los medios de comunicación que comprenda directrices y mecanismos de control para eliminar los estereotipos discriminatorios contra las mujeres y alentar una cobertura informativa

- que tenga en cuenta las cuestiones de género, sobre todo en las campañas electorales; adopte medidas para promover la igualdad de representación de mujeres y hombres en los medios de comunicación; y aplique plenamente el Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación a fin de garantizar la imposición de sanciones adecuadas y el recurso a facultades coactivas para luchar contra los estereotipos de género discriminatorios;
- c) Adopte medidas para alentar la difusión de imágenes positivas de las indígenas, las afroamericanas, las migrantes y las refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.

## Prácticas nocivas

59

21. El Comité está preocupado por las pocas disposiciones en las que se prohíbe someter a procedimientos médicos innecesarios a los niños intersexuales, así como por el apoyo insuficiente y la falta de recursos efectivos para las personas intersexuales que han sufrido intervenciones quirúrgicas innecesarias desde el punto de vista médico.
22. A la luz de la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta en 2014, el Comité recomienda al Estado parte que adopte disposiciones en las que se prohíba expresamente someter a operaciones quirúrgicas u otros procedimientos médicos innecesarios a los niños intersexuales hasta que lleguen a una edad en la que puedan dar su consentimiento libre, previo e informado, y que aporte a las familias con niños intersexuales el asesoramiento y el apoyo adecuados.

## Violencia de género contra las mujeres

23. El Comité acoge con satisfacción las importantes medidas legislativas e institucionales adoptadas por el Estado parte para luchar contra los altos niveles de violencia de género en el Estado parte. Sin embargo, sigue profundamente preocupado por:
- a) La persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el Estado parte, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios;
  - b) El hecho de que los delitos mencionados anteriormente a menudo son perpetrados por agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos de delincuentes organizados;
  - c) El carácter incompleto de la armonización de la legislación estatal con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para tipificar como delito el feminicidio;
  - d) La alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, ya sean víctimas directas, cuando son ellas las desaparecidas, o indirectas, cuando quien desaparece es un familiar, en cuyo caso las mujeres suelen cargar con la responsabilidad no solo de buscar a la persona desaparecida e iniciar las investigaciones sino también de servir de sostén principal de la familia;
  - e) Las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres a nivel federal, estatal y municipal;
  - f) Las denuncias de uso de la violencia por parte de agentes estatales y no estatales contra mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero;
  - g) Los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima;

- h) Los escasos avances en la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, tras la recomendación formulada por el Comité en relación con la comunicación *Trujillo Reyes y Argüello Morales c. México* (CEDAW/C/67/D/75/2014), a pesar de que el Estado parte había asegurado que estaba revisando el caso.
24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:
- a) Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres;
  - b) Investigue, enjuicie y sancione como corresponda a los responsables, incluidos los agentes estatales y no estatales, como cuestión prioritaria;
  - c) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio;
  - d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género;

- e) Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;
- f) Subsane la falta de medidas de protección de la dignidad y la integridad de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, en particular concienciando a la población sobre los derechos de estas mujeres, en cooperación con la sociedad civil;
- g) Refuerce los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores;
- h) Acelere de manera prioritaria la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, como recomendó el Comité en su dictamen sobre la comunicación *Trujillo Reyes y Argüello Morales c. México*, con miras a alentar la resolución de otros casos similares en el futuro.

## Las mujeres y la paz y la seguridad

- 25. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para alentar a las mujeres a ingresar en las fuerzas armadas, sobre todo en puestos de alto rango. Sin embargo, está preocupado por la escasa participación e inclusión de la mujer en los procesos y estrategias para hacer frente a la situación de la violencia e inseguridad generalizadas en el país, incluida la delincuencia organizada.
- 26. Recordando la Convención y su recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Elabore un plan de acción nacional, en colaboración con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, para garantizar la participación de las mujeres en la lucha contra la inseguridad, la violencia y la delincuencia organizada en el país;
- b) Instituya medidas especiales de carácter temporal para seguir alentando a las mujeres a ingresar en las fuerzas armadas, sobre todo en puestos de alto rango;
- c) Adopte medidas de desarrollo de la capacidad de las mujeres y las niñas, inclusive a través de grupos de mujeres de la sociedad civil, para que participen en iniciativas de lucha contra la inseguridad y la violencia contra las mujeres.

## Defensoras de los derechos humanos

63

27. El Comité observa con preocupación que las mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos son cada vez con mayor frecuencia objeto de diversos actos de violencia, en algunos casos presuntamente cometidos por agentes del Estado. El Comité también está preocupado por los informes sobre los ataques a medios sociales y plataformas digitales perpetrados por grupos anónimos para incitar a la violencia contra las periodistas y las defensoras de los derechos humanos.
28. El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas concretas y efectivas para aplicar plenamente en todos los estados, teniendo en cuenta las cuestiones de género, el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de prevenir, investigar y enjuiciar las agresiones y otras formas de abuso contra periodistas y defensoras de los derechos humanos y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.

## Trata y explotación de la prostitución

29. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos por luchar contra la trata de personas en el Estado parte, entre otras cosas mediante la aprobación, en 2012, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Sin embargo, le preocupan:
- a) La falta de mecanismos armonizados y coordinados en los planos estatal y municipal para la aplicación efectiva de dicha Ley;
  - b) La falta de una estrategia integral de lucha contra la trata de personas y el escaso uso de datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas de la trata y el alcance de este fenómeno en el Estado parte, en particular para fines distintos de la explotación sexual;
  - c) Las bajas tasas de enjuiciamiento y condena en casos de trata de personas y la revictimización de las mujeres y las niñas, que al parecer en algunos casos son procesadas, en lugar de atendidas como víctimas;
  - d) Las escasas medidas de asistencia, rehabilitación y reintegración de las víctimas, el número insuficiente de centros de acogida y el acceso limitado a medidas de asesoramiento, tratamiento médico, apoyo psicológico y reparación, como la indemnización de las víctimas de la trata, en particular las mujeres migrantes;
  - e) La presunta complicidad entre agentes del Estado y bandas internacionales de delincuentes organizados y los fenómenos consiguientes de corrupción e impunidad, así como la coordinación insuficiente con los países vecinos en la prevención de la trata de personas, el apoyo a las víctimas y el enjuiciamiento de los autores.



30. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Asigne recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la aplicación eficaz y armonizada de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en todos los estados;
- b) Fortalezca los mecanismos y las políticas en vigor para combatir la trata, y vele por que cuenten con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios, en particular para la formación de inspectores del trabajo, agentes de policía y funcionarios de fronteras a fin de mejorar su capacidad de detección del trabajo forzoso, la trata de personas y los delitos conexos contra las mujeres y las niñas, y recopile y analice sistemáticamente datos desglosados por sexo y edad sobre la trata de personas;
- c) Investigue, enjuicie y sancione adecuadamente a los responsables de trata de personas, especialmente mujeres y niñas, y elabore directrices nacionales para la rápida detección y remisión de las víctimas de la trata a los servicios sociales adecuados, a fin de evitar la revictimización;
- d) Refuerce el apoyo a las mujeres víctimas de trata, en particular las mujeres migrantes y las niñas indígenas, asegurando su acceso adecuado a la atención de la salud, los servicios de asesoramiento y la reparación, incluidos resarcimientos e indemnizaciones, y establezca centros de acogida adecuados;
- e) Fomente la cooperación regional con los países de origen y de destino a fin de prevenir la trata mediante el intercambio de información y la armonización de los procedimientos; fortalezca los mecanismos institucionales, especialmente a nivel local, con miras a combatir la corrupción; e investigue sistemática y debidamente los casos de complicidad entre agentes del Estado y bandas de la delincuencia organizada, y vele por que se procese efectivamente a los culpables y se les imponga

condenas y medidas disciplinarias adecuadas y se otorguen a las víctimas reparaciones o indemnizaciones.

31. Preocupan al Comité las denuncias de actos de violencia y extorsión policiales cometidos contra mujeres que ejercen la prostitución, así como las detenciones arbitrarias y los arrestos sin orden judicial de que son objeto. También le preocupan la escasa información sobre la situación de esas mujeres y la falta de programas y servicios específicamente dedicados a ellas, en particular programas de salida de la prostitución para mujeres que deseen dar ese paso.
32. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para proteger a las mujeres que ejercen la prostitución de la explotación y los abusos, y que elabore un estudio sobre las causas fundamentales y el alcance de la prostitución y utilice sus resultados para crear servicios y programas de apoyo a las mujeres que ejercen la prostitución, en particular programas de salida de la prostitución para mujeres que deseen dar ese paso.

## Participación en la vida política y pública

33. El Comité acoge con satisfacción los progresos logrados por el Estado parte para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, en particular la creación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México y el aumento del número de mujeres elegidas para ocupar cargos en elecciones recientes. Sin embargo, el Comité observa con preocupación:
  - a) Las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública y, especialmente, que ocupen cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, con funciones decisorias;

- b) La discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales;
- c) El aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los bajos niveles de enjuiciamiento de los autores de esos actos, que pueden disuadir a las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal.

34. El Comité reitera su recomendación al Estado parte de que aplique cabalmente la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la mujer en la vida política y pública, con miras a acelerar la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los poderes ejecutivo y judicial, especialmente en el plano local. Exhorta al Estado parte a que:

- a) Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos;
- b) Adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias *de iure* y *de facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales;
- c) Adopte medidas, en consonancia con la recomendación general núm. 35, para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales.

## Nacionalidad

35. Si bien celebra la reforma constitucional de 2014, por la que se reconoció el derecho a la inscripción del nacimiento, y la reciente simplificación del proceso de inscripción obligatoria en el Consulado de México de los niños de padres mexicanos nacidos en los Estados Unidos de América, preocupa al Comité que el número de niños indígenas, afromexicanos y migrantes de zonas alejadas inscritos al nacer siga siendo reducido.
36. El Comité recomienda al Estado parte que garantice el registro universal de los nacimientos, entre otras cosas asegurándose de que, en todas las maternidades, los principales puntos de tránsito o destino de los migrantes y las comunidades de nacimiento, se disponga de oficinas del registro o unidades móviles a tal efecto, y reforzando el proceso para acelerar la inscripción de los niños nacidos en los Estados Unidos de padres mexicanos retornados al Estado parte.

## Educación

37. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para aumentar el número de matrículas de mujeres y niñas en esferas de estudio a las que tradicionalmente no accedían, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas y la formación profesional. Sin embargo, le preocupa:
  - a) La persistencia de barreras estructurales al acceso de las mujeres y las niñas a una educación de alta calidad, en particular en la enseñanza secundaria y universitaria, debido a las escasas asignaciones presupuestarias en algunos estados, la infraestructura escolar deficiente, la escasez de material didáctico y la falta de docentes cualificados, especialmente en las comunidades indígenas y en las zonas rurales;

- b) La insuficiencia de los recursos financieros y humanos dedicados a poner plenamente en práctica la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes en todos los estados, que puede impedir que las muchachas embarazadas y las madres jóvenes se reintegren en el sistema educativo;
- c) El hecho de que mujeres y niñas sigan infrarrepresentadas en disciplinas en las que han predominado tradicionalmente los hombres, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas;
- d) La implantación insuficiente y desigual de programas de estudios sobre salud y derechos sexuales y reproductivos en todos los estados;
- e) La falta de mecanismos eficaces de prevención, sanción y erradicación de los abusos y el acoso sexuales y otras formas de violencia en las escuelas.

38. Recordando el artículo 10 de la Convención y su recomendación general núm. 36 (2017), sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Aumente las asignaciones presupuestarias para garantizar la plena aplicación del nuevo modelo educativo de 2017 en todos los estados y permitir la mejora de la infraestructura escolar, especialmente en las comunidades indígenas y en las zonas rurales, y mejorar el suministro de materiales docentes y didácticos esenciales y accesibles;
- b) Garantice recursos humanos y financieros suficientes para la aplicación plena de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes y fortalezca los mecanismos de apoyo para alentar a las muchachas embarazadas y las madres jóvenes a proseguir sus estudios durante el embarazo y después del parto, en particular ofreciendo servicios asequibles de guardería, informando a las muchachas embarazadas sobre sus derechos e imponiendo multas a las instituciones educati-

- vas que expulsan a las adolescentes embarazadas o denieguen a las madres jóvenes la posibilidad de reintegrarse en el sistema educativo;
- c) Luche contra los estereotipos discriminatorios y las barreras estructurales que puedan impedir que las niñas prosigan estudios después de la enseñanza secundaria y mejore las iniciativas que alienten la matriculación de niñas en disciplinas en las que tradicionalmente han predominado los hombres, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas;
  - d) Garantice una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente correcta;
  - e) Instituya medidas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las instituciones de educación pública.

## Empleo

39. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos que se están realizando para promover la integración de la mujer en el mercado de trabajo, como las reformas de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, le preocupa:
- a) La escasa participación económica de las mujeres en el Estado parte (el 44% frente al 78% de los hombres);
  - b) La persistente disparidad salarial por razón de género (el 5,8% in 2017) tanto en el sector público como en el privado;
  - c) La distribución desigual del trabajo doméstico y asistencial entre las mujeres y los hombres y los breves períodos de licencia de paternidad, que obligan a muchas mujeres a aceptar empleos de bajos ingresos a tiempo parcial en el sector informal;
  - d) La situación de precariedad en que se encuentran las trabajadoras domésticas, que, por término medio, ganan menos de

- la mitad del salario mínimo, no pueden acceder a la seguridad social ni a prestaciones de salud y no están amparadas jurídicamente por la Ley Federal del Trabajo;
- e) El limitado acceso al mercado de trabajo formal de las mujeres migrantes, indígenas, afroamericanas y con discapacidad.

40. El Comité reitera sus recomendaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 29) y recomienda al Estado parte que:

- a) Adopte medidas para aumentar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo formal y promueva su empleo en sectores mejor remunerados tradicionalmente reservados a los hombres, y cree oportunidades de empleo para los grupos desfavorecidos de mujeres, adoptando medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4.1, de la Convención y su recomendación general núm. 25;
- b) Aplique el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, de conformidad con el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100) de la OIT e intensifique sus esfuerzos para reducir y cerrar la brecha salarial por razón de género, entre otras cosas adoptando nuevas medidas como los métodos analíticos de clasificación y evaluación de puestos neutros en cuanto al género, y la realización periódica de encuestas sobre remuneraciones;
- c) Vigile y haga cumplir las leyes de protección y promoción de las licencias de maternidad, aumente los incentivos para que los hombres ejerzan su derecho a la licencia parental y agilice la aprobación de la política nacional de cuidado para ofrecer servicios de guardería suficientes y adecuados;
- d) Reforme la Ley Federal del Trabajo para dar cobertura a los trabajadores domésticos, realice inspecciones de trabajo periódicas en domicilios privados y ratifique el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT con carácter prioritario.

## Salud

41. El Comité reitera las preocupaciones que manifestó previamente (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 30) y toma nota de los esfuerzos del Estado parte por fortalecer y armonizar la Ley General de Víctimas en los planos federal y estatal en relación con el aborto en casos de violación, así como de la adopción de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Sin embargo, está preocupado por:
- a) Las disposiciones de las leyes penales estatales que restringen el acceso al aborto legal y siguen obligando a las mujeres y a las niñas a someterse a abortos en condiciones de riesgo que ponen en peligro su salud y su vida;
  - b) La falta de coherencia entre los códigos penales de los estados, que obstaculiza la aplicación efectiva del artículo 35 de la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, que legaliza el aborto en caso de violación;
  - c) Las modificaciones de la Ley General de Salud hechas en 2018, que contemplan la objeción de conciencia del personal médico y pueden plantear barreras al acceso de las mujeres al aborto sin riesgo y a los anticonceptivos de emergencia, especialmente en las zonas rurales y remotas;
  - d) Las denuncias de actos de violencia obstétrica por parte del personal médico durante el parto;
  - e) Las tasas desproporcionadamente altas de mortalidad materna entre las mujeres de comunidades indígenas;
  - f) Las denuncias de esterilización forzada de mujeres y niñas, y el acceso limitado a los servicios de salud reproductiva, en particular para las mujeres y las niñas con discapacidad mental y de otra índole.



42. En consonancia con su recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, el Comité recomienda al Estado parte que:
- a) Ponga mayor empeño en acelerar la armonización de las leyes y los protocolos federales y estatales sobre el aborto para garantizar el acceso al aborto legal y, aunque no haya sido legalizado, a los servicios de atención posterior al aborto;
  - b) Armonice las leyes federales y estatales pertinentes con la Ley General de Víctimas y la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, sobre la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, e informe y capacite adecuadamente al personal médico para que pueda ofrecer atención especializada a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia sexual, lo que comprende la prestación de servicios esenciales de anticoncepción de emergencia y aborto;
  - c) Elabore los protocolos necesarios para poner en práctica las modificaciones de la Ley General de Salud, que permiten la objeción de conciencia mientras no ponga en peligro la vida de la madre y no impida que las mujeres y las niñas accedan al aborto legal, y vele por que, en esos casos, las mujeres y las niñas sean derivadas a un profesional adecuado;
  - d) Armonice las leyes federales y estatales para calificar la violencia obstétrica como una forma de violencia institucional y por razón de género, de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y garantice el acceso efectivo a la justicia y a medidas integrales de reparación a todas las mujeres víctimas de la violencia obstétrica;
  - e) Reduzca la incidencia de la mortalidad materna, en particular mediante la colaboración con las parteras tradicionales y la capacitación de los profesionales sanitarios, especialmente en las zonas rurales, velando por que todos los partos cuenten con la asistencia de personal sanitario especializado, de

conformidad con las metas 3.1 y 3.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

- f) Vele por que el personal médico solicite el consentimiento plenamente informado antes de realizar esterilizaciones, que se sancione a los profesionales que realicen esterilizaciones sin dicho consentimiento y que se ofrezcan reparaciones e indemnizaciones monetarias a las mujeres víctimas de esterilizaciones no consentidas.

## Empoderamiento económico y prestaciones sociales

43. El Comité acoge con beneplácito los esfuerzos constantes del Estado parte por reducir la pobreza. Sin embargo, sigue preocupado por:

- a) Los altos niveles de pobreza y desigualdad que afrontan los grupos desfavorecidos y marginados de mujeres, especialmente las indígenas, las afromexicanas y las mujeres cabeza de familia;
- b) El hecho de que el sistema de seguridad social no proteja adecuadamente a las mujeres por su participación en el trabajo asistencial no remunerado y porque muchas están empleadas en la economía informal;
- c) El limitado acceso de las mujeres a los microcréditos y los préstamos;
- d) La escasa participación de las mujeres en funciones de liderazgo en el ámbito de la reducción y gestión del riesgo de desastres, sobre todo en el plano local, a pesar de la inclusión de una perspectiva de género en la Política Nacional de Cambio Climático de 2012.

44. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Fortalezca su estrategia nacional de reducción de la pobreza, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos y marginados de mujeres, en particular las indígenas, las

- afromexicanas y las mujeres del medio rural, asegurándose de que el desarrollo y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean plenamente inclusivos y fomenten la participación activa de las mujeres en la formulación y la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza;
- b) Aumente el acceso de las mujeres al sistema nacional de seguridad social y elabore programas coordinados de protección social e indemnización destinados a las mujeres;
  - c) Incremente la asignación de recursos financieros destinados a aumentar el acceso de las mujeres a los microcréditos, los préstamos y otras formas de crédito financiero a fin de promover su iniciativa empresarial y empoderarlas económicamente, centrando la atención en las mujeres indígenas, las afromexicanas y las mujeres con discapacidad;
  - d) De conformidad con su recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático, fomente la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones y recuperación en casos de desastre en todos los planos, especialmente el local, y siga esforzándose por incorporar una perspectiva de género en todas las políticas de desarrollo sostenible y en la reducción del riesgo de desastres y la gestión posterior a los desastres.

## Mujeres del medio rural y mujeres indígenas

45. El Comité acoge con satisfacción el establecimiento del sistema de transferencias monetarias condicionadas, la estrategia “Cruzada Nacional Contra el Hambre” y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural. Sin embargo, le preocupa que las mujeres de las zonas rurales, sobre todo las de comunidades aisladas, las indígenas y las afromexicanas, sigan afrontando formas interseccionales de discriminación. Al Comité le preocupa especialmente:

- a) La manera desproporcionada en que la pobreza afecta a esas mujeres y los obstáculos que afrontan en el acceso a la atención de la salud, la educación y las oportunidades de empleo en el sector formal;
- b) El hecho de que, a pesar de las mejoras recientes en el acceso a la tierra, las mujeres indígenas y del medio rural todavía tienen escaso acceso a los títulos de propiedad de la tierra y siguen estando insuficientemente representadas en las instancias de decisión sobre el acceso a los ejidos y otros tipos de tierras comunales;
- c) El escaso respeto del principio del consentimiento libre, previo e informado y el hecho de que no se consulte a las mujeres indígenas y afro mexicanas en relación con los proyectos de desarrollo que afectan a sus derechos colectivos a la propiedad de la tierra, así como por los desalojos forzados de esas mujeres de las tierras tradicionalmente ocupadas o utilizadas por ellas y las expropiaciones de tierras a raíz de proyectos de desarrollo, sin que se ofrezcan medios de subsistencia alternativos;
- d) La falta de apoyo institucional necesario para que las mujeres indígenas tengan un acceso adecuado a la atención de la salud, la educación y las oportunidades de empleo y puedan preservar y transmitir sus estilos de vida tradicionales.

46. De conformidad con la Convención y su recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, el Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Incremente los recursos financieros, humanos y técnicos asignados a la educación y la atención de la salud de las mujeres indígenas y del medio rural, y adopte medidas específicas para garantizar, en la práctica, la igualdad de oportunidades de las mujeres indígenas, las afro mexicanas y las mujeres del medio rural en el mercado de trabajo;

- b) Amplíe el acceso de las mujeres indígenas y del medio rural a la propiedad y la tenencia de la tierra, entre otros medios velando por que tengan una representación adecuada en las instancias de decisión sobre el acceso a los ejidos y otros tipos de tierras comunales;
- c) Establezca un marco jurídico para regular los proyectos de desarrollo, agroindustriales y empresariales de otro tipo, y garantizar que solo puedan ejecutarse con el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres indígenas, las afromexicanas y las mujeres del medio rural afectadas y que conlleven el establecimiento de medios de subsistencia alternativos y acuerdos de participación en los beneficios derivados del uso de las tierras y recursos naturales, de conformidad con el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT;
- d) Fortalezca el apoyo institucional para garantizar el acceso de las mujeres indígenas a servicios básicos como el agua y el saneamiento y a oportunidades de empleo, y mejore el reconocimiento y la preservación de sus prácticas culturales tradicionales.

## Mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

47. El Comité acoge con satisfacción la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y su campaña “Migrar no es delito”. No obstante, observa con preocupación que las mujeres migrantes siguen siendo sistemáticamente detenidas en virtud de la Ley de Migración, que el Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa no está disponible en todos los estados y que muchas mujeres y niñas solicitantes de asilo no tienen un acceso efectivo a los procedimientos de asilo. También le preocupa que los derechos de las migrantes, las refugiadas y las solicitantes de asilo al trabajo, los servicios de salud y la vivienda no estén garantizados en todos los estados. Le preocupa asimismo la incidencia

de las desapariciones forzadas de migrantes y los altos niveles de violencia de género, sobre todo en las zonas del país que limitan con los Estados Unidos de América.

48. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Revise la Ley de Migración con miras a abolir la detención sistemática y, entre tanto, extienda el Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa a todos los estados;
- b) Ofrezca acceso efectivo a unos procedimientos de determinación de la condición de refugiado que sean justos, eficientes y tengan en cuenta las cuestiones de género;
- c) Haga que se respeten en todos los estados los derechos de las mujeres y las niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a los servicios de salud, la vivienda y el empleo;
- d) Se asegure de que las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo tengan a su disposición todos los servicios necesarios de empleo, atención de la salud, asistencia psicológica, educación y participación en los asuntos públicos;
- e) Vele por que se investiguen de manera efectiva todos los casos de desapariciones forzadas de mujeres migrantes y por que los responsables sean enjuiciados y castigados con sanciones proporcionales a la gravedad de sus delitos.

## Mujeres reclusas

49. El Comité acoge con satisfacción las iniciativas de reducción de la prisión preventiva y aplicación de sanciones no privativas de libertad. No obstante, sigue preocupado por las condiciones existentes en muchos centros de detención, especialmente los situados en zonas remotas, que ofrecen a las mujeres un acceso limitado a servicios de salud, como la atención obstétrica y ginecológica, servicios jurídicos, medidas de rehabilitación y reintegración, y el contacto con familiares.

50. El Comité recomienda al Estado parte que profundice la reforma del sistema penitenciario y armonice la aplicación de medidas no privativas de libertad en todos los estados. El Comité recomienda además que el Estado parte mejore las condiciones penitenciarias para garantizar, en particular, el acceso a servicios adecuados de atención de la salud, como la atención obstétrica y ginecológica, y a servicios jurídicos, de conformidad con las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes.

## Matrimonio y relaciones familiares

51. El Comité celebra que en el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se disponga el aumento a 18 años de la edad mínima de matrimonio de las muchachas y los muchachos. No obstante, al Comité le preocupa la aplicación efectiva de esa disposición en los estados. También le preocupan las denuncias de matrimonios forzados, especialmente en las comunidades indígenas.
52. De conformidad con su recomendación general núm. 31, el Comité recomienda al Estado parte que vele por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en las leyes de todos los estados y se respete en la práctica en todo el país. Recomienda además que el Estado parte realice amplias campañas de concienciación para contrarrestar las actitudes culturales que legitiman el matrimonio precoz y que implante mecanismos de registro de todos los matrimonios, especialmente en las zonas rurales y remotas y en las poblaciones indígenas.

## Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

53. El Comité insta al Estado parte a que haga uso de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en las iniciativas que acometa para poner en práctica las disposiciones de la Convención.

## Difusión

54. El Comité solicita al Estado parte que se asegure de que se difundan puntualmente las presentes observaciones finales, en el idioma oficial del país, entre las instituciones públicas pertinentes de todos los niveles (nacional, regional y local), en particular el Gobierno, los ministerios, el Congreso de la Unión y el poder judicial, para permitir que se lleven plenamente a la práctica.

## Seguimiento de las observaciones finales

55. El Comité solicita al Estado parte que, en el plazo de dos años, proporcione información por escrito sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las recomendaciones que figuran en los párrafos 24 c), d), e) y h).

## Elaboración del próximo informe

56. El Comité solicita al Estado parte que presente su décimo informe periódico, previsto para julio de 2022. El informe deberá presentarse dentro del plazo fijado y abarcar todo el período hasta el momento de su presentación.
57. El Comité solicita al Estado parte que se atenga a las directrices armonizadas sobre la preparación de informes con arreglo a los tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos (HRI/GEN/2/Rev.6, cap. I).



# RECOMENDACIONES

# GENERALES

# ADOPTADAS POR

# EL COMITÉ PARA LA

# ELIMINACIÓN DE LA

# DISCRIMINACIÓN

# CONTRA LA MUJER

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 21 de la CEDAW, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puede hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de datos transmitidos por los Estados Partes.

A la fecha el Comité ha adoptado un total de 37 Recomendaciones Generales.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>



# 1

## Recomendación general N°

### Presentación de informes por los Estados Partes

Los informes iniciales presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención deberán abarcar la situación existente hasta la fecha de presentación. En lo sucesivo, se presentarán informes por lo menos cada cuatro años después de la fecha en que debía presentarse el primer informe y los informes deberán incluir los obstáculos encontrados para aplicar plenamente la Convención y las medidas adoptadas para vencerlos.



## Recomendación general N°

# 2

## Presentación de informes por los Estados Partes

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Teniendo en cuenta* que el Comité había tropezado con dificultades debido a que algunos informes iniciales de los Estados Partes, presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención, no reflejaban adecuadamente la información disponible en el respectivo Estado Parte de conformidad con las Orientaciones,

*Recomienda:*

- a) Que los Estados Partes, al preparar informes con arreglo al artículo 18 de la Convención, sigan las Orientaciones Generales aprobadas en agosto de 1983 (CEDAW/C/7) en cuanto a la forma, el contenido y las fechas de los informes;

- b) Que los Estados Partes sigan la Recomendación general aprobada en 1986 en los siguientes términos:

“Los informes iniciales presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención deberán abarcar la situación existente hasta la fecha de presentación. En lo sucesivo, se presentarán informes por lo menos cada cuatro años después de la fecha en que debía presentarse el primer informe y los informes deberán incluir los obstáculos encontrados para aplicar plenamente la Convención y las medidas adoptadas para vencerlos.”

- c) Que la información adicional que complemente el informe de un Estado Parte se envíe a la Secretaría por lo menos tres meses antes del período de sesiones en que se ha de examinar el informe.

# Recomendación general N<sup>o</sup> 3

## Campañas de educación y divulgación

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Considerando que desde 1983 ha examinado 34 informes de los Estados Partes,*

*Considerando además que, a pesar de que han provenido de Estados con diferentes niveles de desarrollo, los informes contienen aspectos que revelan en distinto grado la existencia de ideas preconcebidas acerca de la mujer, a causa de factores socioculturales que perpetúan la discriminación fundada en el sexo e impiden la aplicación del artículo 5 de la Convención,*

*Insta a todos los Estados Partes a adoptar de manera efectiva programas de educación y divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer.*





## Recomendación general N<sup>o</sup>

# 4

## Reservas

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Habiendo examinado* en sus períodos de sesiones los informes de los Estados Partes,

*Expresando su preocupación* con respecto al considerable número de reservas que parecían incompatibles con el objeto y la finalidad de la Convención,

*Acoge con beneplácito* la decisión de los Estados Partes de examinar las reservas en su próximo período de sesiones que se celebrará en Nueva York en 1988 y, con este fin, sugiere que todos los Estados Partes interesados vuelvan a examinarlas con miras a retirarlas.



# Recomendación general N<sup>o</sup> 5

## Medidas especiales temporales

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Tomando nota* de que los informes, las observaciones introductorias y las respuestas de los Estados Partes revelan que, si bien se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sigue existiendo la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendentes a promover *de facto* la igualdad entre el hombre y la mujer,

*Recordando* el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención,

*Recomienda* que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.



## Recomendación general N°

# 6

## Mecanismo nacional efectivo y publicidad

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

*Habiendo examinado* los informes de los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Tomando nota* de la resolución 42/60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 30 de noviembre de 1987,

*Recomienda* a los Estados Partes:

1. Que establezcan o refuercen mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos, a un nivel gubernamental elevado y con recursos, compromisos y autoridad suficientes para:

- a) Asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre la mujer todas las políticas gubernamentales;
  - b) Supervisar la situación general de la mujer;
  - c) Ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación;
2. Que tomen medidas apropiadas para que se difundan en el idioma de los Estados interesados la Convención, los informes de los Estados Partes en virtud del artículo 18 y los informes del Comité;
  3. Que soliciten ayuda al Secretario General y al Departamento de Información Pública para que se traduzcan la Convención y los informes del Comité;
  4. Que incluyan en sus informes iniciales y periódicos las medidas adoptadas con respecto a esta recomendación.

## Recomendación general N<sup>o</sup>



# Recursos

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Tomando nota* de las resoluciones 40/39 y 41/108 de la Asamblea General y, en particular, del párrafo 14 de la resolución 42/60, en el cual se invita al Comité y a los Estados Partes a que estudien la cuestión de la celebración de futuras reuniones del Comité en Viena,

*Teniendo presente* la resolución 42/105 de la Asamblea General y, en particular, su párrafo 11, en el cual se pide al Secretario General que mejore la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría con respecto a la aplicación de los tratados de derechos humanos y a la prestación de servicios a los órganos creados en virtud de tratados,

*Recomienda* a los Estados Partes:

1. Que sigan apoyando propuestas tendientes a reforzar la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos de Ginebra y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de Viena con respecto a la prestación de servicios al Comité;
2. Que apoyen las propuestas de que el Comité se reúna en Nueva York y Viena;
3. Que tomen todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar que el Comité disponga de recursos y servicios adecuados, que le presten asistencia en el desempeño de las funciones conferidas por la Convención y, en particular, que se disponga de personal a jornada completa para ayudarlo a preparar sus períodos de sesiones y mientras se celebran;
4. Que garanticen que se someterán oportunamente a la Secretaría los informes y materiales complementarios para que se traduzcan a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a tiempo para ser distribuidos y para que los examine el Comité.



## Recomendación general N<sup>o</sup>

# 8

## Aplicación del artículo 8 de la Convención

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Habiendo examinado* los informes de los Estados Partes sometidos de conformidad con el artículo 18 de la Convención,

*Recomienda* a los Estados Partes que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.



## Recomendación general N°

# 9

## Estadísticas relativas a la condición de la mujer

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Considerando* que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados Partes en la Convención,

*Habiendo observado* que muchos de los Estados Partes que someten sus informes al Comité para que los examine no proporcionan estadísticas,

Recomienda a los Estados Partes que hagan todo lo posible para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo, en lo que se refiere a números absolutos y a porcentajes, para que los usuarios puedan obtener fácilmente información sobre la situación de la mujer en el sector concreto en que estén interesados.



# 10

Recomendación general N°

## Décimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Considerando* que el 18 de diciembre de 1989 es el décimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Considerando además* que en estos diez años se ha puesto de manifiesto que la Convención es uno de los instrumentos más eficaces que las Naciones Unidas han aprobado para fomentar la igualdad entre los sexos en las sociedades de sus Estados Miembros,

*Recordando* la Recomendación general N° 6 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre el mecanismo nacional efectivo y publicidad,

*Recomienda* que, con ocasión del décimo aniversario de la aprobación de la Convención, los Estados Partes estudien la posibilidad de:

1. Llevar a cabo programas, incluso conferencias y seminarios, para dar publicidad a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los principales idiomas y facilitar información sobre la Convención en sus respectivos países;
2. Invitar a las organizaciones femeninas de sus países a que cooperen en las campañas de publicidad relacionadas con la Convención y su aplicación y alienten a las ONG en los planos nacional, regional o internacional a dar publicidad a la Convención y a su aplicación;
3. Fomentar la adopción de medidas para asegurar la plena aplicación de los principios de la Convención, en particular de su artículo 8, que se refiere a la participación de la mujer en todos los aspectos de las actividades de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas;
4. Pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que conmemore el décimo aniversario de la aprobación de la Convención publicando y divulgando, con la cooperación de los organismos especializados, materiales impresos y de otra índole relativos a la Convención y a su aplicación en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, preparando documentales televisivos sobre la Convención y poniendo a disposición de la División para el Adelanto de la Mujer del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena los recursos necesarios para hacer un análisis de la información facilitada por los Estados Partes para actualizar y publicar el informe del Comi-

té, que se publicó por primera vez con motivo de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, celebrada en Nairobi en 1985 (A/CONF.116/13).





# 11

Recomendación general N°

## Servicios de asesoramiento técnico sobre las obligaciones en materia de presentación de informes

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Teniendo presente* que, al 3 de marzo de 1989, 96 Estados habían ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

*Teniendo en cuenta* que hasta esa fecha se habían recibido 60 informes iniciales y 19 segundos informes periódicos,

*Observando* que 36 informes iniciales y 36 segundos informes periódicos tenían que haberse presentado el 3 de marzo de 1989 a más tardar, pero no se habían recibido todavía,

*Tomando nota con reconocimiento* de que la resolución 43/115 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su párrafo 9, pide al Secretario General que organice, dentro de los límites de los recursos existentes y teniendo en cuenta las prioridades del programa de servicios de asesoramiento, nuevos cursos de capacitación para los países que experimenten las más serias dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones de presentar informes con arreglo a instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos,

*Recomienda* que los Estados Partes alienten y apoyen los proyectos de servicios de asesoramiento técnico y que cooperen en ellos, hasta en seminarios de capacitación, para ayudar a los Estados Partes que lo soliciten a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 18 de la Convención.

# 12

Recomendación general N°

## La violencia contra la mujer

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Considerando* que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social,

*Teniendo en cuenta* la resolución 1988/27 del Consejo Económico y Social,

*Recomienda* que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos al Comité información relativa a:

1. La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);

2. Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia;
3. Los servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;
4. Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia.

# 13

Recomendación general N°

## Igual remuneración por trabajo de igual valor

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Recordando* el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, que una gran mayoría de los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha ratificado,

*Recordando también* que desde 1983 ha examinado 51 informes iniciales y 5 segundos informes periódicos de los Estados Partes,

*Considerando* que, si bien los informes de los Estados Partes indican que el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor ha sido

aceptado en la legislación de muchos países, aún es necesario realizar actividades para que se aplique, a fin de superar la segregación por sexos en el mercado de trabajo,

*Recomienda* a los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que:

1. Se aliente a los Estados Partes que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Convenio N° 100 de la OIT, a fin de aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
2. Consideren la posibilidad de estudiar, fomentar y adoptar sistemas de evaluación del trabajo sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominen las mujeres con los trabajos en que actualmente predominen los hombres, y que incluyan los resultados en sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
3. Apoyen, en lo posible, la creación de mecanismos de aplicación y fomenten los esfuerzos de las partes en los convenios colectivos pertinentes por lograr la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor.

# 14

Recomendación general N°

## La circuncisión femenina

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Preocupado por la continuación de la práctica de la circuncisión femenina y otras prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer,*

*Observando con satisfacción que algunos países donde existen esas prácticas, así como algunas organizaciones nacionales de mujeres, ONG y organismos especializados como la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, siguen analizando la cuestión y han reconocido en particular que las prácticas tradicionales como la circuncisión femenina tienen graves consecuencias sanitarias y de otra índole para las mujeres y los niños,*

*Tomando nota con interés del estudio del Relator Especial sobre las prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los*

niños, y del estudio del Grupo de Trabajo Especial sobre prácticas tradicionales,

*Reconociendo* que las propias mujeres están adoptando importantes medidas para individualizar las prácticas que son perjudiciales para la salud y el bienestar de las mujeres y los niños, y para luchar contra esas prácticas,

*Convencido* de que es necesario que los gobiernos apoyen y alienten las importantes medidas que están adoptando las mujeres y todos los grupos interesados,

*Observando con grave preocupación* que persisten las presiones culturales, tradicionales y económicas que contribuyen a perpetuar prácticas perjudiciales, como la circuncisión femenina,

*Recomienda* a los Estados Partes:

- a) Que adopten medidas apropiadas y eficaces encaminadas a erradicar la práctica de la circuncisión femenina. Esas medidas podrían incluir lo siguiente:
  - i) La recopilación y difusión de datos básicos sobre esas prácticas tradicionales por las universidades, las asociaciones de médicos o de enfermeras, las organizaciones nacionales de mujeres y otros organismos;
  - ii) La prestación de apoyo, a nivel nacional y local, a las organizaciones de mujeres que trabajan en favor de la eliminación de la circuncisión femenina y otras prácticas perjudiciales para la mujer;
  - iii) El aliento a los políticos, profesionales, dirigentes religiosos y comunitarios en todos los niveles, entre ellos, los medios de difusión y las artes para que contribuyan a modificar el modo de pensar respecto de la erradicación de la circuncisión femenina;



- iv) La organización de programas y seminarios adecuados de enseñanza y de capacitación basados en los resultados de las investigaciones sobre los problemas que produce la circuncisión femenina;
- b) Que incluyan en sus políticas nacionales de salud estrategias adecuadas orientadas a erradicar la circuncisión femenina de los programas de atención de la salud pública. Esas estrategias podrían comprender la responsabilidad especial que incumbe al personal sanitario, incluidas las parteras tradicionales, en lo que se refiere a explicar los efectos perjudiciales de la circuncisión femenina;
- c) Que soliciten asistencia, información y asesoramiento a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para apoyar los esfuerzos para eliminar las prácticas tradicionales perjudiciales;
- d) Que incluyan en sus informes al Comité, con arreglo a los artículos 10 y 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, información acerca de las medidas adoptadas para eliminar la circuncisión femenina.



# 15

Recomendación general N<sup>o</sup>

## Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Habiendo examinado* la información señalada sobre los posibles efectos de la pandemia mundial del SIDA y de las estrategias de lucha contra este síndrome sobre el ejercicio de los derechos de la mujer,

*Teniendo en cuenta* los informes y materiales preparados por la Organización Mundial de la Salud y por otras organizaciones, órganos y

organismos de las Naciones Unidas en relación con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), en particular, la nota presentada por el Secretario General a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre los efectos del SIDA para el adelanto de la mujer y el Documento Final de la Consulta Internacional sobre el SIDA y los Derechos Humanos celebrada en Ginebra del 26 al 28 de julio de 1989,

*Tomando nota* de la resolución WHA 41.24 de la Asamblea Mundial de la Salud sobre la necesidad de evitar la discriminación contra las personas infectadas con el VIH y contra los enfermos de SIDA, de 13 de mayo de 1988, de la resolución 1989/11 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la no discriminación en la esfera de la salud, de 2 de marzo de 1989, y sobre todo de la Declaración de París sobre la Mujer, el Niño y el SIDA, de 30 de noviembre de 1989,

*Tomando nota* de que la Organización Mundial de la Salud anunció que el tema del Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, que se celebrará el 1º de diciembre de 1990, será “La mujer y el SIDA”,

*Recomienda* a los Estados Partes:

- a) Que intensifiquen las medidas de difusión de información para que el público conozca el riesgo de infección con el VIH y el SIDA, sobre todo para las mujeres y los niños, así como los efectos que acarrearán para éstos;
- b) Que, en los programas de lucha contra el SIDA, presten especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres y los niños y a los factores que se relacionan con la función de reproducción de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades, lo que la hace especialmente vulnerable al contagio del VIH;
- c) Que aseguren que la mujer participe en la atención primaria de la salud y adopten medidas orientadas a incrementar su papel de proveedoras de cuidados, trabajadoras sanitarias y educadoras en materia de prevención de la infección con el VIH;

- d) Que, en los informes que preparen en cumplimiento del artículo 12 de la Convención, incluyan información acerca de los efectos del SIDA para la situación de la mujer y de las medidas adoptadas para atender a las necesidades de mujeres infectadas e impedir la discriminación de las afectadas por el SIDA.



# 16

Recomendación general N°

## Las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Teniendo presentes* el apartado c) del artículo 2 y los apartados c), d) y e) del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Recomendación general N° 9 (octavo período de sesiones, 1989) sobre las estadísticas relativas a la condición de la mujer,

*Teniendo en cuenta* que en los Estados Partes hay un alto porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración ni seguridad social ni prestaciones sociales en empresas que suelen ser de propiedad de un varón de la familia,

*Observando* que en general los informes presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no se refieren al problema de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares,

*Afirmando* que el trabajo no remunerado constituye una forma de explotación de la mujer que es contraria a la Convención,

Recomienda que los Estados Partes:

- a) Incluyan en sus informes al Comité información sobre la situación jurídica y social de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares;
- b) Reúnan datos estadísticos relacionados con las mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social ni prestaciones sociales en empresas de propiedad de un familiar, e incluyan esos datos en sus informes al Comité;
- c) Tomen las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar.



# 17

Recomendación general N°

## Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Teniendo presente el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,*

*Recordando el párrafo 120 de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer,*

*Afirmando que la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer, el cual contribuye al desarrollo de cada país,*

ayudarán a poner de manifiesto la función económica que desempeña de hecho la mujer,

*Convencido* de que dicha medición y cuantificación proporcionan una base para la formulación de otras políticas relacionadas con el adelanto de la mujer,

*Tomando nota* de las deliberaciones celebradas durante el 21º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas con respecto a la revisión en curso del Sistema de Cuentas Nacionales y a la preparación de estadísticas sobre la mujer,

*Recomienda* a los Estados Partes que:

- a) Alienten y apoyen las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, por ejemplo realizando encuestas sobre el empleo del tiempo como parte de sus programas de encuestas nacionales sobre los hogares y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo relativos al tiempo empleado en actividades en el hogar y en el mercado de trabajo;
- b) De conformidad con las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, adopten medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto;
- c) Incluyan en sus informes presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención información sobre las investigaciones y los estudios experimentales realizados para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, así como sobre los progresos logrados en la incorporación de dicho trabajo en las cuentas nacionales.

# 18

Recomendación general N°

## Las mujeres discapacitadas

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Tomando en consideración particularmente el artículo 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Habiendo examinado más de 60 informes periódicos de Estados Partes y habiendo advertido que esos informes proporcionan escasa información sobre las mujeres discapacitadas,

Preocupado por la situación de las mujeres discapacitadas, que sufren de una doble discriminación por la situación particular en que viven,

Recordando el párrafo 296 de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, en el que las mujeres discapacitadas se consideran un grupo vulnerable bajo el epígrafe “situaciones de especial interés”,

Expresando su apoyo al Programa Mundial de Acción para los Impedidos (1982),

Recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos información sobre las mujeres discapacitadas y sobre las medidas adoptadas para hacer frente a su situación particular, incluidas las medidas especiales para que gocen de igualdad de oportunidades en materia de educación y de empleo, servicios de salud y seguridad social y asegurar que puedan participar en todos los aspectos de la vida social y cultural.

# 19

Recomendación general N°

## La violencia contra la mujer

### Antecedentes

1. La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.
2. En 1989, el Comité recomendó que los Estados incluyeran en sus informes información sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general N° 12, octavo período de sesiones).
3. En el décimo período de sesiones, celebrado en 1991, se decidió dedicar parte del 11° período de sesiones al debate y estudio del artículo 6 y otros artículos de la Convención relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación

de la mujer. El tema se eligió en vista de la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Asamblea General en su resolución 45/155, de 18 de diciembre de 1990.

4. El Comité llegó a la conclusión de que los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra la mujer, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.
5. El Comité sugirió a los Estados Partes que al examinar sus leyes y políticas, y al presentar informes de conformidad con la Convención tuviesen en cuenta las siguientes observaciones del Comité con respecto a la violencia contra la mujer.

### Comentario general

6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.
7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la

Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

- a) El derecho a la vida;
- b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- e) El derecho a igualdad ante la ley;
- f) El derecho a igualdad en la familia;
- g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;
- h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.
9. No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los apartados e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

## Observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención

### Artículos 2 y 3

10. Los artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas, además de obligaciones específicas en virtud de los artículos 5 a 16.

### Apartado f) del artículo 2, artículo 5 y apartado c) del artículo 10

11. Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo.
12. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer.



## Artículo 6

13. En el artículo 6 se exige a los Estados Partes que adopten medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer.
14. La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros. Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y las ponen en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.
15. La pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres, incluso a muchachas, a prostituirse. Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia porque su condición, que puede ser ilícita, tiende a marginarlas. Necesitan la protección de la ley contra la violación y otras formas de violencia.
16. Las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, que requiere la adopción de medidas protectoras y punitivas.

## Artículo 11

17. La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se las somete a violencia, por su condición de mujeres, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.
18. El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo

sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil.

### Artículo 12

19. El artículo 12 requiere que los Estados Partes adopten medidas que garanticen la igualdad en materia de servicios de salud. La violencia contra la mujer pone en peligro su salud y su vida.
20. En algunos Estados existen prácticas perpetuadas por la cultura y la tradición que son perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños. Incluyen restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones y la circuncisión femenina o mutilación genital.

### Artículo 14

21. Las mujeres de las zonas rurales corren el riesgo de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales. Las niñas de esas comunidades corren un riesgo especial de actos de violencia y explotación sexual cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad.

### Artículo 16 (y artículo 5)

22. La esterilización y el aborto obligatorios influyen adversamente en la salud física y mental de la mujer y violan su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos.

23. La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.

### Recomendaciones concretas

131

24. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que:
- a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
  - b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.
  - c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.

- d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.
- e) Los Estados Partes especifiquen en los informes que presenten, la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.
- f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación N° 3, 1987).
- g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual.
- h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.
- i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.
- j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.
- k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.
- l) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité

- sobre la circuncisión femenina (Recomendación N° 14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud.
- m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.
  - n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.
  - o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.
  - p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.
  - q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.
  - r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:
    - i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
    - ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
    - iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;

- iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;
  - v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.
- s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado.
- t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:
- i) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;
  - ii) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;
  - iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.
- u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.
- v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.

# 20

Recomendación general N°

## Reservas formuladas en relación con la Convención

1. El Comité recordó la decisión de la Cuarta Reunión de los Estados Partes sobre las reservas formuladas en relación con la Convención conforme al párrafo 2 del artículo 28, que fue acogida con beneplácito en virtud de la Recomendación general N° 4 del Comité.
2. El Comité recomendó que, en relación con los preparativos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebrará en 1993, los Estados Partes:
  - a) Planteen la cuestión de la validez y los efectos jurídicos de las reservas formuladas en relación con reservas respecto de otros tratados de derechos humanos;
  - b) Vuelvan a examinar esas reservas con vistas a reforzar la aplicación de todos los tratados de derechos humanos;

- c) Consideren la posibilidad de introducir un procedimiento para la formulación de reservas en relación con la Convención comparable a los de otros tratados de derechos humanos.



# 21

Recomendación general N°

## La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares

1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo) afirma la igualdad de derechos del hombre y la mujer en la sociedad y la familia. La Convención ocupa un lugar importante entre los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.
2. Otras convenciones y declaraciones también dan gran importancia a la familia y a la situación de la mujer en el seno de la familia. Entre ellas se cuentan la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI), anexo), la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (resolución 1040 (XI), anexo), la Convención sobre el consentimiento

para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (resolución 1763 A (XVII), anexo) y la subsiguiente recomendación al respecto (resolución 2018 (XX)), y las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer.

3. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer recuerda los derechos inalienables de la mujer que ya están consagrados en las convenciones y declaraciones mencionadas, pero va aún más lejos al reconocer que la cultura y las tradiciones pueden tener importancia en el comportamiento y la mentalidad de los hombres y las mujeres y que cumplen un papel significativo en la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer.

### Antecedentes

4. En su resolución 44/82, la Asamblea General ha designado 1994 Año Internacional de la Familia. El Comité desea aprovechar la oportunidad para subrayar la importancia del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer en el seno de la familia como una de las medidas de apoyo y fomento de las celebraciones que tendrán lugar en los distintos países.
5. Habiendo optado por esta forma de celebrar el Año Internacional de la Familia, el Comité desea analizar tres artículos en la Convención que revisten especial importancia para la situación de la mujer en la familia:

### Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extran-

jero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes concederán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

### Comentario

6. La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad. En general, los Estados confieren la nacionalidad a quien nace en el país. La nacionalidad también puede adquirirse por el hecho de residir en un país o por razones humanitarias, como en el caso de la apatridia. Una mujer que no posea la ciudadanía carece de derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia. Una mujer adulta debería ser capaz de cambiar su nacionalidad y no debería privársele arbitrariamente de ella como consecuencia del matrimonio o la disolución de éste o del cambio de nacionalidad del marido o del padre.

### Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán la igualdad de la mujer con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades de ejercerla. En particular, le reconocerán la igualdad de derechos para firmar contratos y administrar bienes y la tratarán en pie de igualdad en todas las etapas de las actuaciones en cortes de justicia y tribunales.

3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

### Comentario

7. Cuando la mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o sólo puede hacerlo con el consentimiento o el aval del marido o un pariente varón, se le niega su autonomía jurídica. Toda restricción de este género le impide poseer bienes como propietaria exclusiva y le imposibilita la administración legal de sus propios negocios o la celebración de cualquier otro tipo de contrato. Las restricciones de esta índole limitan seriamente su capacidad de proveer a sus necesidades o las de sus familiares a cargo.
8. En algunos países, el derecho de la mujer a litigar está limitado por la ley o por su acceso al asesoramiento jurídico y su capacidad de obtener una reparación en los tribunales. En otros países, se respeta o da menos importancia a las mujeres en calidad de testigos o las pruebas que presenten que a los varones. Tales leyes o costumbres coartan efectivamente el derecho de la mujer a tratar de obtener o conservar una parte igual del patrimonio y menoscaban su posición de miembro independiente, responsable y valioso de la colectividad a que pertenece. Cuando los países limitan la capacidad jurídica de una mujer mediante sus leyes, o permiten que los individuos o las instituciones hagan otro tanto, le están negando su derecho a la igualdad con el hombre y limitan su capacidad de proveer a sus necesidades y las de sus familiares a cargo.

9. El domicilio es un concepto en los países de *common law* que se refiere al país en que una persona se propone residir y a cuya jurisdicción se someterá. El domicilio originalmente es adquirido por un niño por medio de sus padres, pero en la vida adulta es el país en que reside normalmente una persona y en que se propone vivir permanentemente. Como en el caso de la nacionalidad, el examen de los informes de los Estados Partes demuestra que a una mujer no siempre se le permitirá escoger su propio domicilio conforme a la ley. Una mujer adulta debería poder cambiar a voluntad de domicilio, al igual que de nacionalidad, independientemente de su estado civil. Toda restricción de su derecho a escoger su domicilio en las mismas condiciones que el hombre puede limitar sus posibilidades de recurrir a los tribunales en el país en que vive o impedir que entre a un país o salga libremente de él por cuenta propia.
10. A las mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deberían otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o hijos.

## Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con el hombre:
  - a) El derecho para contraer matrimonio;
  - b) El derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y con su pleno consentimiento;
  - c) Los derechos y responsabilidades durante el matrimonio y al disolverse éste;
  - d) Los derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con

- sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- e) Los derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a recibir información, una educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
  - f) Los derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
  - g) Los derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
  - h) Los derechos en el matrimonio en materia de bienes, adquisición, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.
2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales o el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, de carácter legislativo inclusive, para fijar una edad mínima para el matrimonio y para hacer obligatoria su inscripción oficial.

## Comentario

### Vida pública y privada

11. Históricamente, la actividad humana en las esferas pública y privada se ha considerado de manera diferente y se ha reglamentado en consecuencia. En todas las sociedades, por mucho tiempo se han considerado inferiores las actividades de las mujeres que, tradicionalmente, han desempeñado su papel en la esfera privada o doméstica.
12. Puesto que dichas actividades tienen un valor inestimable para la supervivencia de la sociedad, no puede haber justificación para

aplicarles leyes o costumbres diferentes y discriminatorias. Los informes de los Estados Partes ponen de manifiesto que existen todavía países en los que no hay igualdad *de jure*. Con ello se impide que la mujer goce de igualdad en materia de recursos y en la familia y la sociedad. Incluso cuando existe la igualdad *de jure*, en todas las sociedades se asignan a la mujer funciones diferentes, que se consideran inferiores. De esta forma, se conculcan los principios de justicia e igualdad que figuran en particular en el artículo 16 y en los artículos 2, 5 y 24 de la Convención.

### Diversas formas de familia

13. La forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado. Cualquiera que sea la forma que adopte y cualesquiera que sean el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición en el país, el tratamiento de la mujer en la familia tanto ante la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas, como lo exige el artículo 2 de la Convención.

### Poligamia

14. En los informes de los Estados Partes también se pone de manifiesto que la poligamia se practica en varios países. La poligamia infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas, tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo, que debe desalentarse y prohibirse. El Comité observa con preocupación que algunos Estados Partes, en cuyas constituciones se garantiza la igualdad de derechos, permiten la poligamia de conformidad con el derecho de la persona o el derecho consuetudinario, lo que infringe los derechos constitucionales de la mujer y viola las disposiciones del apartado a) del artículo 5 de la Convención.

### Apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 16

15. Si bien la mayoría de los países informan de que las constituciones y leyes nacionales acatan la Convención, las costumbres, la tradición y la falta de cumplimiento de estas leyes en realidad contravienen la Convención.
16. El derecho a elegir su cónyuge y la libertad de contraer matrimonio son esenciales en la vida de la mujer y para su dignidad e igualdad como ser humano. De un examen de los informes de los Estados Partes se desprende que hay países que permiten que las mujeres contraigan matrimonios obligados en primeras o segundas nupcias, sobre la base de la costumbre, las creencias religiosas o el origen étnico de determinados grupos. En otros países, se permite decidir el matrimonio de la mujer a cambio de pagos o de ventajas y, en otros, la pobreza obliga a algunas mujeres a casarse con extranjeros para tener seguridad económica. A reserva de ciertas restricciones razonables basadas, por ejemplo, en la corta edad de la mujer o en la consanguinidad con su cónyuge, se debe proteger y hacer cumplir conforme a la ley su derecho a decidir si se casa, cuándo y con quién.

### Apartado c) del párrafo 1 del artículo 16

17. Un examen de los informes de los Estados Partes revela que el ordenamiento jurídico de muchos países dispone los derechos y las obligaciones de los cónyuges sobre la base de los principios del *common law*, del derecho religioso o del derecho consuetudinario, en lugar de los principios contenidos en la Convención. Esta diversidad en la normativa y la práctica relativas al matrimonio tiene consecuencias de gran amplitud para la mujer, que invariablemente limitan su derecho a la igualdad de situación y de obligaciones en el matrimonio. Esa limitación suele ser causa de que se considere al esposo como cabeza de familia y como principal encargado



de la adopción de decisiones y, por lo tanto, infringe las disposiciones de la Convención.

18. Además, por lo general, no se concede protección legislativa alguna al amancebamiento. La ley debería proteger la igualdad de las mujeres amancebadas en la vida familiar y en la repartición de los ingresos y los bienes. Deberían gozar de igualdad de derechos y obligaciones con los hombres en el cuidado y la crianza de los hijos o familiares a cargo.

#### Apartados d) y f) del párrafo 1 del artículo 16

19. Según se dispone en el apartado b) del artículo 5, la mayoría de los países reconocen que los progenitores comparten sus obligaciones respecto del cuidado, la protección y el mantenimiento de los hijos. El principio de que “los intereses de los hijos serán la consideración primordial” se ha incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo) y parece tener aceptación universal. En la práctica, sin embargo, algunos países no respetan el principio de igualdad de los padres de familia, especialmente cuando no están casados. Sus hijos no siempre gozan de la misma condición jurídica que los nacidos dentro del matrimonio y, cuando las madres están divorciadas o viven separadas, muchas veces los padres no comparten las obligaciones del cuidado, la protección y el mantenimiento de sus hijos.
20. Los derechos y las obligaciones compartidos enunciados en la Convención deben poder imponerse conforme a la ley y, cuando proceda, mediante las instituciones de la tutela, la curatela, la custodia y la adopción. Los Estados Partes deberían velar por que conforme a sus leyes, ambos padres, sin tener en cuenta su estado civil o si viven con sus hijos, compartan los derechos y las obligaciones con respecto a ellos en pie de igualdad.

### Apartado e) del párrafo 1 del artículo 16

21. Las obligaciones de la mujer de tener hijos y criarlos afectan a su derecho a la educación, al empleo y a otras actividades referentes a su desarrollo personal, además de imponerle una carga de trabajo injusta. El número y espaciamiento de los hijos repercuten de forma análoga en su vida y también afectan su salud física y mental, así como la de sus hijos. Por estas razones, la mujer tiene derecho a decidir el número y el espaciamiento de los hijos que tiene.
22. En algunos informes se revelan prácticas coercitivas que tienen graves consecuencias para la mujer, como el embarazo, el aborto o la esterilización forzados. La decisión de tener hijos, si bien de preferencia debe adoptarse en consulta con el cónyuge o el compañero, no debe, sin embargo, estar limitada por el cónyuge, el padre, el compañero o el gobierno. A fin de adoptar una decisión con conocimiento de causa respecto de medidas anticonceptivas seguras y fiables, las mujeres deben tener información acerca de las medidas anticonceptivas y su uso, así como garantías de recibir educación sexual y servicios de planificación de la familia, según dispone el apartado h) del artículo 10 de la Convención.
23. Hay amplio acuerdo en que cuando se dispone libremente de medidas apropiadas para la regulación voluntaria de la fecundidad, mejoran la salud, el desarrollo y el bienestar de todas las personas de la familia. Además, estos servicios mejoran la calidad general de la vida y la salud de la población, y la regulación voluntaria del crecimiento demográfico ayuda a conservar el medio ambiente y a alcanzar un desarrollo económico y social duradero.

### Apartado g) del párrafo 1 del artículo 16

24. Los principios de equidad, justicia y plena realización de todos son la base de una familia estable. Por consiguiente, marido y mujer

deben tener el derecho de elegir su profesión u ocupación con arreglo a su propia capacidad, aptitudes o aspiraciones, según disponen los apartados a) y c) del artículo 11 de la Convención. Además, cada uno debe tener el derecho a escoger su nombre para conservar su individualidad e identidad dentro de la comunidad y poder distinguirlo de los demás miembros de la sociedad. Cuando la ley o las costumbres obligan a una mujer a cambiar de nombre con ocasión del matrimonio o de la disolución de éste, se le deniega este derecho.

#### Apartado h) del párrafo 1 del artículo 16

25. Los derechos enunciados en este artículo coinciden con los enunciados en el párrafo 2 del artículo 15, que impone a los Estados la obligación de reconocer a la mujer iguales derechos para concertar contratos y administrar bienes, y los completan.
26. El párrafo 1 del artículo 15 garantiza la igualdad ante la ley de hombres y mujeres. El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países será de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y para su familia.
27. En los países que están ejecutando un programa de reforma agraria o de redistribución de la tierra entre grupos de diferente origen étnico, debe respetarse cuidadosamente el derecho de la mujer, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la del hombre de la tierra redistribuida.
28. En la mayoría de los países, hay una proporción significativa de mujeres solteras o divorciadas que pueden tener la obligación exclusiva de sostener a una familia. Evidentemente, es poco realista toda discriminación en la repartición de la tierra basada en la premisa

de que solamente el hombre tiene la obligación de sostener a las mujeres y a los niños de su familia y de que va a hacer honor a esta obligación. En consecuencia, toda ley o costumbre que conceda al hombre el derecho a una mayor parte del patrimonio al extinguirse el matrimonio o el amancebamiento o al fallecer un pariente es discriminatoria y tendrá graves repercusiones en la capacidad práctica de la mujer para divorciarse, para mantenerse, para sostener a su familia o para vivir dignamente como persona independiente.

29. Todos estos derechos deberían garantizarse sin tener en cuenta el estado civil de la mujer.

### Bienes en el matrimonio

30. Hay países que no reconocen a la mujer el derecho a la misma parte de los bienes que el marido durante el matrimonio o el amancebamiento, ni cuando terminan. Muchos reconocen este derecho, pero es posible que precedentes legales o las costumbres coarten su capacidad práctica para ejercerlo.
31. Aunque la ley confiera a la mujer este derecho y aunque los tribunales lo apliquen, el hombre puede administrar los bienes de propiedad de la mujer durante el matrimonio o en el momento del divorcio. En muchos Estados, hasta los que reconocen la comunidad de bienes, no existe la obligación legal de consultar a la mujer cuando la propiedad que pertenezca a las dos partes en el matrimonio o el amancebamiento se venda o se enajene de otro modo. Esto limita la capacidad de la mujer para controlar la enajenación de la propiedad o los ingresos procedentes de su venta.
32. En algunos países, al dividirse la propiedad conyugal, se atribuye mayor importancia a las contribuciones económicas al patrimonio efectuadas durante el matrimonio que a otras aportaciones como la educación de los hijos, el cuidado de los parientes ancianos y las

faenas domésticas. Con frecuencia, estas otras contribuciones de la mujer hacen posible que el marido obtenga ingresos y aumente los haberes. Debería darse la misma importancia a todas las contribuciones, económicas o no.

33. En muchos países, los bienes acumulados durante el amancebamiento no reciben el mismo trato legal que los bienes adquiridos durante el matrimonio. Invariablemente, cuando termina la relación, la mujer recibe una parte considerablemente menor que el hombre. Las leyes y las costumbres sobre la propiedad que discriminan de esta forma a las mujeres casadas o solteras, con o sin hijos, deben revocarse y desalentarse.

## Sucesiones

149

34. Los informes de los Estados Partes deberían incluir comentarios sobre las disposiciones legales o consuetudinarias relativas a los derechos sucesorios que afectan la situación de la mujer, como se dispone en la Convención y en la resolución 884 D (XXXIV) del Consejo Económico y Social, en la que se recomendaba a los Estados que adoptasen las medidas necesarias para garantizar la igualdad de derechos sucesorios de hombres y mujeres, disponiendo que unos y otros, dentro del mismo grado de parentesco con el causante, tengan la misma parte en la herencia y el mismo rango en el orden de sucesión. Esta disposición generalmente no se ha aplicado.
35. Hay muchos países en los que la legislación y la práctica en materia de sucesiones y bienes redundan en graves discriminaciones contra la mujer. Esta desigualdad de trato puede hacer que las mujeres reciban una parte más pequeña del patrimonio del marido o del padre, en caso de fallecimiento de éstos, que los viudos y los hijos. En algunos casos, no se reconoce a la mujer más que un derecho limitado y controlado a recibir determinados ingresos con cargo al

patrimonio del difunto. Con frecuencia, los derechos de sucesión de la viuda no reflejan el principio de la igualdad en la propiedad de los bienes adquiridos durante el matrimonio. Dichas disposiciones violan la Convención y deberían abolirse.

### Párrafo 2 del artículo 16

36. En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, se instó a los Estados a que derogaran leyes y reglamentos en vigor y a que eliminaran las costumbres y prácticas que fueran discriminatorias y perjudiciales para las niñas. El párrafo 2 del artículo 16 y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño impiden que los Estados Partes permitan o reconozcan el matrimonio entre personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad. En el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, “se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad”. A pesar de esta definición y teniendo presentes las disposiciones de la Declaración de Viena, el Comité considera que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer. Al casarse, ambos asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas. Según la Organización Mundial de la Salud, cuando los menores de edad, especialmente las niñas se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación. Como resultado, se restringe su autonomía económica.
37. Esto no sólo afecta a la mujer personalmente, sino también limita el desarrollo de sus aptitudes e independencia y reduce las oportunidades de empleo, con lo que perjudica a su familia y su comunidad.

38. En algunos países se fijan diferentes edades para el matrimonio para el hombre y para la mujer. Puesto que dichas disposiciones suponen incorrectamente que la mujer tiene un ritmo de desarrollo intelectual diferente al del hombre, o que su etapa de desarrollo físico e intelectual al contraer matrimonio carece de importancia, deberían abolirse. En otros países, se permiten los esponsales de niñas o los compromisos contraídos en su nombre por familiares. Estas medidas no sólo contravienen la Convención, sino también infringen el derecho de la mujer a elegir libremente cónyuge.
39. Los Estados Partes deben también exigir la inscripción de todos los matrimonios, tanto los civiles como los contraídos de conformidad con costumbres o leyes religiosas. De esa forma, el Estado podrá asegurar la observancia de la Convención e instituir la igualdad entre los cónyuges, la edad mínima para el matrimonio, la prohibición de la bigamia o la poligamia y la protección de los derechos de los hijos.

## Recomendaciones

### La violencia contra la mujer

40. Al examinar el lugar de la mujer en la vida familiar, el Comité desea subrayar que las disposiciones de la Recomendación general N° 19 (11° período de sesiones), relativa a la violencia contra la mujer, son de gran importancia para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad. Se insta a los Estados Partes a aplicar esta Recomendación general a fin de que, en la vida pública y la vida familiar, las mujeres no sean objeto de violencia por razón de su sexo, lo que las priva de manera grave de sus derechos y libertades individuales.

## Reservas

41. El Comité ha observado con alarma el número de Estados Partes que han formulado reservas respecto del artículo 16 en su totalidad o en parte, especialmente cuando también han formulado una reserva respecto del artículo 2, aduciendo que la observancia de este artículo puede estar en contradicción con una visión comúnmente percibida de la familia basada, entre otras cosas, en creencias culturales o religiosas o en las instituciones económicas o políticas del país.
42. Muchos de estos países mantienen una creencia en la estructura patriarcal de la familia, que sitúa al padre, al esposo o al hijo varón en situación favorable. En algunos países en que las creencias fundamentalistas u otras creencias extremistas o bien la penuria económica han estimulado un retorno a los valores y las tradiciones antiguas, el lugar de la mujer en la familia ha empeorado notablemente. En otros, en que se ha reconocido que una sociedad moderna depende para su adelanto económico y para el bien general de la comunidad de hacer participar en igualdad de condiciones a todos los adultos, independientemente de su sexo, estos tabúes e ideas reaccionarias o extremistas se han venido desalentando progresivamente.
43. De conformidad con los artículos 2, 3 y 24 en particular, el Comité solicita que todos los Estados Partes avancen paulatinamente hacia una etapa en que, mediante su decidida oposición a las nociones de la desigualdad de la mujer en el hogar, cada país retire sus reservas, en particular a los artículos 9, 15 y 16 de la Convención.
44. Los Estados Partes deben desalentar decididamente toda noción de desigualdad entre la mujer y el hombre que sea afirmada por las leyes, por el derecho religioso o privado o por las costumbres y avanzar hacia una etapa en que se retiren las reservas, en particular al artículo 16.



45. El Comité observó, sobre la base de su examen de los informes iniciales y los informes periódicos, que en algunos Estados Partes en la Convención que habían ratificado o accedido a ella sin reservas, algunas leyes, especialmente las que se refieren a la familia, en realidad no se ajustan a las disposiciones de la Convención.
46. Las leyes de esos Estados todavía contienen muchas medidas basadas en normas, costumbres y prejuicios sociales y culturales que discriminan a la mujer. A causa de esta situación particular en relación con los artículos mencionados, el Comité tropieza con dificultades para evaluar y entender la condición de la mujer en esos Estados.
47. El Comité, especialmente sobre la base de los artículos 1 y 2 de la Convención, solicita que esos Estados Partes desplieguen los esfuerzos necesarios para examinar la situación de hecho relativa a tales cuestiones y hacer las modificaciones necesarias en aquellas de sus leyes que todavía contengan disposiciones discriminatorias contra la mujer.

## Informes

48. Con la asistencia de los comentarios que figuran en la presente Recomendación general, en sus informes los Estados Partes deben:
  - a) Indicar la etapa que se ha alcanzado para eliminar todas las reservas a la Convención, en particular las reservas al artículo 16;
  - b) Indicar si sus leyes cumplen los principios de los artículos 9, 15 y 16 y, si por razón del derecho religioso o privado o de costumbres, se entorpece la observancia de la ley o de la Convención.

## Legislación

49. Cuando lo exija el cumplimiento de la Convención, en particular los artículos 9, 15 y 16, los Estados Partes deberán legislar y hacer cumplir esas leyes.

## Estímulo a la observancia de la Convención

50. Con la asistencia de los comentarios que figuran en la presente Recomendación general, y según lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 24, los Estados Partes deberían introducir medidas destinadas a alentar la plena observancia de los principios de la Convención, especialmente cuando el derecho religioso o privado o las costumbres choquen con ellos.

# 22

Recomendación general N°

## Enmienda del artículo 20 de la Convención

*El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,*

*Observando* que los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a petición de la Asamblea General, se reunirán en 1995 a fin de considerar la posibilidad de enmendar el artículo 20 de la Convención,

*Recordando* su anterior decisión, adoptada en su décimo período de sesiones, encaminada a velar por la eficacia de su labor e impedir que aumente el retraso en el examen de los informes presentados por los Estados Partes,

*Recordando* que la Convención es uno de los instrumentos internacionales de derechos humanos que más Estados Partes han ratificado,

*Considerando* que los artículos de la Convención se refieren a los derechos humanos fundamentales de la mujer en todos los aspectos de su vida cotidiana y en todos los ámbitos de la sociedad y del Estado,

*Preocupado* por el volumen de trabajo del Comité resultado del creciente número de ratificaciones, unido a los informes pendientes de examen que hay acumulados, como se pone de manifiesto en el anexo I,

*Preocupado asimismo* por el prolongado intervalo que media entre la presentación de los informes de los Estados Partes y su examen, que hace necesario que los Estados proporcionen información adicional para actualizar sus informes,

*Teniendo presente* que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el único órgano creado en virtud de un tratado de derechos humanos cuyo tiempo para reunirse es limitado por su Convención, y que su tiempo de reuniones es el más breve de todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como se refleja en el anexo II,

*Señalando* que la limitación de la duración de los períodos de sesiones, según figura en la Convención, se ha convertido en un serio obstáculo al desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la Convención,

1. *Recomienda* que los Estados Partes consideren favorablemente la posibilidad de enmendar el artículo 20 de la Convención con respecto al tiempo de reuniones del Comité, para que pueda reunirse anualmente por el período que sea necesario para que desempeñe eficazmente sus funciones con arreglo a la Convención, sin restricciones específicas excepto las que pueda establecer la Asamblea General;
2. *Recomienda asimismo* que la Asamblea General, a la espera de que finalice el proceso de enmienda, autorice con carácter excepcional al Comité a reunirse en 1996 en dos períodos de sesiones de

tres semanas de duración cada uno, precedidos por la reunión de grupos de trabajo anteriores al período de sesiones;

3. Recomienda además que la Presidencia del Comité haga un informe verbal a la reunión de Estados Partes sobre las dificultades al desempeño de las funciones del Comité;
4. Recomienda que el Secretario General ponga a disposición de los Estados Partes en su reunión toda la información pertinente sobre el volumen de trabajo del Comité, así como información comparada respecto de los demás órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.



# 23

Recomendación general N°

## Vida política y pública

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

- a) Votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en ONG y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.

## Antecedentes

1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer atribuye especial importancia a la participación de la mujer en la vida pública de su país. El preámbulo estipula, en parte, lo siguiente:

*“Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana, que dificulta su participación, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio a su país y a la humanidad.”*

2. Más adelante, el preámbulo reitera la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones así:

*“Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.”*

3. Además, en el artículo 1 de la Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denota:

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



4. Otras convenciones, declaraciones y análisis internacionales atribuyen suma importancia a la participación de la mujer en la vida pública. Entre los instrumentos que han servido de marco para las normas internacionales sobre la igualdad figuran la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>[1]</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>[2]</sup>, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer<sup>[3]</sup>, la Declaración de Viena<sup>[4]</sup>, el párrafo 13 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing<sup>[5]</sup>, las Recomendaciones generales Nos. 5 y 8 con arreglo a la Convención<sup>[6]</sup>, el Comentario general N° 25 aprobado por el Comité de Derechos Humanos<sup>[7]</sup>, la recomendación aprobada por el Consejo de la Unión Europea sobre la participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso de adopción de decisiones<sup>[8]</sup>, y el documento de la Comisión Europea titulado “Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas”<sup>[9]</sup>.
5. En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los apartados a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislati-

<sup>1</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

<sup>2</sup> Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

<sup>3</sup> Resolución 640 (VII) de la Asamblea General.

<sup>4</sup> Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part II)), cap. III.

<sup>5</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20 y Add.1), cap. I, resolución 1, anexo I.

<sup>6</sup> Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/43/38), cap. V.

<sup>7</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996.

<sup>8</sup> 96/694/EC, Bruselas, 2 de diciembre de 1996.

<sup>9</sup> Comisión Europea, documento V/1206/96-EN (marzo de 1996).

vo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.

6. La Convención prevé que, para que sea efectiva, esa igualdad se logre en un régimen político en el que cada ciudadano disfrute del derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas legítimas celebradas sobre la base del sufragio universal y el voto secreto, de manera tal que se garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, tal y como se establece en instrumentos internacionales de derechos humanos, como en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
7. La insistencia expresada en la Convención acerca de la importancia de la igualdad de oportunidades y de la participación en la vida pública y la toma de decisiones ha llevado al Comité a volver a examinar el artículo 7 y a sugerir a los Estados Partes que, en el examen de su legislación y sus políticas y en la presentación de informes en relación con la Convención, tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones que figuran a continuación.

### Comentario

8. Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado en consecuencia. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de

los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder de circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado.

9. Pese a la función central que ha desempeñado en el sostén de la familia y la sociedad y a su contribución al desarrollo, la mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan, sin embargo, las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades. En tiempos de crisis sobre todo, esta exclusión ha silenciado la voz de la mujer y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia.
10. En todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa.
11. Si se liberara de algunas de las faenas domésticas, participaría más plenamente en la vida de su comunidad. Su dependencia económica del hombre suele impedirle adoptar decisiones importantes de carácter político o participar activamente en la vida pública. Su doble carga de trabajo y su dependencia económica, sumadas a las largas o inflexibles horas de trabajo público y político, impiden que sea más activa.
12. La creación de estereotipos, hasta en los medios de información, limita la vida política de la mujer a cuestiones como el medio am-

biente, la infancia y la salud y la excluye de responsabilidades en materia de finanzas, control presupuestario y solución de conflictos. La poca participación de la mujer en las profesiones de donde proceden los políticos pueden crear otro obstáculo. El ejercicio del poder por la mujer en algunos países tal vez sea más un producto de la influencia que han ejercido sus padres, esposos o familiares varones que del éxito electoral por derecho propio.

### Regímenes políticos

13. El principio de igualdad entre la mujer y el hombre se ha afirmado en las constituciones y la legislación de la mayor parte de los países, así como en todos los instrumentos internacionales. No obstante, en los últimos 50 años, la mujer no ha alcanzado la igualdad; su desigualdad, por otra parte, se ha visto reafirmada por su poca participación en la vida pública y política. Las políticas y las decisiones que son exclusiva del hombre reflejan sólo una parte de la experiencia y las posibilidades humanas. La organización justa y eficaz de la sociedad exige la inclusión y participación de todos sus miembros.
14. Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adop-

ción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención.

### Medidas especiales de carácter temporal

15. La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre. El artículo 4 de la Convención alienta a la utilización de medidas especiales de carácter temporal para dar pleno cumplimiento a los artículos 7 y 8. Dondequiera que se han aplicado estrategias efectivas de carácter temporal para tratar de lograr la igualdad de participación, se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas en cifras y cupos y se ha nombrado a mujeres en cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana de todas las sociedades. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como

los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.

## Resumen

16. La cuestión fundamental, que se destaca en la Plataforma de Acción de Beijing, es la disparidad entre la participación *de jure* y *de facto* de la mujer en la política y la vida pública en general (es decir, entre el derecho y la realidad de esa participación). Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de “masa crítica”), entonces puede tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política.
17. Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional, de modo que puedan aportar su contribución a alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz. Es indispensable una perspectiva de género para alcanzar estas metas y asegurar una verdadera democracia. Por estas razones, es indispensable hacer que la mujer participe en la vida pública, para aprovechar su contribución, garantizar que se protejan sus intereses y cumplir con la garantía de que el disfrute de los derechos humanos es universal, sin tener en cuenta el sexo de la persona. La participación plena de la mujer es fundamental, no solamente para su potenciación, sino también para el adelanto de toda la sociedad.

## Derecho a votar y a ser elegido (apartado a) del artículo 7)

18. La Convención obliga a los Estados Partes a que, en sus constituciones o legislación, adopten las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto *de jure* como *de facto*.
19. El examen de los informes de los Estados Partes revela que, si bien la mayoría de ellos han aprobado disposiciones constitucionales y disposiciones jurídicas de otro tipo que reconocen a la mujer y al hombre el derecho igual a votar en todas las elecciones y referéndums públicos, en muchas naciones las mujeres siguen tropezando con dificultades para ejercer este derecho.
20. Entre los factores que obstaculizan el ejercicio de ese derecho figuran los siguientes:
  - a) Las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar. Otros factores importantes que impiden el ejercicio del derecho de la mujer al voto de manera plena y en condiciones de igualdad son el analfabetismo y el desconocimiento e incomprensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. Como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto.
  - b) La doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de

- seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.
- c) En muchas naciones, las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales se utilizan para disuadir a la mujer de ejercer su derecho de voto. Muchos hombres ejercen influencia o control sobre el voto de la mujer, ya sea por persuasión o por acción directa, llegando hasta votar en su lugar. Deben impedirse semejantes prácticas.
  - d) Entre otros factores que en algunos países entorpecen la participación de la mujer en la vida pública o política de su comunidad figuran las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación, la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas.
21. Estos factores explican, por lo menos en parte, la paradoja de que las mujeres, que son la mitad de los electores, no ejercen su poder político ni forman agrupaciones que promoverían sus intereses o cambiarían el gobierno, o eliminarían las políticas discriminatorias.
22. El sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento. Los partidos políticos deben adoptar los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas.
23. El disfrute del derecho de voto por la mujer no debe ser objeto de limitaciones o condiciones que no se aplican a los hombres, o que tienen repercusiones desproporcionadas para ella. Por ejemplo, no sólo es desmedido limitar el derecho de voto a las personas que tienen un determinado grado de educación, poseen un mínimo



de bienes, o saben leer y escribir, sino que puede ser una violación de la garantía universal de los derechos humanos. También es probable que tenga efectos desproporcionados para la mujer, lo que contravendría las disposiciones de la Convención.

### Derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales (apartado b) del artículo 7)

24. La participación de la mujer en la formulación de políticas gubernamentales sigue siendo en general reducida, si bien se han logrado avances considerables y algunos países han alcanzado la igualdad. En cambio, en muchos países la participación de la mujer de hecho se ha reducido.
25. En el apartado b) del artículo 7, se pide también a los Estados Partes que garanticen a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles, lo cual facilitaría la integración de las cuestiones relacionadas con los sexos como tales en las actividades principales y contribuiría a crear una perspectiva de género en la formulación de políticas gubernamentales.
26. Los Estados Partes tienen la responsabilidad, dentro de los límites de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores y, naturalmente, de consultar y pedir asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses.
27. Además, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se determine cuáles son los obstáculos a la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y de que se superen. Entre esos obstáculos se encuentran la satisfacción cuando se nombra a mujeres en cargos simbólicos y las actitudes tradicionales y costumbres que desalientan la participación de la mujer.

La política gubernamental no puede ser amplia y eficaz a menos que la mujer esté ampliamente representada en las categorías superiores de gobierno y se le consulte adecuadamente.

28. Aunque los Estados Partes tienen en general el poder necesario para nombrar a mujeres en cargos superiores de gabinete y puestos administrativos, los partidos políticos por su parte también tienen la responsabilidad de garantizar que sean incluidas en las listas partidistas y se propongan candidatas a elecciones en distritos en donde tengan posibilidades de ser elegidas. Los Estados Partes también deben asegurar que se nombren mujeres en órganos de asesoramiento gubernamental, en igualdad de condiciones con el hombre, y que estos órganos tengan en cuenta, según proceda, las opiniones de grupos representativos de la mujer. Incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de alentar estas iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes que discriminan contra la mujer o desalientan su participación en la vida política y pública.
  
29. Varios Estados Partes han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como: una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer; una norma en virtud de la cual ninguno de los sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público; un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos, y consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas a puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos y la creación y mantenimiento de registros de mujeres idóneas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados Partes deberán alentarlas a que nombren mujeres calificadas e idóneas.

### Derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (apartado b) del artículo 7)

30. El examen de los informes de los Estados Partes pone de manifiesto que la mujer está excluida del desempeño de altos cargos en el gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales. Pocas veces se nombra a mujeres para desempeñar estos cargos superiores o de influencia y, en tanto que su número tal vez aumente en algunos países a nivel inferior y en cargos que suelen guardar relación con el hogar y la familia, constituyen una reducida minoría en los cargos que entrañan la adopción de decisiones relacionadas con la política o el desarrollo económicos, los asuntos políticos, la defensa, las misiones de mantenimiento de la paz, la solución de conflictos y la interpretación y determinación de normas constitucionales.
31. El examen de los informes de los Estados Partes revela que, en ciertos casos, la ley excluye a la mujer del ejercicio de sus derechos de sucesión al trono, de actuar como juez en los tribunales religiosos o tradicionales con jurisdicción en nombre del Estado o de participar plenamente en la esfera militar. Estas disposiciones discriminan contra la mujer, niegan a la sociedad las ventajas que traerían consigo su participación y sus conocimientos en tales esferas de la vida de sus comunidades y contravienen los principios de la Convención.

### Derecho a participar en ONG y en asociaciones públicas y políticas (apartado c) del artículo 7)

32. Un examen de los informes de los Estados Partes revela que, en las pocas ocasiones en que se suministra información relativa a los partidos políticos, la mujer no está debidamente representada o se ocupa mayoritariamente de funciones menos influyentes que el hombre. Dado que los partidos políticos son un importante vehí-

culo de transmisión de funciones en la adopción de decisiones, los gobiernos deberían alentarlos a que examinaran en qué medida la mujer participa plenamente en sus actividades en condiciones de igualdad y, de no ser así, a que determinaran las razones que lo explican. Se debería alentar a los partidos políticos a que adoptaran medidas eficaces, entre ellas suministrar información y recursos financieros o de otra índole, para superar los obstáculos a la plena participación y representación de la mujer y a que garantizaran a la mujer igualdad de oportunidades en la práctica para prestar servicios como funcionaria del partido y ser propuesta como candidata en las elecciones.

33. Entre las medidas que han adoptado algunos partidos políticos figura la de reservar un número o un porcentaje mínimo de puestos en sus órganos ejecutivos para la mujer al tiempo que garantizan un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas propuestos y asegurar que no se asigne invariablemente a la mujer a circunscripciones menos favorables o a los puestos menos ventajosos en la lista del partido. Los Estados Partes deberían asegurar que en la legislación contra la discriminación o en otras garantías constitucionales de la igualdad se prevean esas medidas especiales de carácter temporal.
34. Otras organizaciones, como los sindicatos y los partidos políticos, tienen la obligación de demostrar su defensa del principio de la igualdad entre los sexos en sus estatutos, en la aplicación de sus reglamentos y en la composición de sus miembros con una representación equilibrada de ambos en sus juntas ejecutivas, de manera que estos órganos puedan beneficiarse de la participación plena, en condiciones de igualdad, de todos los sectores de la sociedad y de las contribuciones que hagan ambos sexos. Estas organizaciones también constituyen un valioso entorno para que la mujer aprenda la política, la participación y la dirección, como lo hacen las ONG.

## Artículo 8 (plano internacional)

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

### Comentario

35. En virtud del artículo 8, los gobiernos deben garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales.
36. Al examinarse los informes de los Estados Partes, queda claro que el número de mujeres en el servicio diplomático de la mayoría de los países es inquietantemente bajo, en particular en los puestos de mayor categoría. Se tiende a destinarlas a las embajadas que tienen menor importancia para las relaciones exteriores del país y, en algunos casos, la discriminación en los nombramientos consiste en establecer restricciones vinculadas con su estado civil. En otros casos, se les niegan prestaciones familiares y maritales que se conceden a los diplomáticos varones en puestos equivalentes. A menudo se les niegan oportunidades de contratación en el extranjero basándose en conjeturas acerca de sus responsabilidades domésticas, entre ellas la de que el cuidado de familiares a cargo les impedirá aceptar el nombramiento.
37. Muchas misiones permanentes ante las Naciones Unidas y ante otras organizaciones internacionales no cuentan con mujeres entre su personal diplomático y son muy pocas las mujeres que ocupan

cargos superiores. La situación no difiere en las reuniones y conferencias de expertos que establecen metas, programas y prioridades internacionales o mundiales. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y varias instancias económicas, políticas y militares a nivel regional emplean a una cantidad importante de funcionarios públicos internacionales, pero aquí también las mujeres constituyen una minoría y ocupan cargos de categoría inferior.

38. Hay pocas oportunidades para hombres y mujeres de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales en igualdad de condiciones, porque a menudo no se siguen criterios y procesos objetivos de nombramiento y promoción a puestos importantes o delegaciones oficiales.
39. El fenómeno actual de la mundialización hace que la inclusión de la mujer y su participación en las organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con el hombre, sea cada vez más importante. Incumbe a todos los gobiernos de manera insoslayable integrar una perspectiva de género y los derechos humanos de la mujer en los programas de todos los órganos internacionales. Muchas decisiones fundamentales sobre asuntos mundiales, como el establecimiento de la paz y la solución de conflictos, los gastos militares y el desarme nuclear, el desarrollo y el medio ambiente, la ayuda exterior y la reestructuración económica, se adoptan con escasa participación de la mujer, en marcado contraste con el papel que le cabe en las mismas esferas a nivel no gubernamental.
40. La inclusión de una masa crítica de mujeres en las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz, todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social, las negociaciones de paz y el sistema internacional de justicia penal cambiará las cosas. Al considerar los conflictos armados y de otro tipo, la perspectiva y el

análisis basados en el género son necesarios para comprender los distintos efectos que tienen en las mujeres y los hombres.<sup>[10]</sup>

## Recomendaciones

### Artículos 7 y 8

41. Los Estados Partes deben garantizar que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, en particular, a los artículos 7 y 8.
42. Los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, hasta promulgar la legislación correspondiente que se ajuste a la Constitución, a fin de garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8.
43. Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8.
44. Los Estados Partes deben explicar la razón de ser de las reservas a los artículos 7 y 8, y los efectos de esas reservas, e indicar si éstas reflejan actitudes basadas en la tradición, las costumbres o estereotipos en cuanto a la función de las mujeres en la sociedad, así como las medidas que están adoptando los Estados Partes para modificar

---

<sup>10</sup> Véase el párrafo 141 de la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II). Véase también parte del párrafo 134, que dice así: “La igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad”.

tales actitudes. Los Estados Partes deben mantener bajo examen la necesidad de estas reservas e incluir en sus informes las fechas para retirarlas.

### Artículo 7

45. Las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen, en virtud del apartado a) del artículo 7, las que tienen por objeto:
- a) Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública;
  - b) Asegurar que las mujeres entiendan su derecho al voto, la importancia de este derecho y la forma de ejercerlo;
  - c) Asegurar la eliminación de los obstáculos a la igualdad, entre ellos, los que se derivan del analfabetismo, el idioma, la pobreza o los impedimentos al ejercicio de la libertad de circulación de las mujeres;
  - d) Ayudar a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas.
46. Las medidas en virtud del apartado b) del artículo 7 incluyen las que están destinadas a asegurar:
- a) La igualdad de representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental;
  - b) Su goce efectivo de la igualdad de derechos a ocupar cargos públicos;
  - c) Su contratación de modo abierto, con la posibilidad de apelación.
47. Las medidas en virtud del apartado c) del artículo 7, incluyen las que están destinadas a:



- a) Asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres;
- b) Alentar a las ONG y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.

48. Al informar sobre el artículo 7, los Estados Partes deben:

- a) Describir las disposiciones legislativas que hacen efectivos los derechos contenidos en el artículo 7;
- b) Proporcionar detalles sobre las limitaciones de esos derechos, tanto si se derivan de disposiciones legislativas como si son consecuencia de prácticas tradicionales, religiosas o culturales;
- c) Describir las medidas introducidas para superar los obstáculos al ejercicio de esos derechos;
- d) Incluir datos estadísticos, desglosados por sexo, relativos al porcentaje de mujeres y hombres que disfrutan de ellos;
- e) Describir los tipos de políticas, las relacionadas con programas de desarrollo inclusive, en cuya formulación participen las mujeres y el grado y la amplitud de esa participación;
- f) En relación con el apartado c) del artículo 7, describir en qué medida las mujeres participan en las ONG en sus países, en las organizaciones femeninas inclusive;
- g) Analizar la medida en que el Estado Parte asegura que se consulte a esas organizaciones y las repercusiones de su asesoramiento a todos los niveles de la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales;
- h) Proporcionar información sobre la representación insuficiente de mujeres en calidad de miembros o responsables de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones patronales y las asociaciones profesionales y analizar los factores que contribuyen a ello.

## Artículo 8

49. Las medidas que se deben idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen las destinadas a garantizar un mejor equilibrio entre hombres y mujeres en todos los órganos de las Naciones Unidas, entre ellos, las Comisiones Principales de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y los órganos de expertos, en particular los órganos creados en virtud de tratados, así como en el nombramiento de grupos de trabajo independientes o de relatores especiales o por países.
50. Al presentar informes sobre el artículo 8, los Estados Partes deben:
- a) Proporcionar estadísticas, desglosadas por sexo, relativas al porcentaje de mujeres en el servicio exterior o que participen con regularidad en la representación internacional o en actividades en nombre del Estado, entre ellas las que integren delegaciones gubernamentales a conferencias internacionales y las mujeres designadas para desempeñar funciones en el mantenimiento de la paz o la solución de conflictos, así como su categoría en el sector correspondiente;
  - b) Describir las medidas para establecer criterios y procedimientos objetivos para el nombramiento y el ascenso de mujeres a cargos importantes o para su participación en delegaciones oficiales;
  - c) Describir las medidas adoptadas para dar difusión amplia a la información sobre las obligaciones internacionales del gobierno que afecten a las mujeres y los documentos oficiales publicados por los foros multilaterales, en particular entre los órganos gubernamentales y no gubernamentales encargados del adelanto de la mujer;
  - d) Proporcionar información relacionada con la discriminación de las mujeres a causa de sus actividades políticas, tanto si actúan como particulares como si son miembros de organizaciones femeninas o de otro tipo.

# 24

Recomendación general N°

## Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -La mujer y la salud

1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, afirmando que el acceso a la atención de la salud, incluida la salud reproductiva, es un derecho básico previsto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, decidió, en su 20º período de sesiones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21, hacer una recomendación general sobre el artículo 12 de la Convención.

## Antecedentes

2. El cumplimiento, por los Estados Partes, del artículo 12 de la Convención es de importancia capital para la salud y el bienestar de la mujer. De conformidad con el texto del artículo 12, los Estados eliminarán la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto. El examen de los informes presentados por los Estados Partes en cumplimiento del artículo 18 de la Convención revela que la salud de la mujer es una cuestión de reconocida importancia cuando se desea promover el bienestar de la mujer. En la presente Recomendación general, destinada tanto a los Estados Partes como a todos los que tienen un especial interés en las cuestiones relativas a la salud de la mujer, se ha procurado detallar la interpretación dada por el Comité al artículo 12 y se contemplan medidas encaminadas a eliminar la discriminación a fin de que la mujer pueda ejercer su derecho al más alto nivel posible de salud.
  
3. En recientes conferencias mundiales de las Naciones Unidas también se ha examinado esa clase de objetivos. Al preparar la presente Recomendación general, el Comité ha tenido en cuenta los programas de acción pertinentes aprobados por conferencias mundiales de las Naciones Unidas y, en particular, los de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Conferencia Internacional de 1994 sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995. El Comité también ha tomado nota de la labor de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y otros órganos de las Naciones Unidas. Asimismo para la preparación de la presente Recomendación general, ha colaborado con un gran número de ONG con especial experiencia en cuestiones relacionadas con la salud de la mujer.

4. El Comité señala el hincapié que se hace en otros instrumentos de las Naciones Unidas en el derecho a gozar de salud y de condiciones que permitan lograr una buena salud. Entre esos instrumentos cabe mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
5. El Comité se remite asimismo a sus anteriores recomendaciones generales sobre la circuncisión femenina, el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), las mujeres discapacitadas, la violencia y la igualdad en las relaciones familiares; todas ellas se refieren a cuestiones que representan condiciones indispensables para la plena aplicación del artículo 12 de la Convención.
6. Si bien las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en el estado de salud, hay factores sociales que determinan el estado de salud de las mujeres y los hombres, y que pueden variar entre las propias mujeres. Por ello, debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, las niñas y las ancianas, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres autóctonas y las mujeres con discapacidad física o mental.
7. El Comité toma nota de que la plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar nutricional durante todo su ciclo vital mediante la ingestión de alimentos aptos para el consumo, nutritivos y adaptados a las condiciones locales. Para este fin, los Estados Partes deben tomar medidas para

facilitar el acceso físico y económico a los recursos productivos, en especial en el caso de las mujeres de las regiones rurales, y garantizar de otra manera que se satisfagan las necesidades nutricionales especiales de todas las mujeres bajo su jurisdicción.

## Artículo 12

8. El artículo 12 dice lo siguiente:

“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.”

Se alienta a los Estados Partes a ocuparse de cuestiones relacionadas con la salud de la mujer a lo largo de toda la vida de ésta. Por lo tanto, a los efectos de la presente Recomendación general, el término “mujer” abarca asimismo a la niña y a la adolescente. En la presente Recomendación general se expone el análisis efectuado por el Comité de los elementos fundamentales del artículo 12.

## Elementos fundamentales

### Artículo 12, párrafo 1

9. Los Estados Partes son los que están en mejores condiciones de informar sobre las cuestiones de importancia crítica en materia de

salud que afectan a las mujeres de cada país. Por lo tanto, a fin de que el Comité pueda evaluar si las medidas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica son apropiadas, los Estados Partes deben basar su legislación y sus planes y políticas en materia de salud de la mujer en datos fidedignos sobre la incidencia y la gravedad de las enfermedades y las condiciones que ponen en peligro la salud y la nutrición de la mujer, así como la disponibilidad y eficacia en función del costo de las medidas preventivas y curativas. Los informes que se presentan al Comité deben demostrar que la legislación, los planes y las políticas en materia de salud se basan en investigaciones y evaluaciones científicas y éticas del estado y las necesidades de salud de la mujer en el país y tienen en cuenta todas las diferencias de carácter étnico, regional o a nivel de la comunidad, o las prácticas basadas en la religión, la tradición o la cultura.

10. Se alienta a los Estados Partes a que incluyan en los informes información sobre enfermedades o condiciones peligrosas para la salud que afectan a la mujer o a algunos grupos de mujeres de forma diferente que al hombre y sobre las posibles intervenciones a ese respecto.
11. Las medidas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer no se considerarán apropiadas cuando un sistema de atención médica carezca de servicios para prevenir, detectar y tratar enfermedades propias de la mujer. La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esa clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que prestan esos servicios.
12. Los Estados Partes deberían informar sobre cómo interpretan la forma en que las políticas y las medidas sobre atención médica

abordan los derechos de la mujer en materia de salud desde el punto de vista de las necesidades y los intereses propios de la mujer y en qué forma la atención médica tiene en cuenta características y factores privativos de la mujer en relación con el hombre, como los siguientes:

- a) Factores biológicos que son diferentes para la mujer y el hombre, como la menstruación, la función reproductiva y la menopausia. Otro ejemplo es el mayor riesgo que corre la mujer de resultar expuesta a enfermedades transmitidas por contacto sexual.
- b) Factores socioeconómicos que son diferentes para la mujer en general y para algunos grupos de mujeres en particular. Por ejemplo, la desigual relación de poder entre la mujer y el hombre en el hogar y en el lugar de trabajo puede repercutir negativamente en la salud y la nutrición de la mujer. Las distintas formas de violencia de que ésta pueda ser objeto pueden afectar a su salud. Las niñas y las adolescentes con frecuencia están expuestas a abuso sexual por parte de familiares y hombres mayores; en consecuencia, corren el riesgo de sufrir daños físicos y psicológicos y embarazos indeseados o prematuros. Algunas prácticas culturales o tradicionales, como la mutilación genital de la mujer, conllevan también un elevado riesgo de muerte y discapacidad.
- c) Entre los factores psicosociales que son diferentes para el hombre y la mujer figuran la depresión en general y la depresión en el período posterior al parto en particular, así como otros problemas psicológicos, como los que causan trastornos del apetito, tales como anorexia y bulimia.
- d) La falta de respeto del carácter confidencial de la información sobre los pacientes afecta tanto al hombre como a la mujer, pero puede disuadir a la mujer de obtener asesoramiento y tratamiento y, por consiguiente, afectar negativamente su salud y bienestar. Por esa razón, la mujer estará menos dispuesta



a obtener atención médica para tratar enfermedades de los órganos genitales, utilizar medios anticonceptivos o atender a casos de abortos incompletos, y en los casos en que haya sido víctima de violencia sexual o física.

13. El deber de los Estados Partes de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a los servicios de atención médica, la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de la mujer en materia de atención médica y velar por su ejercicio. Los Estados Partes han de garantizar el cumplimiento de esas tres obligaciones en su legislación, sus medidas ejecutivas y sus políticas. También deben establecer un sistema que garantice la eficacia de las medidas judiciales. El hecho de no hacerlo constituirá una violación del artículo 12.
  
14. La obligación de respetar los derechos exige que los Estados Partes se abstengan de poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud. Los Estados Partes han de informar sobre el modo en que los encargados de prestar servicios de atención de la salud en los sectores público y privado cumplen con su obligación de respetar el derecho de la mujer de acceder a la atención médica. Por ejemplo, los Estados Partes no deben restringir el acceso de la mujer a los servicios de atención médica ni a los dispensarios que los prestan por el hecho de carecer de autorización de su esposo, su compañero, sus padres o las autoridades de salud, por no estar casada<sup>[11]</sup> o por su condición de mujer. El acceso de la mujer a una adecuada atención médica tropieza también con otros obstáculos, como las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones.

---

<sup>11</sup> Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/49/38), cap. I, sec. A, Recomendación general N° 21, párr. 29.

15. La obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer exige que los Estados Partes, sus agentes y sus funcionarios adopten medidas para impedir la violación de esos derechos por parte de los particulares y organizaciones e imponga sanciones a quienes cometan esas violaciones. Puesto que la violencia por motivos de género es una cuestión relativa a la salud de importancia crítica para la mujer, los Estados Partes deben garantizar:
  - a) La promulgación y aplicación eficaz de leyes y la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer y los abusos deshonestos de las niñas, y la prestación de los servicios sanitarios apropiados;
  - b) La capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género;
  - c) Los procedimientos justos y seguros para atender las denuncias e imponer las sanciones correspondientes a los profesionales de la salud culpables de haber cometido abusos sexuales contra las pacientes;
  - d) La promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíben la mutilación genital de la mujer y el matrimonio precoz.
16. Los Estados Partes deben velar por que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles, como las que se encuentren en situaciones de conflicto armado y las refugiadas, reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de los traumas y la orientación pertinente.
17. El deber de velar por el ejercicio de esos derechos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, judicial, administrativo, presupuestario, económico y de otra índole en el mayor grado que lo permitan los recursos

disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica. Los estudios que ponen de relieve las elevadas tasas mundiales de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad y el gran número de parejas que desean limitar el número de hijos pero que no tienen acceso a ningún tipo de anticonceptivos o no los utilizan constituyen una indicación importante para los Estados Partes de la posible violación de sus obligaciones de garantizar el acceso a la atención médica de la mujer. El Comité pide a los Estados Partes que informen sobre las medidas que han adoptado para abordar en toda su magnitud el problema de la mala salud de la mujer, particularmente cuando dimana de enfermedades que pueden prevenirse, como la tuberculosis y el VIH/SIDA. Preocupa al Comité el hecho de que cada vez se da más el caso de que los Estados renuncian a cumplir esas obligaciones, ya que transfieren a organismos privados funciones estatales en materia de salud. Los Estados Partes no pueden eximirse de su responsabilidad en esos ámbitos mediante una delegación o transferencia de esas facultades a organismos del sector privado. Por ello, los Estados Partes deben informar sobre las medidas que hayan adoptado para organizar su administración y todas las estructuras de las que se sirven los poderes públicos para promover y proteger la salud de la mujer, así como sobre las medidas positivas que hayan adoptado para poner coto a las violaciones cometidas por terceros de los derechos de la mujer y sobre las medidas que hayan adoptado para asegurar la prestación de esos servicios.

18. Las cuestiones relativas al VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual tienen importancia vital para el derecho de la mujer y la adolescente a la salud sexual. Las adolescentes y las mujeres adultas en muchos países carecen de acceso suficiente a la información y los servicios necesarios para garantizar la salud sexual. Como consecuencia de las relaciones desiguales de poder basadas en el género, las mujeres adultas y las adolescentes a menudo no pueden negarse a tener relaciones sexuales ni insistir en

prácticas sexuales responsables y sin riesgo. Prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital de la mujer y la poligamia, al igual que la violación marital, también pueden exponer a las niñas y mujeres al riesgo de contraer VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual. Las mujeres que trabajan en la prostitución también son especialmente vulnerables a estas enfermedades. Los Estados Partes deben garantizar, sin prejuicio ni discriminación, el derecho a información, educación y servicios sobre salud sexual para todas las mujeres y niñas, incluidas las que hayan sido objeto de trata, aun si no residen legalmente en el país. En particular, los Estados Partes deben garantizar los derechos de los adolescentes de ambos sexos a educación sobre salud sexual y genésica por personal debidamente capacitado en programas especialmente concebidos que respeten sus derechos a la intimidad y la confidencialidad.

19. En sus informes, los Estados Partes deben indicar qué criterios utilizan para determinar si la mujer tiene acceso a la atención médica, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, lo que permitirá determinar en qué medida cumplen con lo dispuesto en el artículo 12. Al utilizar esos criterios, los Estados Partes deben tener presente lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención. Por ello, los informes deben incluir observaciones sobre las repercusiones que tengan para la mujer, por comparación con el hombre, las políticas, los procedimientos, las leyes y los protocolos en materia de atención médica.
20. Las mujeres tienen el derecho a estar plenamente informadas por personal debidamente capacitado de sus opciones al aceptar tratamiento o investigación, incluidos los posibles beneficios y los posibles efectos desfavorables de los procedimientos propuestos y las opciones disponibles.
21. Los Estados Partes deben informar sobre las medidas que han adoptado para eliminar los obstáculos con que tropieza la mujer

para acceder a servicios de atención médica, así como sobre las medidas que han adoptado para velar por el acceso oportuno y asequible de la mujer a dichos servicios. Esos obstáculos incluyen requisitos o condiciones que menoscaban el acceso de la mujer, como los honorarios elevados de los servicios de atención médica, el requisito de la autorización previa del cónyuge, el padre o las autoridades sanitarias, la lejanía de los centros de salud y la falta de transporte público adecuado y asequible.

22. Además, los Estados Partes deben informar sobre las medidas que han adoptado para garantizar el acceso a servicios de atención médica de calidad, lo que entraña, por ejemplo, lograr que sean aceptables para la mujer. Son aceptables los servicios que se prestan si se garantiza el consentimiento previo de la mujer con pleno conocimiento de causa, se respeta su dignidad, se garantiza su intimidad y se tienen en cuenta sus necesidades y perspectivas. Los Estados Partes no deben permitir formas de coerción, tales como la esterilización sin consentimiento o las pruebas obligatorias de enfermedades venéreas o de embarazo como condición para el empleo, que violan el derecho de la mujer a la dignidad y dar su consentimiento con conocimiento de causa.
23. En sus informes, los Estados Partes deben indicar qué medidas han adoptado para garantizar el acceso oportuno a la gama de servicios relacionados con la planificación de la familia en particular y con la salud sexual y genésica en general. Se debe prestar atención especial a la educación sanitaria de los adolescentes, incluso proporcionarles información y asesoramiento sobre todos los métodos de planificación de la familia.<sup>[12]</sup>

---

<sup>12</sup> La educación sanitaria de los adolescentes debería abarcar además, entre otras cosas, la igualdad entre los sexos, la violencia, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y los derechos relativos a la salud reproductiva y sexual.

- C E  
D  
A W
24. El Comité está preocupado por las condiciones de los servicios de atención médica a las mujeres de edad, no sólo porque las mujeres a menudo viven más que los hombres y son más proclives que los hombres a padecer enfermedades crónicas degenerativas y que causan discapacidad, como la osteoporosis y la demencia, sino también porque suelen tener la responsabilidad de atender a sus cónyuges ancianos. Por consiguiente, los Estados Partes deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar el acceso de las mujeres de edad a los servicios de salud que atiendan las minusvalías y discapacidades que trae consigo el envejecimiento.
  25. Con frecuencia, las mujeres con discapacidad de todas las edades tienen dificultades para tener acceso físico a los servicios de salud. Las mujeres con deficiencias mentales son especialmente vulnerables, y en general se conoce poco la amplia gama de riesgos que corre desproporcionadamente la salud mental de las mujeres por efecto de la discriminación por motivo de género, la violencia, la pobreza, los conflictos armados, los desplazamientos y otras formas de privaciones sociales. Los Estados Partes deberían adoptar las medidas apropiadas para garantizar que los servicios de salud atiendan las necesidades de las mujeres con discapacidades y respeten su dignidad y sus derechos humanos.

#### Artículo 12, párrafo 2

26. En sus informes, los Estados Partes han de indicar también qué medidas han adoptado para garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto. Asimismo debe indicarse en qué proporción han disminuido en su país en general y en las regiones y comunidades vulnerables en particular las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad de resultas de la adopción de esas medidas.

27. En sus informes, los Estados Partes deben indicar en qué medida prestan los servicios gratuitos necesarios para garantizar que los embarazos, los partos y los puerperios tengan lugar en condiciones de seguridad. Muchas mujeres corren peligro de muerte o pueden quedar discapacitadas por circunstancias relacionadas con el embarazo cuando carecen de recursos económicos para disfrutar de servicios que resultan necesarios o acceder a ellos, como los servicios previos y posteriores al parto y los servicios de maternidad. El Comité observa que es obligación de los Estados Partes garantizar el derecho de la mujer a servicios de maternidad sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia, y que deben asignar a esos servicios el máximo de recursos disponibles.

## Otros artículos pertinentes de la Convención

191

28. Se insta a los Estados Partes a que, cuando informen sobre las medidas adoptadas en cumplimiento del artículo 12, reconozcan su vinculación con otros artículos de la Convención relativos a la salud de la mujer. Entre esos otros artículos figuran el apartado b) del artículo 5, que exige que los Estados Partes garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social; el artículo 10, en el que se exige que los Estados Partes aseguren las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación, los cuales permitirán que la mujer tenga un acceso más fácil a la atención médica, reduzcan la tasa de abandono femenino de los estudios, que frecuentemente obedece a embarazos prematuros; el apartado h) del artículo 10, que exige que los Estados Partes faciliten a mujeres y niñas acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia; el artículo 11, que se ocupa en parte de la protección de la salud y la seguridad de la mujer en las condiciones de trabajo, lo que incluye la salvaguardia de la función de reproducción, la protección especial

a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella y la implantación de la licencia de maternidad; el apartado b) del párrafo 2 del artículo 14, que exige que los Estados Partes aseguren a la mujer de las zonas rurales el acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; y el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14, que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones, sectores todos ellos primordiales para prevenir las enfermedades y fomentar una buena atención médica; y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16, que exige que los Estados Partes aseguren que la mujer tenga los mismos derechos que el hombre a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer esos derechos. Además, en el párrafo 2 del artículo 16 se prohíben los esponsales y el matrimonio de niños, lo que tiene importancia para impedir el daño físico y emocional que causan a la mujer los partos a edad temprana.

## Recomendaciones para la adopción de medidas por parte de los gobiernos

29. Los Estados Partes deberían ejecutar una estrategia nacional amplia para fomentar la salud de la mujer durante todo su ciclo de vida. Esto incluirá intervenciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de enfermedades y afecciones que atañen a la mujer, al igual que respuestas a la violencia contra la mujer, y a garantizar el acceso universal de todas las mujeres a una plena variedad de servicios de atención de la salud de gran calidad y asequibles, incluidos servicios de salud sexual y genésica.



30. Los Estados Partes deberían asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades en materia de salud.
31. Los Estados Partes también deberían, en particular:
- a) Situar una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer.
  - b) Garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).
  - c) Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.
  - d) Supervisar la prestación de servicios de salud a la mujer por las organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas para garantizar la igualdad del acceso y la calidad de la atención.
  - e) Exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.

- f) Velar por que los programas de estudios para la formación de los trabajadores sanitarios incluyan cursos amplios, obligatorios y que tengan en cuenta los intereses de la mujer sobre su salud y sus derechos humanos, en especial la violencia basada en el género.

# 25

Recomendación general N°

## Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal

### I. Introducción

1. En su 20° período de sesiones (1999), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer decidió, en virtud del artículo 21 de la Convención, elaborar una recomendación general sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esta nueva recomendación general complementaría, entre otras cosas, recomen-

daciones generales previas, incluidas la recomendación general N° 5 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre medidas especiales de carácter temporal, la N° 8 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre la aplicación del artículo 8 de la Convención y la N° 23 (16° período de sesiones, 1997) sobre la mujer y la vida pública, así como informes de los Estados Partes en la Convención y las observaciones finales formuladas por el Comité en relación con esos informes.

2. Con la presente recomendación general, el Comité trata de aclarar la naturaleza y el significado del párrafo 1 del artículo 4 a fin de facilitar y asegurar su plena utilización por los Estados Partes en la aplicación de la Convención. El Comité insta a los Estados Partes a que traduzcan esta recomendación general a los idiomas nacionales y locales y la difundan ampliamente a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, incluidas las estructuras administrativas, así como a la sociedad civil, en particular a los medios de comunicación, el mundo académico y las asociaciones e instituciones que se ocupan de los derechos humanos y de la mujer.

## II. Antecedentes: objeto y fin de la Convención

3. La Convención es un instrumento dinámico. Desde su aprobación en 1979, el Comité, al igual que otros interlocutores nacionales e internacionales, han contribuido, con aportaciones progresivas, a la aclaración y comprensión del contenido sustantivo de los artículos de la Convención y de la naturaleza específica de la discriminación contra la mujer y los instrumentos para luchar contra ella.
4. El alcance y el significado del párrafo 1 del artículo 4 deben determinarse en el contexto del objeto y fin general de la Convención, que es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad de jure y de facto entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos. Los Estados Partes en la Convención tienen

la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto de jure como de facto respecto del hombre.

5. La Convención va más allá del concepto de discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer.
6. Una lectura conjunta de los artículos 1 a 5 y 24, que constituyen el marco interpretativo general de todos los artículos sustantivos de la Convención, indica que hay tres obligaciones que son fundamentales en la labor de los Estados Partes de eliminar la discriminación contra la mujer. Estas obligaciones deben cumplirse en forma integrada y trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre la mujer y el hombre.
7. En primer lugar, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta<sup>13</sup> contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer

---

<sup>13</sup> Puede haber discriminación indirecta contra la mujer cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer. Las leyes, las políticas y los programas que son neutros desde el punto de vista del género pueden, sin proponérselo, perpetuar las consecuencias de la discriminación pasada. Pueden elaborarse tomando como ejemplo, de manera inadvertida, estilos de vida masculinos y así no tener en cuenta aspectos de la vida de la mujer que pueden diferir de los del hombre. Estas diferencias pueden existir como consecuencia de expectativas, actitudes y comportamientos estereotípicos hacia la mujer que se basan en las diferencias biológicas entre los sexos. También pueden deberse a la subordinación generalizada de la mujer al hombre.

esté protegida contra la discriminación —que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares— por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación. La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. En tercer lugar los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros<sup>[14]</sup> y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva tam-

---

<sup>14</sup> “El género se define como los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales prácticas. Afecta la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político, y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública. Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas según su género y la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos”. Estudio Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, 1999: Mundialización, género y trabajo, Naciones Unidas, Nueva York, 1999, pág. 8.

bién exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

9. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.
10. La situación de la mujer no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación contra ella y de su desigualdad no se aborden de manera efectiva. La vida de la mujer y la vida del hombre deben enfocarse teniendo en cuenta su contexto y deben adoptarse medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente.
11. Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente de la mujer deben distinguirse de otras necesidades que pueden ser el resultado de la discriminación pasada y presente cometida contra la mujer por personas concretas, de la ideología de género dominante o de manifestaciones de dicha discriminación en estructuras e instituciones sociales y culturales. Conforme se vayan adoptando medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, sus necesidades pueden cambiar o desaparecer o convertirse en necesidades tanto para el hombre como la mujer. Por ello, es necesario mantener en examen continuo las leyes, los programas y las prácticas encaminados al logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer a fin de evitar la perpetuación de un trato no idéntico que quizás ya no se justifique.

- C E  
D  
A W
12. Las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la religión, la incapacidad, la edad, la clase, la casta u otros factores. Esa discriminación puede afectar a estos grupos de mujeres principalmente, o en diferente medida o en distinta forma que a los hombres. Quizás sea necesario que los Estados Partes adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas múltiples de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene.
  13. Además de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y documentos de política aprobados en el sistema de las Naciones Unidas incluyen disposiciones sobre medidas especiales de carácter temporal para apoyar el logro de la igualdad. Dichas medidas se describen usando términos diferentes y también difieren el significado y la interpretación que se les da. El Comité espera que la presente recomendación general relativa al párrafo 1 del artículo 4 ayude a aclarar la terminología.<sup>[15]</sup>

---

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que prescribe medidas especiales de carácter temporal. La práctica de los órganos encargados de la vigilancia de los tratados, incluido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos demuestra que esos órganos consideran que la aplicación de medidas especiales de carácter temporal es obligatoria para alcanzar los propósitos de los respectivos tratados. Los convenios y convenciones aprobados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo y varios documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura también contemplan de manera explícita o implícita medidas de ese tipo. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos examinó esta cuestión y nombró un Relator Especial encargado de preparar informes para que los considerara y adoptara medidas al respecto. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examinó el uso de medidas especiales de carácter temporal en 1992. Los documentos finales aprobados por las conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre la mujer, incluso la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y el examen de seguimiento del año 2000 contienen referencias a medidas positivas como instrumentos para lograr la igualdad de facto. El uso por parte del Secretario General de las Naciones Unidas de medidas especiales de carácter temporal es un ejemplo práctico en el ámbito del empleo de la mujer, incluidas las instrucciones administrativas sobre la contratación, el ascenso y la asignación de mujeres en la Secretaría. La finalidad de estas medidas es lograr el objetivo de una distribución entre los géneros del 50% en todas las categorías, y en particular en las más altas.



14. La Convención proscribe las dimensiones discriminatorias de contextos culturales y sociales pasados y presentes que impiden que la mujer goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Su finalidad es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la eliminación de las causas y consecuencias de la desigualdad sustantiva o de facto. Por lo tanto, la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad.

### III. Significado y alcance de las medidas especiales de carácter temporal en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

201

#### Artículo 4, párrafo 1

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

#### Artículo 4, párrafo 2

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

### A. Relación entre los párrafos 1 y 2 del artículo 4

15. Hay una diferencia clara entre la finalidad de las “medidas especiales” a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 4 y las del párrafo 2. La finalidad del párrafo 1 es acelerar la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o de facto con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas. Estas medidas son de carácter temporal.
16. El párrafo 2 del artículo 4 contempla un trato no idéntico de mujeres y hombres que se basa en diferencias biológicas. Esas medidas tienen carácter permanente, por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos a los que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 11 obliguen a reconsiderarlas.

### B. Terminología

17. En los trabajos preparatorios de la Convención se utilizan diferentes términos para hacer referencia a las “medidas especiales de carácter temporal” que se prevén en el párrafo 1 del artículo 4. El mismo Comité, en sus recomendaciones generales anteriores, utilizó términos diferentes. Los Estados Partes a menudo equiparan la expresión “medidas especiales” en su sentido correctivo, compensatorio y de promoción con las expresiones “acción afirmativa”, “acción positiva”, “medidas positivas”, “discriminación en sentido inverso” y “discriminación positiva”. Estos términos surgen de debates

y prácticas diversas en diferentes contextos nacionales<sup>16</sup>. En esta recomendación general, y con arreglo a la práctica que sigue en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité utiliza únicamente la expresión “medidas especiales de carácter temporal”, como se recoge en el párrafo 1 del artículo 4.

### C. Elementos fundamentales del párrafo 1 del artículo 4

18. Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El Comité considera la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a menudo repara las consecuencias de la discriminación sufrida por la mujer en el pasado, los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de la Convención, de mejorar la situación de la mujer para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre, independientemente de que haya o no pruebas de que ha habido discriminación en el pasado. El Comité considera que los Estados

<sup>16</sup> Las palabras “acción afirmativa” se utilizan en los Estados Unidos de América y en varios documentos de las Naciones Unidas, mientras que “acción positiva” tiene uso difundido en Europa y en muchos documentos de las Naciones Unidas. No obstante, “acción positiva” se utiliza también en otro sentido en las normas internacionales sobre derechos humanos para describir sobre “una acción positiva del Estado” (la obligación de un Estado de tomar medidas en contraposición de su obligación de abstenerse de actuar). Por lo tanto, la expresión “acción positiva” es ambigua porque no abarca solamente medidas especiales de carácter temporal en el sentido del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención. Las expresiones “discriminación en sentido inverso” o “discriminación positiva” han sido criticadas por varios comentaristas por considerarlas incorrectas.

Partes que adoptan y aplican dichas medidas en virtud de la Convención no discriminan contra el hombre.

19. Los Estados Partes deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 para acelerar el logro de un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal.
20. El párrafo 1 del artículo 4 indica expresamente el carácter “temporal” de dichas medidas especiales. Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término “temporal” pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo.
21. El término “especiales”, aunque se ajusta a la terminología empleada en el campo de los derechos humanos, también debe ser explicado detenidamente. Su uso a veces describe a las mujeres y a otros grupos objeto de discriminación como grupos débiles y vulnerables y que necesitan medidas extraordinarias o “especiales” para participar o competir en la sociedad. No obstante, el significado real del

término “especiales” en la formulación del párrafo 1 del artículo 4 es que las medidas están destinadas a alcanzar un objetivo específico.

22. El término “medidas” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. La elección de una “medida” en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr.
23. La adopción y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal pueden dar lugar a un examen de las cualificaciones y los méritos del grupo o las personas a las que van dirigidas y a una impugnación de las preferencias concedidas a mujeres supuestamente menos cualificadas que hombres en ámbitos como la política, la educación y el empleo. Dado que las medidas especiales de carácter temporal tienen como finalidad acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto, las cuestiones de las cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las cualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral.
24. El párrafo 1 del artículo 4, leído conjuntamente con los artículos 1, 2, 3, 5 y 24, debe aplicarse en relación con los artículos 6 a 16 que estipulan que los Estados Partes “tomarán todas las medidas apropiadas”. Por lo tanto, el Comité entiende que los Estados Partes tienen la

obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con cualquiera de esos artículos si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad.

### Recomendaciones a los Estados Partes

25. En los informes de los Estados Partes deberá figurar información sobre la adopción o no de medidas especiales de carácter temporal en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y los Estados Partes deberán preferiblemente utilizar la expresión “medidas especiales de carácter temporal” a fin de evitar confusión.
26. Los Estados Partes deberán distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el logro de un objetivo concreto de igualdad sustantiva o de facto de la mujer y otras políticas sociales generales adoptadas y aplicadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas. Los Estados Partes deberán tener en cuenta que no todas las medidas que potencialmente son o serían favorables a la mujer reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas medidas especiales de carácter temporal.
27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer, los Estados Partes deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer.

28. Los Estados Partes deberán explicar las razones de la elección de un tipo de medida u otro. La justificación de la aplicación de dichas medidas deberá incluir una descripción de la situación real de la vida de la mujer, incluidas las condiciones e influencias que conforman su vida y sus oportunidades, o de un grupo específico de mujeres que sean objeto de formas múltiples de discriminación, cuya situación trata de mejorar el Estado Parte de manera acelerada con la aplicación de dichas medidas especiales de carácter temporal. Asimismo, deberá aclararse la relación que haya entre dichas medidas y las medidas y los esfuerzos generales que se lleven a cabo para mejorar la situación de la mujer.
29. Los Estados Partes deberán dar explicaciones adecuadas en todos los casos en que no adopten medidas especiales de carácter temporal. Esos casos no podrán justificarse simplemente alegando imposibilidad de actuar o atribuyendo la inactividad a las fuerzas políticas o del mercado predominantes, como las inherentes al sector privado, las organizaciones privadas o los partidos políticos. Se recuerda a los Estados Partes que en el artículo 2 de la Convención, que debe considerarse junto con todos los demás artículos, se establece la responsabilidad del Estado Parte por la conducta de dichas entidades.
30. Los Estados Partes podrán informar de la adopción de medidas especiales de carácter temporal en relación con diversos artículos. En el marco del artículo 2, se invita a los Estados Partes a que informen acerca de la base jurídica o de otro tipo de dichas medidas y de la razón por la que han elegido un enfoque determinado. También se invita a los Estados Partes a que faciliten detalles sobre la legislación relativa a medidas especiales de carácter temporal y en particular acerca de si esa legislación estipula que las medidas especiales de carácter temporal son obligatorias o voluntarias.
31. Los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas

especiales de carácter temporal. El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas.

32. El Comité señala a la atención de los Estados Partes el hecho de que las medidas especiales de carácter temporal también pueden basarse en decretos, directivas sobre políticas o directrices administrativas formulados y aprobados por órganos ejecutivos nacionales, regionales o locales aplicables al empleo en el sector público y la educación. Esas medidas especiales de carácter temporal podrán incluir la administración pública, la actividad política, la educación privada y el empleo. El Comité señala también a la atención de los Estados Partes que dichas medidas también podrán ser negociadas entre los interlocutores sociales del sector del empleo público o privado, o ser aplicadas de manera voluntaria por las empresas, organizaciones e instituciones públicas o privadas, así como por los partidos políticos.
33. El Comité reitera que los planes de acción sobre medidas especiales de carácter temporal tienen que ser elaborados, aplicados y evaluados en el contexto nacional concreto y teniendo en cuenta los antecedentes particulares del problema que procuran resolver. El Comité recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes detalles de los planes de acción que puedan tener como finalidad crear vías de acceso para la mujer y superar su representación insuficiente en ámbitos concretos, redistribuir los recursos y



el poder en determinadas áreas y poner en marcha cambios institucionales para acabar con la discriminación pasada o presente y acelerar el logro de la igualdad *de facto*. En los informes también debe explicarse si esos planes de acción incluyen consideraciones sobre los posibles efectos colaterales perjudiciales imprevistos de esas medidas y sobre las posibles fórmulas para proteger a las mujeres de ellos. Los Estados Partes también deberán describir en sus informes los resultados de las medidas especiales de carácter temporal y evaluar las causas de su posible fracaso.

34. En el marco del artículo 3, se invita a los Estados Partes a que informen sobre las instituciones encargadas de elaborar, aplicar, supervisar, evaluar y hacer cumplir las medidas especiales de carácter temporal. Esta responsabilidad podrá confiarse a instituciones nacionales existentes o previstas, como los ministerios de asuntos de la mujer, los departamentos de asuntos de la mujer integrados en ministerios o en las oficinas presidenciales, los defensores del pueblo, los tribunales u otras entidades de carácter público o privado que tengan explícitamente el mandato de elaborar programas concretos, supervisar su aplicación y evaluar su repercusión y sus resultados. El Comité recomienda que los Estados Partes velen para que las mujeres en general, y los grupos de mujeres afectados en particular, participen en la elaboración, aplicación y evaluación de dichos programas. Se recomienda en especial que haya un proceso de colaboración y consulta con la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales que representen a distintos grupos de mujeres.
35. El Comité recuerda y reitera su recomendación general N° 9 sobre datos estadísticos relativos a la situación de la mujer, y recomienda que los Estados Partes presenten datos estadísticos desglosados por sexo a fin de medir los progresos realizados en el logro de la igualdad sustantiva o *de facto* de la mujer y la eficacia de las medidas especiales de carácter temporal.

36. Los Estados Partes deberán informar acerca de los tipos de medidas especiales de carácter temporal adoptadas en ámbitos específicos en relación con el artículo o los artículos pertinentes de la Convención. La información que se presente respecto de cada artículo deberá incluir referencias a objetivos y fines concretos, plazos, razones de la elección de medidas determinadas, medios para permitir que las mujeres se beneficien con esas medidas e instituciones responsables de supervisar la aplicación de las medidas y los progresos alcanzados. También se pide a los Estados Partes que indiquen el número de mujeres a las que se refiere una medida concreta, el número de las que ganarían acceso y participarían en un ámbito determinado gracias a una medida especial de carácter temporal, o los recursos y el poder que esa medida trata de redistribuir, entre qué número de mujeres y en qué plazos.
37. El Comité reitera sus Recomendaciones generales Nos. 5, 8 y 23, en las que recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la educación, la economía, la política y el empleo, respecto de la actuación de mujeres en la representación de sus gobiernos a nivel internacional y su participación en la labor de las organizaciones internacionales y en la vida política y pública. Los Estados Partes deben intensificar esos esfuerzos en el contexto nacional, especialmente en lo referente a todos los aspectos de la educación a todos los niveles, así como a todos los aspectos y niveles de la formación, el empleo y la representación en la vida pública y política. El Comité recuerda que en todos los casos, pero en particular en el área de la salud, los Estados Partes deben distinguir claramente en cada esfera qué medidas son de carácter permanente y cuáles son de carácter temporal.
38. Se recuerda a los Estados Partes que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posi-

ción de desventaja. También deberán aplicarse medidas especiales de carácter temporal en relación con los créditos y préstamos, los deportes, la cultura y el esparcimiento y la divulgación de conocimientos jurídicos. Cuando sea necesario, esas medidas deberán estar destinadas a las mujeres que son objeto de discriminación múltiple, incluidas las mujeres rurales.

39. Aunque quizás no sea posible aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con todos los artículos de la Convención, el Comité recomienda que se considere la posibilidad de adoptarlas en todos los casos en que se plantee la cuestión de acelerar el acceso a una participación igual, por un lado, y de acelerar la redistribución del poder y de los recursos, por el otro, y cuando se pueda demostrar que estas medidas son necesarias y absolutamente adecuadas en las circunstancias de que se trate.



# 26

Recomendación general N°

## Sobre las trabajadoras migratorias<sup>[17]</sup>

### Introducción

1. En su 32º período de sesiones, celebrado en enero de 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité), de conformidad con el artículo 21 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la Convención), tras reafirmar que no se debía discriminar a las mujeres migrantes, ni a las mujeres en general, en ninguna esfera de la vida, adoptó la decisión de emitir una recomendación general en relación con determinadas categorías de trabajadoras

---

<sup>17</sup> El Comité reconoce la contribución del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares a la elaboración de la presente recomendación general.

migratorias que podrían ser víctimas de abusos y discriminación<sup>18</sup>.

2. Esta recomendación general tiene por objetivo contribuir al cumplimiento por los Estados partes de la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias, así como de las obligaciones jurídicas contraídas en virtud de otros tratados, los compromisos asumidos en relación con los planes de acción de conferencias mundiales y la importante labor de los órganos creados en virtud de tratados en materia de migración, en particular el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>19</sup>. A la vez que señala que la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares protege a las personas, incluidas las trabajadoras migratorias, sobre la base de su estatus migratorio, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

<sup>18</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoce y aprecia la importante labor en materia de derechos de los migrantes realizada por otros órganos establecidos en virtud de los tratados de derechos humanos, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, la División para el Adelanto de la Mujer, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Asamblea General y la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. El Comité remite asimismo a sus anteriores recomendaciones generales, en particular la recomendación general No. 9, relativa a la reunión de datos estadísticos sobre la situación de la mujer; la recomendación general No. 12, sobre la violencia contra la mujer; la recomendación general No. 13, sobre la remuneración igual por un trabajo de igual valor; la recomendación general No. 15, sobre la no discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales para la prevención y el control del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA); la recomendación general No. 19, sobre la violencia contra la mujer; la recomendación general No. 24, sobre el acceso de la mujer al cuidado de la salud; así como las observaciones finales formuladas por el Comité al examinar los informes de los Estados partes.

<sup>19</sup> Además de los tratados y convenciones, son pertinentes los programas y planes de acción siguientes: la Declaración y Programa de Acción de Viena (parte II, párrs. 33 a 35), aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo (cap. X); el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (cap. III); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer; la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en agosto y septiembre de 2001; y el Plan de Acción de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores migrantes (2004).

protege a todas las mujeres, incluidas las trabajadoras migratorias, contra la discriminación sexual o por motivo de género. Aunque la migración ofrece nuevas oportunidades y puede ser un medio de empoderamiento económico al propiciar una participación más amplia, también puede poner en peligro los derechos humanos y la seguridad de la mujer. Por ello, la presente recomendación general tiene por fin abordar en detalle las circunstancias que contribuyen a la vulnerabilidad particular de muchas mujeres migrantes, y sus experiencias respecto de la discriminación por motivo de género y de sexo en tanto causa y consecuencia de la violación de sus derechos humanos.

3. Si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo de manera plenamente conforme con sus obligaciones como partes en los tratados de derechos humanos que han ratificado o a los que se han adherido. Ello comprende la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio. Estas obligaciones deben cumplirse en reconocimiento de los aportes sociales y económicos de las trabajadoras migratorias a sus países de origen y de destino, entre otras cosas en las labores domésticas y la prestación de cuidados.
4. El Comité reconoce que se puede agrupar a las trabajadoras migratorias en diversas categorías sobre la base de los factores que las obligan a migrar, los propósitos de la migración y la duración consiguiente de la estadía, su vulnerabilidad al riesgo y el abuso, así como su estatus migratorio en el país a que han migrado y sus posibilidades de adquirir la ciudadanía de ese país. El Comité reconoce, además, que estas categorías son susceptibles de cambio y pueden superponerse, y es por eso en ocasiones difícil distinguir claramente entre ellas. El alcance de la presente recomendación general se limita a la situación de las siguientes categorías de tra-

bajadoras migratorias que, como tales, desempeñan empleos mal remunerados, pueden correr un mayor riesgo de sufrir abuso y discriminación y es posible que nunca cumplan los requisitos necesarios para obtener la residencia permanente o la ciudadanía, a diferencia de las profesionales que emigran en el país en que trabajan. En muchos casos, estas mujeres no están protegidas por las leyes de los países de que se trata, ni de hecho ni de derecho. Esas categorías son<sup>[20]</sup>:

- a) Trabajadoras migratorias que migran en forma independiente;
- b) Trabajadoras migratorias que se reúnen con sus maridos u otros familiares que también son trabajadores;
- c) Trabajadoras migratorias indocumentadas<sup>[21]</sup> que pueden estar en una u otra de las categorías anteriores.

No obstante, el Comité subraya que todas las categorías de mujeres migrantes quedan comprendidas en el ámbito de las obligaciones de los Estados partes en la Convención y deben ser protegidas por la Convención contra todas las formas de discriminación.

---

<sup>20</sup> La presente recomendación general se refiere solamente a la situación laboral de las mujeres migrantes. Si bien es cierto que en algunos casos las trabajadoras migratorias pueden ser víctimas de la trata de personas en razón de sus diferentes grados de vulnerabilidad, en esta recomendación general no se examinarán las circunstancias relacionadas con la trata de personas. Este es un fenómeno complejo al que se debe prestar una atención más particular. El Comité considera que este fenómeno se puede examinar de manera más exhaustiva a la luz del artículo 6 de la Convención, que impone a los Estados partes la obligación de “[tomar] todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. No obstante, subraya que muchos de los elementos de la presente recomendación general son pertinentes también en situaciones en que las mujeres migrantes son víctimas de la trata de personas.

<sup>21</sup> Las trabajadoras indocumentadas son aquellas que no tienen un permiso de residencia o de trabajo válido. Esto puede ocurrir en múltiples circunstancias. Por ejemplo, puede ocurrir que agentes inescrupulosos les hayan proporcionado documentos falsos, o que hayan entrado al país con un permiso de trabajo válido que posteriormente perdieron cuando su empleador rescindió de manera arbitraria su contrato, o que estén indocumentadas porque su empleador les ha confiscado sus pasaportes. Puede ocurrir también que hayan prolongado su estancia después del vencimiento de su permiso de trabajo, o que hayan ingresado al país sin documentos válidos.



5. Aunque tanto los hombres como las mujeres migran, la migración no es un fenómeno independiente del género. La situación de las mujeres migrantes es diferente en lo que respecta a los cauces legales de migración, los sectores a los que migran, los abusos de que son víctimas y las consecuencias que sufren por ello. Para comprender las formas concretas en que resultan afectadas las mujeres, es menester examinar la migración de la mujer desde la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del género, la prevalencia generalizada de la violencia por motivo de género y la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial. La incorporación de una perspectiva de género reviste, por tanto, una importancia esencial para el análisis de la situación de las mujeres migrantes y la elaboración de políticas para combatir la discriminación, la explotación y el abuso de que son víctimas.

### Aplicación de los principios de derechos humanos e igualdad entre los géneros

6. Todas las trabajadoras migratorias tienen derecho a la protección de sus derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personales, a no ser víctimas de la tortura ni de tratos inhumanos y degradantes, a no sufrir discriminación en razón del sexo, la raza, el origen étnico, las particularidades culturales, el origen nacional, el idioma, la religión u otra condición; el derecho a verse libres de la pobreza y disfrutar de un nivel de vida adecuado, así como el derecho a la igualdad ante la ley y al respeto de las garantías procesales. Estos derechos están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los numerosos tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado o a los que se han adherido los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

- C E  
D  
A W
7. Asimismo, las trabajadoras migratorias tienen derecho a la protección contra la discriminación sobre la base de la Convención, que obliga a los Estados partes a adoptar sin dilación todas las medidas adecuadas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y velar por que las mujeres puedan ejercer y disfrutar sus derechos de jure y de facto en todos los ámbitos en pie de igualdad con los hombres.

### Factores que influyen en la migración de las mujeres

8. Actualmente, cerca de la mitad de la población migrante del planeta está constituida por mujeres. Factores tan diversos como la globalización, el deseo de buscar nuevas oportunidades, la pobreza, el desequilibrio de ciertas prácticas culturales y la violencia por motivo de género en los países de origen, los desastres naturales o las guerras y los conflictos armados internos influyen en la migración de la mujer. Entre esos factores figura además la exacerbación de la división del trabajo basada en el género en los sectores estructurado y no estructurado de la industria y los servicios en los países de destino, así como una cultura del esparcimiento centrada en los hombres, que genera una demanda de mujeres como proveedoras de esparcimiento. Como parte de esta tendencia, se ha observado un aumento significativo del número de mujeres que migran solas como trabajadoras asalariadas.

### Aspectos de los derechos humanos de las mujeres migrantes relacionados con el sexo o el género

9. Habida cuenta de que los derechos humanos de las trabajadoras migratorias se violan tanto en los países de origen como en los de tránsito y destino, en la presente recomendación general se examinarán estas tres situaciones a fin de facilitar el uso de la Convención y promover los derechos de las trabajadoras mi-

gratorias y de impulsar la igualdad sustantiva entre los hombres y las mujeres en todas las esferas de la vida. Cabe recordar también que la migración es un fenómeno intrínsecamente mundial que requiere cooperación entre los Estados a nivel multilateral, bilateral y regional.

### En los países de origen antes de la partida<sup>22</sup>

10. Incluso antes de abandonar sus países de origen, las trabajadoras migratorias hacen frente a innumerables dificultades relacionadas con los derechos humanos, entre ellos la prohibición total o la restricción del derecho de la mujer a emigrar en razón del sexo, o del sexo en combinación con la edad, el estado civil, el embarazo o la maternidad, así como restricciones o requisitos específicos en materia de empleo que obligan a la mujer a recabar la autorización por escrito de familiares varones para obtener un pasaporte que les permita viajar o emigrar. En ocasiones, los agentes de contratación recluyen a las mujeres para darles formación como parte de los preparativos para su partida, y las mujeres pueden verse sometidas entonces a abusos financieros, físicos, sexuales o psicológicos. Las mujeres pueden sufrir también las consecuencias de su acceso restringido a la educación y la capacitación, y a información completa y fiable sobre migración, lo que puede aumentar su vulnerabilidad frente a los empleadores. Las agencias de empleo cobran a veces honorarios explotadores, y las mujeres, que por lo general tienen menos recursos que los hombres,

<sup>22</sup> En los párrafos 10 y 11 se describen algunas de las dificultades relacionadas con los derechos humanos, el sexo y el género con que se enfrentan las mujeres en sus países de origen antes de su partida y a su regreso. En los párrafos 12 a 22 se examinan las cuestiones relacionadas con el tránsito y la vida en los países de destino. Estas secciones son sólo ilustrativas y en modo alguno exhaustivas. Cabe señalar que, de conformidad con algunos instrumentos pertinentes de derecho internacional, hay cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos que podrían hacer que se considere involuntaria la decisión de migrar de una mujer, en cuyo caso sería preciso remitirse a esos instrumentos.

enfrentan a raíz de ello mayores dificultades financieras y caen en situaciones de dependencia más graves al tener que recurrir a préstamos de familiares, amigos o prestamistas con intereses usurarios.

### En los países de origen a su regreso

11. Las trabajadoras migratorias pueden ser víctimas de discriminación sexual o por motivo de género, incluido el sometimiento de las migrantes que regresan a sus países a pruebas obligatorias del VIH/SIDA, a “rehabilitación” moral en el caso de las migrantes jóvenes que regresan a sus países y a un aumento desproporcionado, en comparación con los hombres, del costo personal y social a que hacen frente, dada la ausencia de servicios adecuados en que se tengan en cuenta las cuestiones de género. Por ejemplo, los hombres pueden regresar a una situación familiar estable, mientras que las mujeres pueden hacer frente, a su regreso, a la desintegración de su familia, de lo cual suele culparse a la mujer por haberse ausentado del hogar. La mujer carece también algunas veces de protección contra las represalias de agentes de contratación explotadores.

### En los países de tránsito

12. Las trabajadoras migratorias pueden enfrentar muchas dificultades en relación con sus derechos humanos durante el tránsito por otros países. Las que viajan acompañadas por un agente o escolta pueden verse abandonadas si el agente tropieza con algún problema durante el tránsito o a su llegada al país de destino. Las mujeres también son vulnerables al abuso sexual y físico a manos de agentes y escoltas durante su paso por los países de tránsito.

## En los países de destino

13. Al llegar a los países de destino, las trabajadoras migratorias pueden ser víctimas de múltiples formas de discriminación de hecho y de derecho. En algunos países, los gobiernos imponen a veces restricciones o prohibiciones del empleo de mujeres en determinados sectores. En cualquier caso, las trabajadoras migratorias hacen frente a peligros a los que no están expuestos los hombres debido a entornos en los que, al no tomarse en cuenta las particularidades de género, se impide la movilidad de la mujer y se limita su acceso a información pertinente sobre sus derechos y facultades. El desequilibrio de género que permea ciertas ideas sobre lo que es o no es un trabajo apropiado para la mujer se traduce en un mercado laboral en que las oportunidades de empleo de la mujer se limitan al desempeño de las funciones que le han sido asignadas, como el cuidado del hogar, el servicio doméstico o el sector no estructurado. En esas circunstancias, las labores domésticas y determinadas formas de esparcimiento son las ocupaciones en que predomina particularmente la mujer.
14. Además, en algunos países de destino esas ocupaciones no están comprendidas en las definiciones jurídicas de trabajo, lo que priva a la mujer de varias formas de protección jurídica. Las trabajadoras migratorias en esas ocupaciones tienen dificultades para obtener contratos vinculantes en lo que respecta a las condiciones de trabajo, lo que a veces trae como consecuencia que trabajen largas horas sin percibir remuneración por horas extraordinarias. Las trabajadoras migratorias a menudo padecen formas interrelacionadas de discriminación, no sólo sexual o por motivo de género, sino también causadas por la xenofobia y el racismo. La discriminación por motivos de raza, origen étnico, particularidades culturales, origen nacional, idioma, religión u otra condición puede manifestarse también en los planos sexual y de género.

15. Debido a la discriminación de sexo o de género, las trabajadoras migratorias pueden percibir remuneraciones inferiores a las de los hombres, no cobrar su sueldo, sufrir demoras en los pagos de su sueldo hasta el momento de su partida o ver transferidos sus ingresos a cuentas a las que no tienen acceso. Por ejemplo, suele ocurrir que los empleadores de trabajadoras del servicio doméstico depositen el salario de éstas en cuentas que están a nombre del propio empleador. Si una mujer y su marido trabajan, el salario de la mujer puede ser depositado en una cuenta a nombre del marido. Muchas veces no se pagan en los sectores en que predomina la mujer los días de descanso semanal o los feriados nacionales. Las mujeres arrastran otras veces la pesada carga de la deuda contraída para pagar los honorarios de contratación y pueden verse imposibilitadas de salir de situaciones abusivas al no disponer de otros medios con que pagar esa deuda. Huelga decir que también las mujeres locales, no migrantes, pueden ser víctimas de este tipo de violaciones de sus derechos en empleos similares donde predominan las mujeres. Sin embargo, estas últimas tienen la posibilidad, por limitada que sea, de abandonar una situación laboral opresiva y obtener un nuevo empleo, mientras que en algunos países una trabajadora migratoria puede pasar a estar indocumentada apenas deja su empleo. Además, si quedan desempleadas, las trabajadoras locales no migratorias pueden contar con alguna protección económica gracias al apoyo de sus familiares; en cambio, es posible que las trabajadoras migratorias no cuenten con esa protección. Las trabajadoras migratorias enfrentan así peligros asociados tanto con el sexo y el género como con su estatus migratorio.
16. Las trabajadoras migratorias no siempre pueden ahorrar o transferir sus ahorros de manera segura por las vías ordinarias debido a su aislamiento (en el caso de las trabajadoras del servicio doméstico) y a procedimientos engorrosos, barreras lin-

güísticas y costos de transacción elevados. Este es un problema grave, ya que por lo general ganan menos que los hombres. A ello se añade que en muchos casos se ven en la obligación de enviar a sus familiares la totalidad de sus ingresos, lo que no siempre se espera de los hombres. Por ejemplo, las mujeres solteras tienen que proporcionar a veces apoyo financiero incluso a familiares no inmediatos en sus países de origen.

17. A menudo, las trabajadoras migratorias son víctimas de desigualdades que ponen en peligro su salud, ya sea porque carecen de acceso a los servicios de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, o porque no están amparadas por seguros médicos o planes nacionales de salud ni tienen cómo pagar sus elevados costos. En razón de que las mujeres tienen necesidades en materia de salud diferentes de las de los hombres, este aspecto exige una atención especial. La falta de regulaciones para garantizar su seguridad tanto en sus puestos de trabajo como durante el trayecto entre éstos y sus lugares de alojamiento puede también causar dificultades. En los casos en que se les proporciona alojamiento, especialmente en ocupaciones que emplean sobre todo mujeres, como las fábricas y explotaciones agrícolas y el servicio doméstico, las condiciones de vida pueden ser inaceptables y caracterizarse por el hacinamiento y la falta de agua corriente, servicios sanitarios adecuados, privacidad e higiene. Las trabajadoras migratorias son en ocasiones sometidas, sin su consentimiento, a pruebas obligatorias del VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas, de cuyos resultados se informa a agentes y empleadores y no a las propias trabajadoras; esto constituye una práctica discriminatoria desde el punto de vista sexual. De ser positivos los resultados de estas pruebas, las trabajadoras afectadas pueden perder su empleo o ser deportadas.
18. La discriminación puede ser particularmente aguda en relación con el embarazo. Las trabajadoras migratorias pueden ser obli-

gadas a someterse a pruebas de embarazo que, si son positivas, hacen que sean deportadas; no tienen acceso a servicios seguros de salud reproductiva e interrupción del embarazo cuando corre peligro la salud de la madre, o incluso después de una agresión sexual; no tienen derecho a licencias de maternidad ni a beneficios relacionados con la maternidad razonables, ni pueden obtener atención obstétrica a precios asequibles, lo que da por resultado riesgos graves para su salud. Las trabajadoras migratorias pueden ser despedidas si quedan embarazadas, y perder así en algunos casos su estatus migratorio, o ser deportadas.

19. Las trabajadoras migratorias pueden ser sometidas a condiciones particularmente desfavorables en relación con su permanencia en el país de destino. No pueden en algunos casos beneficiarse de los planes de reunificación familiar, que no siempre se hacen extensivos a las trabajadoras empleadas en sectores en los que predomina la mujer, como el servicio doméstico o los sectores del ocio y el esparcimiento. El permiso de residencia en el país de empleo puede tener restricciones severas, especialmente para las trabajadoras migratorias empleadas en el servicio doméstico cuando sus contratos a plazo fijo vencen o son rescindidos a capricho del empleador. Al perder su estatus migratorio, aumenta la vulnerabilidad de estas trabajadoras a la violencia por parte de los empleadores o de otras personas que deseen aprovecharse de la situación. Si son detenidas, pueden ser víctimas de actos de violencia perpetrados por funcionarios en los centros de detención.
20. Las trabajadoras migratorias son más vulnerables al abuso sexual, el acoso sexual y la violencia física, particularmente en los sectores donde predomina la mujer. Las empleadas domésticas son particularmente vulnerables a los maltratos físicos y sexuales, la privación de alimentos y del sueño y la crueldad



de sus empleadores. El acoso sexual de las trabajadoras migratorias empleadas en otros entornos laborales, como la agricultura y el sector industrial, es un problema de alcance mundial (véase E/CN.4/1998/74/Add.1). Las trabajadoras que migran como esposas de trabajadores migratorios o junto con sus familiares corren además el riesgo de ser víctimas de la violencia a manos de sus propios maridos o familiares cuando vienen de sociedades en que se considera importante la sumisión de la mujer.

21. El acceso de las trabajadoras migratorias a la justicia puede ser limitado. En algunos países se restringe el recurso de las trabajadoras migratorias a la justicia para reclamar contra las normas laborales discriminatorias, la discriminación en el empleo o la violencia sexual o por motivo de género. Las trabajadoras migratorias no siempre reúnen los requisitos para beneficiarse de servicios gubernamentales gratuitos de asistencia jurídica; a ello se suman muchas veces otros obstáculos, como la falta de atención y la hostilidad de algunos funcionarios y, en ocasiones, la connivencia de éstos con el autor del delito. Ha habido casos de abuso sexual, violencia y otras formas de discriminación contra las trabajadoras migratorias, cometidos por diplomáticos que disfrutaban de inmunidad diplomática. En algunos países hay lagunas en la legislación que protege a las trabajadoras migratorias. Por ejemplo, es posible que pierdan su permiso de trabajo si informan de actos de abuso o discriminación, y no pueden entonces costear su permanencia en el país durante el juicio, si es que se celebra alguno. Además de esos obstáculos formales, hay obstáculos prácticos que pueden impedir el acceso a los recursos jurídicos. Muchas trabajadoras no dominan el idioma del país y desconocen sus derechos. Otro problema que enfrentan es la falta de movilidad, ya que a menudo son confinadas por sus empleadores a los lugares de trabajo o residencia y se les prohíbe usar el teléfono

o incorporarse a grupos o asociaciones culturales. Estas trabajadoras no están muchas veces al corriente de las embajadas ni de los servicios a su disposición porque dependen de sus empleadores o maridos para obtener ese tipo de información. Por ejemplo, es muy difícil para las trabajadoras migratorias, a quienes sus empleadores apenas pierden de vista, incluso inscribirse en el registro de sus embajadas respectivas o presentar una denuncia. Es posible así que las mujeres migrantes no tengan contactos externos ni medios para presentar quejas, y puede ocurrir que sean víctimas de actos de violencia y abuso durante largos períodos antes de que esos actos se descubran. A ello se añade el hecho de que la retención de sus pasaportes por los empleadores y el temor a las represalias de las que trabajan en sectores vinculados a redes delictivas les impiden presentar denuncias.

22. Las trabajadoras indocumentadas son particularmente vulnerables a la explotación y el abuso en razón de su estatus migratorio irregular; esto exacerba su exclusión y el riesgo de explotación. La explotación puede consistir en trabajos forzados, y sus derechos laborales más básicos pueden estar limitados por el temor de ser denunciadas. A veces son también acosadas por la policía. Si son detenidas, suelen ser procesadas por violación de las leyes migratorias y recluidas en centros de detención, donde están expuestas a abusos sexuales, y luego deportadas.

## Recomendaciones a los Estados Partes<sup>[23]</sup>

### Responsabilidades comunes de los países de origen y destino

23. Las responsabilidades comunes de los países de origen y de destino son, entre otras, las siguientes:

- a) Formular políticas amplias en que se tengan en cuenta las cuestiones de género y los derechos humanos: los Estados Partes deben basarse en la Convención y las recomendaciones generales para formular políticas en que se tengan en cuenta las cuestiones de género y los derechos humanos, así como los principios de igualdad y no discriminación, para reglamentar y administrar todos los aspectos y fases de la migración, con el fin de facilitar así el acceso de las trabajadoras migratorias a oportunidades de empleo en otros países, promover la migración segura y velar por la protección de los derechos de las trabajadoras migratorias (artículo 2 a) y artículo 3);
- b) Promover la participación activa de las trabajadoras migratorias y de las organizaciones no gubernamentales pertinentes: los Estados Partes deben promover la participación activa de las trabajadoras migratorias y las organizaciones gubernamentales pertinentes en la formulación, la aplicación, la supervisión y la evaluación de esas políticas (artículo 7 b));
- c) Realizar actividades de investigación, reunión de datos y análisis: los Estados Partes deben realizar y apoyar la realización de investigaciones cuantitativas y cualitativas, la reunión de datos y los análisis para identificar los-

<sup>23</sup> Los artículos citados en las recomendaciones son los artículos correspondientes de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

problemas y las necesidades de las mujeres migrantes en todas las fases del proceso de migración, con el objetivo de promover los derechos de las trabajadoras migratorias y formular las políticas pertinentes (artículo 3).

### Responsabilidades específicas de los países de origen

24. Los países de origen tienen el deber de respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres nacionales del país que migran por razones laborales. Entre las medidas necesarias cabe señalar, entre otras, las siguientes:
  - a) Eliminar las prohibiciones o restricciones discriminatorias sobre la migración: los Estados Partes deben derogar las prohibiciones y restricciones basadas en el sexo y discriminatorias a la migración de las mujeres por razones de edad, estado civil, embarazo o maternidad. Deben asimismo poner fin a las restricciones por las que se exige a la mujer que obtenga la autorización de su marido o tutor para obtener un pasaporte o para viajar (artículo 2 f));
  - b) Normalización del contenido de los programas de educación, concienciación y capacitación: los Estados Partes deben elaborar programas adecuados de educación y concienciación en estrecha consulta con organizaciones no gubernamentales interesadas, especialistas en cuestiones de género y migración, trabajadoras migratorias con experiencia en materia de migración, y organismos de contratación fiables. A tal fin, los Estados Partes deberían (artículos 3, 5, 10 y 14):
    - i) Organizar o facilitar la organización de programas gratuitos o de bajo costo de información y capacitación sobre cuestiones de género y derechos para trabajadoras migratorias antes de su partida, a fin de alertarlas sobre las formas de explotación de que pueden ser objeto, que

abarquen, entre otras cosas, el contenido recomendado de los contratos de trabajo, los derechos que tienen legalmente en los países de empleo, los procedimientos para presentar recursos por vías oficiales y no oficiales, los procedimientos para obtener información sobre los empleadores, las particularidades culturales de los países de destino, la gestión del estrés, medidas de emergencia, y primeros auxilios, incluidos los números telefónicos de emergencia de las embajadas de los países de origen y los servicios de emergencia; así como información sobre la seguridad durante el paso por los países de tránsito, incluidas orientaciones sobre aeropuertos y líneas aéreas e información sobre salud general y salud reproductiva, en particular la prevención del VIH/SIDA. Estos programas de capacitación deben estar específicamente dirigidos a las futuras trabajadoras migratorias a través de programas eficaces de divulgación e impartirse en establecimientos de capacitación descentralizados, de manera que estén al alcance de las mujeres;

- ii) Proporcionar listas de agencias de contratación legítimas y fiables y crear un sistema unificado de información sobre empleos disponibles en el extranjero;
- iii) Proporcionar información sobre métodos y procedimientos para migrar en busca de trabajo a las trabajadoras que no deseen recurrir a los servicios de agencias de contratación;
- iv) Exigir que las agencias de contratación participen en programas de concienciación y capacitación e informarles de los derechos de las trabajadoras migratorias y las formas de discriminación y explotación por motivos de sexo
- v) y de género de que pueden ser víctimas las mujeres, y de sus responsabilidades para con las mujeres;
- vi) Realizar actividades de divulgación en las comunidades sobre los costos y beneficios de todas las formas de migración, así como actividades interculturales de conciencia-

- ción dirigidas al público general, en las que se destaquen los riesgos, los peligros y las oportunidades que ofrece la migración, el derecho de las mujeres a cobrar su salario y garantizar así su seguridad financiera, y la necesidad de mantener un equilibrio entre las responsabilidades familiares de la mujer y sus responsabilidades para consigo misma. Estas actividades podrían llevarse a cabo mediante programas educativos oficiales e informales;
- vi) Alentar a los medios de comunicación e información a que contribuyan a hacer conocer las cuestiones relacionadas con la migración, en particular el aporte de las trabajadoras migratorias a la economía, la vulnerabilidad de las mujeres a la explotación y la discriminación y los diversos sitios en que surgen estas situaciones;
- c) Reglamentos y sistemas de supervisión:
- i) Los Estados Partes deben aprobar reglamentos y diseñar sistemas de supervisión que permitan velar por que los agentes y las agencias de empleo respeten los derechos de todas las trabajadoras migratorias. Los Estados Partes deben incluir en su legislación una definición amplia de la contratación ilegal, así como disposiciones en que se prevea la imposición de sanciones legales en caso de infracción de las leyes por las agencias de empleo (artículo 2 e));
- ii) Los Estados Partes deben también establecer programas de acreditación que aseguren la aplicación de prácticas idóneas en las agencias de contratación (artículo 2 e);
- d) Servicios de salud: los Estados Partes deben asegurar que se expidan los certificados de salud normalizados y auténticos que requieran los países de destino y exigir que los futuros empleadores obtengan seguros médicos para las trabajadoras

migratorias. Todas las pruebas del VIH/SIDA y los exámenes médicos que sea menester realizar antes de la partida deben llevarse a cabo en forma respetuosa de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias. Debe prestarse especial atención al carácter voluntario de esas pruebas, a la prestación de servicios gratuitos o de bajo costo y a los problemas de la estigmatización (artículo 2 f) y artículo 12));

- e) Documentos de viaje: los Estados Partes deben velar por que las mujeres obtengan sus documentos de viaje en forma independiente y en condiciones de igualdad (artículo 2 d));
- f) Asistencia jurídica y administrativa: los Estados Partes deben poner a disposición de las mujeres migrantes asistencia jurídica en relación con la migración con fines laborales. Por ejemplo, deberían ofrecerse exámenes para asegurar que los contratos de trabajo sean válidos desde el punto de vista legal y protejan los derechos de la mujer en condiciones de igualdad con el hombre (artículos 3 y 11);
- g) Protección de las remesas de ingresos: los Estados Partes deben adoptar medidas para proteger las remesas enviadas por las trabajadoras migratorias y proporcionar información y asistencia que faciliten el acceso a instituciones financieras oficiales para enviar dinero a sus países de origen, así como alentarlas a participar en planes de ahorro (artículos 3 y 11);
- h) Facilitación del ejercicio del derecho a regresar: los Estados Partes deben velar por que las mujeres que deseen regresar a sus países de origen puedan hacerlo sin coerción ni abusos (artículo 3);
- i) Servicios para las mujeres que regresan: los Estados Partes deben establecer o supervisar el funcionamiento de servicios de asesoramiento socioeconómico, psicológico y jurídico, para facilitar la reintegración de las mujeres que han regresado a sus países de origen. Los Estados Partes deben asegurarse de que los proveedores de servicios no se aprovechen de la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias que

regresan a sus países de origen y establecer mecanismos de reclamación para proteger a las mujeres contra las represalias de agentes de contratación, empleadores o ex cónyuges (artículo 2 c) y artículo 3);

- j) Protección diplomática y consular: los Estados Partes deben capacitar adecuadamente y supervisar a su personal diplomático y consular para asegurar que cumplan con su obligación de proteger los derechos de las trabajadoras migratorias en el extranjero. Esta protección debería incluir servicios de apoyo adecuado para las mujeres migrantes, incluida la prestación oportuna de servicios de interpretación, atención y asesoramiento médico, asistencia jurídica y, de ser necesario, alojamiento. Los Estados Partes que han contraído obligaciones concretas en virtud del derecho internacional consuetudinario o en virtud de tratados como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares deben cumplir plenamente dichas obligaciones en lo que respecta a las trabajadoras migratorias (artículo 3).

### Responsabilidades específicas de los países de tránsito

25. Los Estados Partes cuyo territorio atraviesen las trabajadoras migratorias deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que su territorio no se use para facilitar la violación de los derechos de las trabajadoras migratorias. Deberían adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:
- a) Capacitación, vigilancia y supervisión de los funcionarios públicos: los Estados Partes deben capacitar, supervisar y vigilar debidamente a la policía de frontera y los funcionarios de inmigración en lo que respecta a las cuestiones de género y la aplicación de prácticas no discriminatorias en su trato con las mujeres migrantes (artículo 2 d));
- b) Protección contra la violación de los derechos de las trabaja-



doras migratorias en el territorio bajo su jurisdicción: los Estados Partes deben adoptar medidas para prevenir, enjuiciar y castigar todas las violaciones de derechos humanos cometidas en relación con la migración en el territorio bajo su jurisdicción, independientemente de si son perpetradas por autoridades públicas o por agentes privados. Los Estados Partes deben prestar o facilitar la prestación de servicios y asistencia en los casos de abandono de mujeres por el agente o escolta con que viajaban, procurar por todos los medios a su alcance descubrir a los culpables y procesarlos (artículo 2 c) y e)).

### Responsabilidades específicas de los países de destino

26. Los Estados Partes en que trabajan las mujeres migrantes deben adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar la no discriminación y la igualdad de derechos de las trabajadoras migratorias, inclusive en sus propias comunidades. Deberían adoptarse, entre otras, las medidas siguientes:
- a) Eliminación de las prohibiciones y restricciones discriminatorias en materia de inmigración: los Estados Partes deben derogar las prohibiciones y restricciones patentemente discriminatorias para la inmigración de la mujer. Deben asegurarse de que sus políticas en materia de concesión de visados no discriminen indirectamente a las mujeres a través de la restricción de los permisos de trabajo que necesitan las trabajadoras migratorias para trabajar en determinadas categorías de empleo en que predominan los hombres, o mediante la exclusión de determinadas ocupaciones en que predominan las mujeres. Deberían, además, eliminar las restricciones que prohíben a las trabajadoras migratorias contraer matrimonio con ciudadanos o residentes permanentes de los países de destino, quedar embarazadas u obtener una vivienda independiente (artículo 2 f));

- b) Protección jurídica de los derechos de las trabajadoras migratorias: los Estados Partes deben asegurar que en el derecho constitucional y civil, así como en los códigos laborales, se establezca que las trabajadoras migratorias disfrutan de los mismos derechos y la misma protección que los demás trabajadores del país, incluido el derecho a organizarse y asociarse libremente. Los Estados Partes deben garantizar la validez jurídica de los contratos ofrecidos a las trabajadoras migratorias. En particular, deben velar por que las ocupaciones en que predominan las trabajadoras migratorias, como el servicio doméstico y algunas formas de esparcimiento, estén protegidas por las leyes laborales, en particular los reglamentos relativos a los salarios y las horas de trabajo, los códigos de salud y seguridad y los reglamentos relativos a los días feriados y las vacaciones. En estos instrumentos jurídicos deben preverse mecanismos que permitan vigilar las condiciones imperantes en los lugares de trabajo de las mujeres migrantes, particularmente en los empleos donde su presencia es mayoritaria (artículo 2 a) y f) y artículo 11);
- c) Acceso a recursos: los Estados Partes deben asegurar que las trabajadoras migratorias puedan interponer recursos en los casos de violación de sus derechos. Deberían adoptarse, entre otras, las siguientes medidas concretas (artículo 2 c) y f) y artículo 3):
- i) Promulgar y hacer cumplir leyes y reglamentos que incluyan recursos y mecanismos de reclamación por la vía jurídica adecuados, y mecanismos fácilmente accesibles de solución de controversias, a fin de proteger a todas las trabajadoras migratorias, incluidas las indocumentadas, contra la discriminación y la explotación y el abuso sexuales;
  - ii) Derogar o modificar las leyes que impiden a las trabajadoras migratorias recurrir a los tribunales y otros mecanis-

mos jurídicos para obtener reparación. Entre ellas cabe señalar las relativas a la pérdida del permiso de trabajo y la consiguiente pérdida de ingresos, a lo que se suma el riesgo de deportación por las autoridades inmigratorias, cuando una trabajadora presenta una denuncia de explotación o abuso y hasta que se realiza la investigación. Los Estados Partes deben permitir que las trabajadoras puedan cambiar con mayor facilidad de empleador o patrocinador, sin correr el riesgo de ser deportadas cuando presentan denuncias de abusos;

- iii) Asegurar el acceso de las trabajadoras migratorias a la asistencia jurídica y los tribunales y a los sistemas encargados de hacer cumplir las leyes laborales, incluida la prestación de asistencia jurídica gratuita;
  - iv) Ofrecer alojamiento temporal a las trabajadoras migratorias que desean dejar a sus empleadores, sus cónyuges u otros familiares abusivos y alojamiento seguro para esas trabajadoras durante el juicio;
- d) Protección jurídica de la libertad de circulación: los Estados Partes deben velar por que los empleadores y agentes de contratación no confisquen o destruyan los documentos de viaje o de identidad pertenecientes a las trabajadoras migratorias. También deben adoptar medidas para poner fin a la reclusión o el encierro forzoso en el hogar de las trabajadoras migratorias, particularmente las que trabajan en el servicio doméstico. Debe capacitarse a los agentes de policía para que protejan a las trabajadoras migratorias contra esos abusos (artículo 2 e));
- e) Planes no discriminatorios de reunificación familiar: los Estados Partes deben garantizar que los planes de reunificación familiar no entrañen ningún tipo de discriminación, directa o indirecta, en razón del sexo (artículo 2 f));
- f) Reglamentos no discriminatorios para la obtención del permiso de residencia: en los casos en que el permiso de residencia

de las trabajadoras migratorias dependa del patrocinio del empleador o el marido, los Estados Partes deben adoptar disposiciones para permitir la obtención de permisos de residencia independientes. Estas disposiciones deberían facilitar la continuación de la permanencia legal de las mujeres que huyen de sus empleadores o cónyuges abusivos o que son despedidas por denunciar abusos (artículo 2 f));

- g) Capacitación y concienciación: los Estados Partes deben organizar programas obligatorios de concienciación sobre los derechos de las trabajadoras migratorias y las cuestiones de género para los empleadores y entidades públicas y privadas de contratación competentes y para los funcionarios públicos, como los oficiales de justicia penal, la policía de frontera, las autoridades migración y los proveedores de servicios sociales y de salud (artículo 3);
- h) Sistemas de supervisión: los Estados Partes deben aprobar reglamentos y sistemas de supervisión que aseguren que agentes de contratación y los empleadores respeten los derechos de todas las trabajadoras migratorias, vigilar atentamente las actividades de las agencias de contratación y enjuiciarlas si cometen actos de violencia, coerción, engaño o explotación (artículo 2 e));
- i) Acceso a los servicios: los Estados Partes deben velar por que las trabajadoras migratorias dispongan de servicios adecuados desde el punto de vista lingüístico y cultural, en que se tengan en cuenta las cuestiones de género; por ejemplo, programas de enseñanza de idiomas y conocimientos prácticos, alojamiento de emergencia, atención de la salud, servicios de policía, programas recreativos y programas especialmente concebidos para las trabajadoras migratorias aisladas, como las empleadas del servicio doméstico y otras que están encerradas en el hogar, además de las víctimas de violencia en el hogar. Las víctimas de abusos deben tener derecho a los servicios sociales y de emergencia pertinentes, sea cual fuere su estatus migratorio (artículos 3, 5 y 12);

- j) Derechos de las trabajadoras migratorias detenidas, incluidas las indocumentadas: los Estados Partes deben asegurar que las trabajadoras migratorias detenidas no sufran discriminación ni sean víctimas de actos de violencia por motivo de género, y que las madres embarazadas o lactantes y las enfermas tengan acceso a servicios adecuados. Deben también revisar, eliminar o modificar las leyes, reglamentos o políticas que redunden en la detención por motivos migratorios de un número desproporcionadamente alto de trabajadoras migratorias (artículo 2 d) y artículo 5);
- k) Inclusión social de las trabajadoras migratorias: los Estados Partes deben aprobar políticas y programas dirigidos a facilitar la integración de las trabajadoras migratorias en la nueva sociedad, sin menoscabar su identidad cultural y protegiendo sus derechos humanos de conformidad con la Convención (artículo 5);
- l) Protección de las trabajadoras migratorias indocumentadas: debe prestarse especial atención a la situación de las mujeres indocumentadas. Independientemente del estatus migratorio irregular de las trabajadoras migratorias indocumentadas, los Estados Partes tienen la obligación de proteger sus derechos humanos básicos. Las trabajadoras migratorias indocumentadas deben tener acceso a recursos jurídicos y reparación en situaciones que entrañen riesgos para su vida o tratos crueles o degradantes, o si son obligadas a realizar trabajos forzosos, privadas de la satisfacción de necesidades básicas, en particular en casos de emergencias médicas o embarazo y maternidad, o si son víctimas de abusos sexuales o físicos por parte de sus empleadores u otras personas. En caso de arresto o detención, los Estados Partes deben velar por que las trabajadoras migratorias indocumentadas reciban un trato humano y tengan acceso a las garantías procesales que prescribe la ley, incluida la prestación de asistencia jurídica gratuita. A tal fin, los Estados Partes deberían derogar o modificar las leyes o prácticas

que impidan a las trabajadoras migratorias indocumentadas recurrir a los tribunales u otros mecanismos de reparación. De ser inevitable la deportación, los Estados Partes deberían examinar cada caso individualmente y tener debidamente en cuenta las circunstancias relacionadas con el género y el riesgo de que se violen en el país de origen los derechos humanos de la deportada (artículo 2 c), e) y f)).

### Cooperación bilateral y regional

27. Entre las medidas que deberían adoptarse figuran las siguientes:

- a) Acuerdos bilaterales y regionales: los Estados Partes que sean países de origen, tránsito o destino deberían concertar acuerdos bilaterales o regionales o memorandos de entendimiento que protejan los derechos de las trabajadoras migratorias que se describen en la presente recomendación general (artículo 3);
- b) Prácticas idóneas e intercambio de información:
  - i) Se alienta asimismo a los Estados Partes a que intercambien experiencias sobre prácticas idóneas e información pertinente para promover la plena protección de los derechos de las trabajadoras migratorias (artículo 3);
  - ii) Los Estados Partes deben cooperar e intercambiar información sobre los culpables de violaciones de los derechos de las trabajadoras migratorias. Los Estados Partes que reciban información sobre los autores de tales violaciones que se encuentren en su territorio deben adoptar medidas para investigar, enjuiciar y castigar a los culpables (artículo 2 c)).

### Recomendaciones relativas a la supervisión y la presentación de informes

28. Los Estados Partes deben incluir en sus informes información sobre el marco jurídico, las políticas y los programas establecidos para proteger los derechos de las trabajadoras migratorias, teniendo en cuenta las preocupaciones relativas al sexo y el género que se exponen en los párrafos 10 a 22 y guiándose por las recomendaciones contenidas en los párrafos 23 a 27 de la presente recomendación general. Deben reunirse datos adecuados sobre el cumplimiento y la eficacia de las leyes, políticas y programas y la situación de hecho de las mujeres migrantes para asegurar así la pertinencia de la información incluida en los informes. Esta información debe proporcionarse de conformidad con los artículos pertinentes de la Convención y sobre la base de las sugerencias formuladas a partir de todas las recomendaciones.

239

### Ratificación o adhesión a los tratados pertinentes de derechos humanos

29. Se alienta a los Estados Partes a que ratifiquen todos los instrumentos internacionales pertinentes para la protección de los derechos humanos de las trabajadoras migratorias, en particular la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.





# 27

Recomendación general N°

## Sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos

### Introducción

1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en lo sucesivo “el Comité”), preocupado por las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres de edad y por el hecho de que sus derechos no se abordan sistemáticamente en los informes de los Estados partes, en su 42º período de sesiones, celebrado del 20 de octubre al 7 de noviembre de 2008, decidió aprobar una recomendación general sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, de conformidad con el artículo 21 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en lo sucesivo “la Convención”).

- C E  
D  
A W
2. En su decisión 26/III, de 5 de julio de 2002, el Comité reconoció que la Convención “es un instrumento importante para hacer frente a la cuestión de los derechos humanos de las mujeres de edad”<sup>1</sup>. La Recomendación general N° 25, relativa al artículo 4, párrafo 1, de la Convención (medidas especiales de carácter temporal), también reconoce que la edad es uno de los motivos por los que la mujer puede sufrir múltiples formas de discriminación. En particular, el Comité reconoció la necesidad de disponer de datos estadísticos, desglosados por edad y sexo, a fin de evaluar mejor la situación de las mujeres de edad<sup>[24]</sup>.
  3. El Comité afirma los compromisos previos respecto a los derechos de las mujeres de edad incorporados, entre otros instrumentos, en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento<sup>[25]</sup>, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing<sup>[26]</sup>, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (resolución 46/91, anexo, de la Asamblea General), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo<sup>[27]</sup>, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002<sup>[28]</sup>, y las Observaciones generales N° 6, relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (1995), y N° 19, sobre el derecho a la seguridad social (2008), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>24</sup> Véanse Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/57/38, Primera parte, cap. I, decisión 26/III, y cap. VII, párrs. 430 a 436).

<sup>25</sup> Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.I.16), cap. VI, secc. A.

<sup>26</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

<sup>27</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo.

<sup>28</sup> Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.IV.4), cap. I, resolución 1, anexo II.

## Información general

4. Según estimaciones de las Naciones Unidas, dentro de 36 años el número de personas mayores de 60 años de edad superará al de menores de 15 años en todo el mundo. Se calcula que en 2050 el número de personas de edad ascenderá a más de 2.000 millones, o sea el 22% de la población mundial, cifra sin precedentes que duplica el actual 11% de la población de más de 60 años.
5. La feminización del envejecimiento revela que la mujer tiende a ser más longeva que el hombre y que el número de mujeres de edad que viven solas supera al de hombres en la misma situación. Si bien hay 83 hombres por cada 100 mujeres mayores de 60 años, entre los mayores de 80 años solo hay 59 hombres por cada 100 mujeres de más de 80 años. Además, las estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales indican que el 80% de los hombres de más de 60 años están casados, frente a solo el 48% de las mujeres de edad<sup>[29]</sup>.
6. Este inaudito envejecimiento demográfico, imputable a la mejora del nivel de vida y de los servicios básicos de atención de la salud, así como al descenso de la fecundidad y al aumento de la longevidad, se puede considerar un éxito de la labor de desarrollo y todo indica que continuará, lo que hará del siglo XXI el siglo del envejecimiento. Sin embargo, estos cambios demográficos tienen profundas repercusiones en los derechos humanos y confieren un mayor sentido de urgencia a la necesidad de abordar la discriminación de que son objeto las mujeres de edad de una forma más completa y sistemática a través de la Convención.

---

<sup>29</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Population Ageing and Development 2009 Chart, disponible en <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>.

- C E  
D  
A W
7. La cuestión del envejecimiento afecta por igual a países desarrollados y en desarrollo. Se prevé que la proporción de personas de edad en los países menos adelantados aumentará del 8% en 2010 al 20% en 2050<sup>[30]</sup>, mientras que la de niños disminuirá del 29% al 20%<sup>[31]</sup>. El número de mujeres de edad en las regiones menos adelantadas aumentará en 600 millones entre 2010 y 2050<sup>[32]</sup>. Este cambio demográfico plantea graves dificultades a los países en desarrollo. El envejecimiento de la sociedad es una tendencia bien establecida y una característica significativa de la mayoría de los países desarrollados.
  8. Las mujeres de edad no constituyen un grupo homogéneo. Representan una gran diversidad de experiencias, conocimientos, habilidades y aptitudes, pero su situación económica y social depende de una serie de factores demográficos, políticos, ambientales, culturales, sociales, individuales y familiares. La contribución de las mujeres de edad a la vida pública y privada como dirigentes de sus comunidades, empresarias, cuidadoras, asesoras y mediadoras, entre otras funciones, no tiene precio.

### Propósito y objetivo

9. En la presente recomendación general sobre las mujeres de edad y la promoción de sus derechos se estudia la relación entre los artículos de la Convención y el envejecimiento. Se señalan las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan las mujeres a medida que van envejeciendo, se explica el contenido de las obligaciones que deben asumir los Estados partes con respecto al envejecimien-

---

<sup>30</sup> Ibíd.

<sup>31</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.

<sup>32</sup> Ibíd.

to con dignidad y los derechos de las mujeres de edad, y se formulan recomendaciones de política para incorporar las respuestas a las preocupaciones de las mujeres de edad en estrategias nacionales, iniciativas de desarrollo y medidas positivas, de manera que estas mujeres puedan participar plenamente en la sociedad, sin discriminación y en pie de igualdad con los hombres.

10. En la recomendación general también se proporciona orientación a los Estados partes acerca de la inclusión de la situación de las mujeres de edad en sus informes sobre la aplicación de la Convención. La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de edad solo se podrá lograr respetando y protegiendo plenamente su dignidad y su derecho a la integridad y a la libre determinación.

245

### Motivos concretos de preocupación

11. Si bien tanto el hombre como la mujer son objeto de discriminación a medida que envejecen, las mujeres viven el envejecimiento de distinta forma. El efecto de las desigualdades de género a lo largo de la vida se agrava con la vejez y con frecuencia se basa en normas culturales y sociales hondamente arraigadas. La discriminación que sufren las mujeres de edad suele ser el resultado de una distribución injusta de recursos, malos tratos, abandono y restricción del acceso a servicios básicos.
12. Las formas concretas de discriminación contra las mujeres de edad pueden diferir mucho según las diversas circunstancias socioeconómicas y los diferentes entornos socioculturales, dependiendo del grado de igualdad de oportunidades y opciones con respecto a la educación, el empleo, la salud, la familia y la vida privada. En muchos países, la falta de aptitudes de telecomunicación, acceso a una vivienda adecuada, servicios sociales e Internet, así como la soledad y el aislamiento, plantean problemas a las mujeres de

edad. Las que viven en zonas rurales o barrios urbanos marginados suelen carecer seriamente de recursos básicos para su subsistencia, seguridad de ingresos, acceso a servicios de salud e información sobre sus derechos o el disfrute de ellos.

13. La discriminación que sufren las mujeres de edad con frecuencia es de carácter multidimensional, al sumarse la discriminación por motivo de edad a la discriminación por razón de género, origen étnico, discapacidad, grado de pobreza, orientación sexual e identidad de género, condición de migrante, estado civil y familiar, alfabetismo y otras circunstancias. Las mujeres de edad que pertenecen a grupos minoritarios, étnicos o indígenas, o son desplazadas internas o apátridas, suelen ser víctimas de discriminación en un grado desproporcionado.
14. Muchas mujeres de edad reciben un trato desatento, porque se piensa que ya no son útiles ni desde el punto de vista económico ni reproductivo y se las considera una carga para la familia. Circunstancias tales como la viudez y el divorcio son motivos adicionales de discriminación, mientras que la falta de servicios de atención de la salud para enfermedades o afecciones como la diabetes, el cáncer, la hipertensión, las enfermedades coronarias, las cataratas, la osteoporosis y el Alzheimer, o el reducido acceso a estos servicios, impiden a las mujeres de edad disfrutar plenamente de sus derechos humanos.
15. El pleno desarrollo y adelanto de la mujer solo se puede lograr mediante un planteamiento basado en el ciclo vital que reconozca y tenga en cuenta las distintas etapas de la vida de la mujer —niñez, adolescencia, edad adulta y vejez— y el efecto de cada etapa en el disfrute de los derechos humanos por las mujeres de edad. Los derechos consagrados en la Convención son aplicables a todas las etapas de la vida de una mujer. Sin embargo, en muchos países, la discriminación por motivo de edad se sigue

tolerando y aceptando en los planos individual, institucional y normativo, y pocos países tienen leyes que prohíban la discriminación basada en la edad.

16. Los estereotipos basados en el género y las prácticas tradicionales y consuetudinarias pueden tener efectos nocivos para las mujeres de edad, particularmente las discapacitadas, en todos los aspectos de su vida, incluidas sus relaciones familiares, sus funciones en la comunidad, la manera en que se las representa en los medios de información, la actitud de los empleadores, los trabajadores del sector de salud y otros proveedores de servicios, y pueden resultar en violencia física y abusos psicológicos, verbales y financieros.
17. Las mujeres de edad suelen ser discriminadas por medio de restricciones que menoscaban su participación en los procesos políticos y de toma de decisiones. Por ejemplo, la falta de documentos de identidad o de medios de transporte puede impedirles ejercer su derecho al voto. En algunos países las mujeres de edad no tienen derecho a establecer ni participar en asociaciones u otras organizaciones no gubernamentales para promover sus derechos. Además, la edad de la jubilación obligatoria puede ser más temprana para la mujer, lo que puede dar lugar a discriminación contra las mujeres, incluso las que representan a sus gobiernos en el plano internacional.
18. Las mujeres de edad que tienen condición jurídica de refugiadas o que son apátridas o solicitantes de asilo, así como las trabajadoras migrantes o las desplazadas internas, suelen estar expuestas a discriminación, abusos y descuido. Las mujeres de edad desplazadas forzosas o apátridas pueden sufrir de síndrome de estrés postraumático, que puede no ser reconocido o tratado por los proveedores de servicios de atención de la salud. A las mujeres de edad refugiadas y desplazadas internas a veces se les niega el acceso a la atención de salud porque carecen de condición jurídica o de documentos legales y/o están reasentadas en lugares alejados de los

centros de salud. También pueden enfrentarse a barreras culturales y lingüísticas en su intento de acceder a estos servicios.

19. Los empleadores suelen considerar que no es rentable invertir en la educación o formación profesional de las mujeres de edad. Estas mujeres tampoco tienen las mismas oportunidades de formación en el campo de las nuevas tecnologías de la información, ni disponen de los recursos necesarios para obtenerlas. A muchas mujeres de edad pobres, en particular las discapacitadas y las que viven en zonas rurales, se les niega el derecho a la educación, y la que, si acaso, reciben es escasa, tanto formal como informal. El analfabetismo y la ignorancia de aritmética elemental pueden restringir gravemente la plena participación de la mujer de edad en la vida pública y política, la economía y el acceso a una serie de servicios, derechos y actividades recreativas.
20. Las mujeres son menos numerosas en el sector estructurado del empleo. También suelen recibir un salario inferior al de los hombres por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. Por otra parte, la discriminación de género en el empleo que sufren durante toda su vida tiene un impacto acumulativo en la vejez, que las obliga a vivir con ingresos y pensiones desproporcionadamente bajos, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres. En su Observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que en casi todos los Estados habrá necesidad de planes de pensiones no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante los planes contributivos (párr. 4 b)), al tiempo que el artículo 28, párrafo 2 b), de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad prevé la protección social de las mujeres de edad, especialmente las discapacitadas. Puesto que el monto de la pensión por vejez está estrechamente vinculado al salario percibido durante la vida activa, con frecuencia las mujeres de edad perciben una pensión más reducida que la de los hombres. Además, estas mujeres se



ven particularmente afectadas por la discriminación por motivos de edad y sexo, que resulta en una edad de jubilación obligatoria distinta de la de los hombres. Las mujeres deberían poder elegir su edad de jubilación a fin de proteger el derecho de las mujeres de edad a trabajar si lo desean y a cotizar para su pensión, según proceda, en pie de igualdad con los hombres. Es sabido que muchas mujeres de edad se ocupan, y en ocasiones son las cuidadoras exclusivas, de niños pequeños, esposos o compañeros, o padres o parientes muy ancianos a su cargo. El costo financiero y emocional de esta atención no remunerada rara vez se reconoce.

21. El derecho a la libre determinación y consentimiento con respecto a la atención de la salud de las mujeres de edad no siempre se respeta. Los servicios sociales prestados a las mujeres de edad, incluidos los cuidados a largo plazo, pueden reducirse de manera desproporcionada cuando se recorta el gasto público. Las afecciones y enfermedades físicas y mentales posmenopáusicas, posreproductivas y de otro tipo, relacionadas con la edad y específicas de la mujer, tienden a pasarse por alto en la investigación, los estudios académicos, la normativa pública y la prestación de servicios. La información sobre salud sexual y el VIH/SIDA rara vez se facilita en una forma aceptable, accesible y apropiada para las mujeres de edad. Muchas de ellas carecen de seguros de enfermedad privados o están excluidas de los planes estatales por no haber contribuido a ellos durante su vida laboral en el sector no estructurado o cuidando a otros sin remuneración.
22. Las mujeres de edad pueden no tener derecho a prestaciones familiares si no son la madre o la tutora legal de los niños que cuidan.
23. Los planes de microcrédito y finanzas suelen incorporar restricciones de edad u otros criterios que impiden a las mujeres de edad beneficiarse de ellos. Muchas mujeres de edad, en particular las confinadas al hogar, no pueden participar en actividades cultura-

les, recreativas o comunitarias, lo que las deja aisladas y repercute de manera negativa en su bienestar. Con frecuencia, no se presta suficiente atención a los requisitos necesarios para llevar una vida autónoma, como la asistencia personal, una vivienda adecuada, incluido el fácil acceso a ella, y ayudas a la movilidad.

24. En muchos países, la mayoría de las mujeres de edad viven en zonas rurales donde les resulta aún más difícil acceder a los servicios, a causa de su edad y su grado de pobreza. Muchas de ellas reciben, si acaso, remesas insuficientes y con irregularidad, de sus hijos trabajadores migrantes. Ver denegados sus derechos a agua, alimentos y vivienda es parte de la vida diaria de muchas mujeres de edad pobres de las zonas rurales. Las mujeres de edad no siempre pueden permitirse una alimentación adecuada debido a una combinación de factores, como el elevado precio de los alimentos y la precariedad de sus ingresos —a causa de la discriminación en el empleo—, su seguridad social y su acceso a los recursos. La falta de transporte puede impedir a las mujeres de edad acceder a servicios sociales o participar en actividades comunitarias y culturales. Esta falta de acceso puede deberse a los bajos ingresos que perciben estas mujeres y a la ausencia de políticas públicas adecuadas para proporcionarles transportes públicos asequibles y accesibles que atiendan sus necesidades.
25. El cambio climático afecta de manera diferente a las mujeres, especialmente a las mujeres de edad que, debido a sus diferencias fisiológicas, su capacidad física y su edad y género, así como a las normas y roles sociales y a una desigual distribución de la ayuda y los recursos a causa de las jerarquías sociales, resultan especialmente desfavorecidas cuando se producen desastres naturales. Su acceso limitado a los recursos y a los procesos de adopción de decisiones aumenta su vulnerabilidad frente al cambio climático.
26. Con arreglo a algunas leyes legisladas y consuetudinarias, la mujer no tiene derecho a heredar ni a administrar los bienes conyugales

al morir su esposo. Algunos sistemas jurídicos justifican esta práctica proporcionando a las viudas otros medios para lograr la seguridad económica, como el pago de una pensión de manutención con cargo al patrimonio del difunto. Sin embargo, en la realidad esas disposiciones apenas se aplican, y con frecuencia las viudas se quedan en la miseria. Algunas leyes son especialmente discriminatorias contra las viudas de edad, y algunas viudas son víctimas del despojo de bienes.

27. Las mujeres de edad son especialmente vulnerables a la explotación y los abusos, en particular de orden económico, cuando su capacidad jurídica se supedita a la actuación de abogados o miembros de la familia sin su consentimiento.
28. La Recomendación general N° 21 (1994) del Comité establece que “[l]a poligamia infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas, tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo, que debe desalentarse y prohibirse” (párr. 14). Sin embargo, la poligamia se sigue practicando en muchos Estados partes, y muchas mujeres forman parte de uniones poligámicas. Las esposas de edad suelen quedar desatendidas en los matrimonios poligámicos, una vez que se las considera inactivas desde el punto de vista económico o reproductivo.

## Recomendaciones

### Cuestiones generales

29. Los Estados partes deben reconocer que las mujeres de edad son un recurso importante para la sociedad y tienen la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para eliminar la discriminación contra las mujeres de edad. Los Estados partes deberían adoptar políticas y medidas, incluidas me-

didias especiales de carácter temporal, que tomen en consideración el género y la edad, de conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y con las Recomendaciones generales N° 23 (1997) y N° 25 (2004) del Comité, para velar por que las mujeres de edad puedan participar plena y efectivamente en la vida política, social, económica, cultural y civil, así como en cualquier otro ámbito de la sociedad.

30. Los Estados partes tienen la obligación de garantizar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres a lo largo de su vida tanto en tiempo de paz como de conflicto, así como en caso de desastres naturales y/o provocados por el hombre. Por lo tanto, los Estados partes deben velar por que todas las normas jurídicas, políticas e intervenciones destinadas al pleno desarrollo y adelanto de la mujer no discriminen a las mujeres de edad.
31. Las obligaciones de los Estados partes deben tomar en consideración el carácter multidimensional de la discriminación contra la mujer y velar por que el principio de igualdad entre los géneros se aplique a lo largo del ciclo vital de la mujer en la ley y en la práctica. A este respecto, se insta a los Estados partes a que deroguen o enmienden las leyes, reglamentos y costumbres vigentes que discriminan a las mujeres de edad y velen por que la legislación prohíba la discriminación por motivo de edad y sexo.
32. Para apoyar la reforma jurídica y la formulación de políticas, se insta a los Estados partes a que recopilen, analicen y difundan datos desglosados por edad y sexo, a fin de disponer de información sobre la situación de las mujeres de edad, particularmente las del medio rural, las que viven en zonas de conflicto, las que pertenecen a grupos minoritarios y las afectadas por discapacidad. Dichos datos deberían referirse especialmente a la pobreza, el analfabetismo, la violencia, el trabajo no remunerado, incluida la atención prestada a las personas que viven con el VIH/SIDA o

están afectadas por él, la migración, el acceso a la atención de la salud, la vivienda, las prestaciones sociales y económicas y el empleo, entre otras cuestiones.

33. Los Estados partes deben mantener informadas a las mujeres de edad acerca de sus derechos y de cómo pueden acceder a servicios jurídicos. Deben capacitar a la policía y al poder judicial, así como a los servicios de asistencia letrada y los servicios jurídicos auxiliares, sobre los derechos de las mujeres de edad y sensibilizar y educar a las autoridades e instituciones públicas en las cuestiones relativas a la edad y el género que afectan a las mujeres de edad. La información, los servicios jurídicos, los recursos efectivos y las medidas de reparación también deben estar disponibles y ser accesibles para las mujeres de edad con discapacidad.
34. Los Estados partes deben permitir a las mujeres de edad exigir reparación y justicia en caso de que se violen sus derechos, incluido el derecho a la administración de bienes, y velar por que no se vean privadas de su capacidad jurídica por motivos arbitrarios o discriminatorios.
35. Los Estados partes deben velar por que las medidas para hacer frente al cambio climático y reducir el riesgo de desastres incluyan una perspectiva de género y tengan en cuenta las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres de edad. También deben facilitar la participación de estas mujeres en la toma de decisiones relativas a la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste.

### Estereotipos

36. Los Estados partes tienen la obligación de eliminar los estereotipos negativos y modificar los patrones de conducta sociales y culturales que son perjudiciales y dañinos para las mujeres de edad, a fin de reducir los abusos físicos, sexuales, psicológicos, verbales y

económicos que experimentan dichas mujeres, especialmente las afectadas por discapacidad, a causa de estereotipos y prácticas culturales negativos.

## Violencia

37. Los Estados partes tienen la obligación de redactar leyes que reconozcan y prohíban la violencia, incluidas la violencia doméstica, sexual e institucional, contra las mujeres de edad, particularmente las afectadas por discapacidad. Los Estados partes tienen la obligación de investigar, enjuiciar y castigar todos los actos de violencia contra las mujeres de edad, incluidos los que resulten de prácticas y creencias tradicionales.
38. Los Estados partes deben prestar especial atención a la violencia que padecen las mujeres de edad durante los conflictos armados, las repercusiones que éstos tienen en sus vidas, y la contribución que pueden aportar estas mujeres a la solución pacífica de los conflictos y a los procesos de reconstrucción. Los Estados partes deben prestar la debida consideración a la situación de las mujeres de edad al abordar la violencia sexual, los desplazamientos forzados y las condiciones de los refugiados durante los conflictos armados. Al abordar estas cuestiones, deben tomar en consideración las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas relativas a las mujeres y la paz y la seguridad, en particular las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008) y 1889 (2009) del Consejo de Seguridad.

## Participación en la vida pública

39. Los Estados partes tienen la obligación de velar por que las mujeres de edad tengan la oportunidad de participar en la vida pública y política y ocupar cargos públicos a todos los niveles, y por que dispongan de la documentación necesaria para inscribirse para votar y presentarse como candidatas a las elecciones.

## Educación

40. Los Estados partes tienen la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades en la esfera de la educación para las mujeres de todas las edades, y velar por que las mujeres de edad tengan acceso a la educación de adultos y a oportunidades de aprendizaje a lo largo de su vida, así como al material informativo que necesitan para su bienestar y el de sus familias.

## Trabajo y prestaciones en materia de pensiones

41. Los Estados partes tienen la obligación de facilitar la participación de las mujeres de edad en el trabajo remunerado sin que sean discriminadas por motivos de su edad o sexo. Deben velar por que se preste especial atención a atender los problemas que puedan afectar a las mujeres de edad en su vida laboral y por que no se las obligue a jubilarse anticipadamente o a aceptar soluciones similares. Los Estados partes también deben vigilar las repercusiones que tienen para las mujeres de edad las diferencias de salario por motivos de género.
42. Los Estados partes tienen la obligación de asegurar que la edad de jubilación en los sectores público y privado no discrimine a las mujeres. Por consiguiente, tienen la obligación de velar por que las políticas en materia de pensiones no sean de ningún modo discriminatorias, incluso contra las mujeres que deciden jubilarse a una edad temprana, y por que todas las mujeres de edad que han participado en la vida activa tengan acceso a una pensión adecuada. Los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas, de ser necesario, medidas especiales de carácter temporal, para garantizar dichas pensiones.
43. Los Estados partes deben velar por que las mujeres de edad, incluidas las que se ocupan del cuidado de niños, tengan acceso a

prestaciones sociales y económicas adecuadas, como por ejemplo prestaciones por cuidado de hijos, y reciban toda la ayuda necesaria cuando se ocupan de padres o parientes ancianos.

44. Los Estados partes deben ofrecer pensiones no contributivas adecuadas, en pie de igualdad con el hombre, a todas las mujeres que carecen de otra pensión o no tienen una seguridad de ingresos suficiente, y las mujeres de edad, especialmente las que viven en zonas remotas o rurales, deben tener acceso a prestaciones sociales del Estado.

### Salud

45. Los Estados partes deben adoptar una política integral de atención de la salud orientada a proteger las necesidades de salud de las mujeres de edad, de conformidad con la Recomendación general N° 24 (1999) del Comité, relativa a la mujer y la salud. Esta política debe asegurar una atención de la salud asequible y accesible a todas las mujeres de edad mediante, cuando proceda, la eliminación de las cuotas de usuario, la capacitación de trabajadores del sector de la salud en enfermedades geriátricas, el suministro de medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas y no transmisibles relacionadas con el envejecimiento, la atención médica y social a largo plazo, incluida la atención que permite llevar una vida independiente, y cuidados paliativos. Las medidas de atención a largo plazo deben incluir intervenciones que promuevan cambios de comportamiento y de estilos de vida, con miras a posponer la aparición de problemas de salud, como prácticas nutricionales saludables y una vida activa, así como el acceso a un costo asequible a servicios de atención de la salud, incluidos programas de detección precoz y tratamiento de enfermedades, especialmente las de más prevalencia entre las mujeres de edad. Las políticas de salud también deben garantizar que la atención médica prestada a las mujeres de edad, incluidas las afectadas por



discapacidad, se base en el consentimiento libre e informado de la persona interesada.

46. Los Estados partes deben adoptar programas especiales adaptados a las necesidades físicas, mentales, emocionales y de salud de las mujeres de edad, que se centren en particular en las mujeres pertenecientes a minorías y las mujeres afectadas por discapacidad, así como en las mujeres encargadas del cuidado de sus nietos o de otros niños a su cargo debido a la migración de los padres, y las que se ocupan del cuidado de parientes que viven con el VIH/SIDA o se ven afectados por él.

### Empoderamiento económico

257

47. Los Estados partes tienen la obligación de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres de edad en la vida económica y social. Se deben eliminar todas las barreras basadas en la edad y el sexo que obstaculizan el acceso a los créditos y préstamos agrícolas, y se debe asegurar que las mujeres de edad agricultoras y pequeñas propietarias de tierras tengan acceso a la tecnología adecuada. Los Estados partes deben ofrecer servicios especiales de apoyo y microcréditos sin garantía y alentar la participación de las mujeres de edad en la microempresa. Se deben crear instalaciones recreativas para las mujeres de edad y prestar servicios de extensión a las que están confinadas a su hogar. Los Estados partes deben facilitar transporte asequible y apropiado para permitir a las mujeres de edad, particularmente las que viven en zonas rurales, participar en la vida económica y social, especialmente en actividades de la comunidad.

### Prestaciones sociales

48. Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para que las mujeres de edad tengan acceso a una vivienda adecuada que se ajuste a sus necesidades específicas, y para que se eliminen todos

los obstáculos, arquitectónicos o de otro tipo, que merman su movilidad y las conducen al confinamiento forzoso. Los Estados partes deben prestar a las mujeres de edad servicios sociales que les permitan permanecer en su hogar y vivir independientemente mientras sea posible. Se deben abolir las leyes y prácticas que afectan negativamente al derecho de las mujeres de edad a la vivienda, la tierra y la propiedad. Los Estados partes también deben proteger a las mujeres de edad contra los desalojos forzosos y la falta de hogar.

### Las mujeres de edad del medio rural y otras mujeres de edad vulnerables

49. Los Estados partes deben velar por que las mujeres de edad estén incluidas y representadas en la planificación del desarrollo rural y urbano. Los Estados partes deben asegurar a las mujeres de edad servicios de abastecimiento de agua, electricidad y otros servicios públicos a un costo asequible. Las políticas destinadas a aumentar el acceso a servicios adecuados de agua potable y saneamiento deben contemplar el uso de tecnologías que sean accesibles y no requieran un esfuerzo físico indebido.
50. Los Estados partes deben aprobar leyes y políticas apropiadas que tomen en consideración el género y la edad para asegurar la protección de las mujeres de edad refugiadas, apátridas, desplazadas internas o trabajadoras migrantes.

### Matrimonio y vida familiar

51. Los Estados partes tienen la obligación de derogar todas las leyes que discriminan a las mujeres de edad en el matrimonio y en caso de disolución de éste, en particular en lo que respecta a los bienes y la herencia.
52. Los Estados partes deben derogar todas las leyes que discriminan a las mujeres de edad viudas con respecto a los bienes y la herencia,

y protegerlas contra el despojo de sus tierras. Deben aprobar leyes de sucesión intestada que respeten las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención. Además, deben adoptar medidas para poner fin a las prácticas que obligan a las mujeres de edad a casarse contra su voluntad, y velar por que no se les exija contraer matrimonio con un hermano del marido fallecido o con cualquier otra persona para acceder a la sucesión.

53. Los Estados partes deben desalentar y prohibir las uniones poligámicas, de conformidad con la Recomendación general N° 21, y garantizar que, en caso de fallecimiento de un esposo polígamo, su patrimonio se distribuya en partes iguales entre sus esposas y sus respectivos hijos.



# 28

Recomendación general N°

## Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

### I. Introducción

1. Mediante esta recomendación general, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) procura aclarar el alcance y el significado del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“la Convención”), en el que se establecen medios para que los Estados partes apliquen a nivel nacional las disposiciones sustantivas de la Convención. El Comité alienta a los Estados partes a que traduzcan esta recomendación general a los idiomas nacio-

nales y locales y le den amplia difusión en todos los poderes del Estado, la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, el mundo académico y las organizaciones e instituciones que se ocupan de los derechos humanos y la condición de la mujer.

2. La Convención es un instrumento dinámico que se adapta a la evolución del derecho internacional. Desde su primer período de sesiones en 1982, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros actores nacionales e internacionales han contribuido a aclarar e interpretar el contenido sustantivo de los artículos de la Convención, la naturaleza específica de la discriminación contra la mujer y los diversos instrumentos para hacerle frente.
3. La Convención forma parte de un amplio marco jurídico internacional de derechos humanos cuyo objetivo es asegurar el goce de todos los derechos humanos por todas las personas y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género. La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad contienen disposiciones explícitas que garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre en el goce de los derechos que allí se consagran, mientras que otros tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se basan implícitamente en el concepto de no discriminación por motivos de sexo o género. Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 100 (1951) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, N° 111 (1958) relativo a la discriminación en materia de empleo y

ocupación y N° 156 (1981) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de El Cairo y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing también contribuyen a establecer un régimen jurídico internacional que consagra la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación. De manera similar, las obligaciones asumidas por los Estados en el contexto de los sistemas regionales de derechos humanos son complementarias del marco universal de derechos humanos.

4. El objetivo de la Convención es eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de sexo. Garantiza a la mujer un reconocimiento igualitario, así como el goce y el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil, doméstico o de otro tipo, independientemente de su estado civil, y en condiciones de igualdad con el hombre.
5. Si bien en la Convención solo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar el artículo 1 junto con el párrafo f) del artículo 2 y el párrafo a) del artículo 5 se pone de manifiesto que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por motivos de género. El término “sexo” se refiere aquí a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. El término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, cultu-

rales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar. La aplicación de la Convención a la discriminación por motivos de género se pone de manifiesto en la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Esta definición señala que cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado reducir o anular el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales constituye discriminación, incluso cuando no sea en forma intencional. De esto se desprendería que el trato idéntico o neutro de la mujer y el hombre podría constituir discriminación contra la mujer cuando tuviera como resultado o efecto privarla del ejercicio de un derecho al no haberse tenido en cuenta la desventaja y la desigualdad preexistentes por motivos de género. Las opiniones del Comité al respecto se ponen de manifiesto en su examen de los informes, sus recomendaciones generales, decisiones, sugerencias y declaraciones, su examen de las comunicaciones individuales y sus investigaciones en virtud del Protocolo Facultativo.

6. El artículo 2 es crucial para la plena aplicación de la Convención, ya que determina la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales de los Estados partes. Las obligaciones consagradas en el artículo 2 están íntimamente relacionadas con todas las demás disposiciones sustantivas de la Convención, dado que los Estados partes tienen la obligación de garantizar que todos los derechos consagrados en la Convención se respeten plenamente a nivel nacional.
7. El artículo 2 de la Convención debería leerse conjuntamente con los artículos 3, 4, 5 y 24, y a la luz de la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Asimismo, el alcance de las obligaciones generales del artículo 2 también debería interpretarse a la luz de las recomendaciones generales, las observaciones finales, las opiniones y otras declaraciones formuladas por el Comité, incluidos los informes de los procedimientos de investigación y las decisiones de los casos



individuales. El espíritu de la Convención abarca otros derechos que no se han mencionado expresamente en el texto, pero que afectan a la consecución de la igualdad entre la mujer y el hombre, ya que su ineffectividad representa una forma de discriminación contra la mujer.

## II. Naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados partes

8. El artículo 2 exhorta a los Estados partes a condenar la discriminación contra la mujer “en todas sus formas”, en tanto que el artículo 3 se refiere a las medidas apropiadas que los Estados partes deben adoptar en “todas las esferas” para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Mediante estas disposiciones, la Convención se adelanta a la aparición de nuevas formas de discriminación que no se hubieran determinado en el momento de su redacción.
9. Según el artículo 2, los Estados partes deben ocuparse de todos los aspectos de sus obligaciones jurídicas en virtud de la Convención para respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad. La obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente priven a la mujer del goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con el hombre. La obligación de proteger requiere que los Estados partes protejan a la mujer contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres. La obligación de cumplir requiere que los Estados partes adopten una amplia gama de medidas para asegurar que la mujer y el hombre gocen

de jure y de facto de los mismos derechos, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N° 25 relativa a las medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Esto entraña obligaciones en cuanto a los medios o las conductas y obligaciones en cuanto a los resultados. Los Estados partes deben tener en cuenta que han de cumplir con sus obligaciones jurídicas con todas las mujeres mediante la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público que tengan por objetivo satisfacer las necesidades específicas de la mujer a fin de lograr el pleno desarrollo de su potencial en pie de igualdad con el hombre.

10. Los Estados partes tienen la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión; además, están obligados a reaccionar activamente ante la discriminación contra la mujer, independientemente de que esas acciones u omisiones sean cometidas por el Estado o por actores privados. La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes. Además, los Estados partes tienen la responsabilidad internacional de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos y profundizar el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres de determinados grupos vulnerables.
11. Las obligaciones de los Estados partes no cesan en períodos de conflicto armado ni en los estados de emergencia declarados por acontecimientos políticos o desastres naturales. Estas situaciones tienen importantes repercusiones y consecuencias para el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer en pie de igualdad con el hombre. Los Estados partes deberían adoptar estrategias y

tomar medidas para satisfacer las necesidades particulares de las mujeres en tiempos de conflicto armado y estados de emergencia.

12. Aunque con sujeción al derecho internacional, la jurisdicción de los Estados se ejerce fundamentalmente en su territorio. Ahora bien, las obligaciones de los Estados partes se aplican sin discriminación tanto a los ciudadanos como a los no ciudadanos, incluidos los refugiados, los solicitantes de asilo, los trabajadores migratorios y los apátridas que se encuentren en su territorio o bajo su control efectivo, incluso cuando estén fuera de su territorio. Los Estados partes son responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos, independientemente de que las personas afectadas estén o no en su territorio.
13. El artículo 2 no se limita a prohibir la discriminación contra la mujer causada de manera directa o indirecta por los Estados partes. El artículo 2 también impone a los Estados partes la obligación de proceder con la diligencia debida para impedir la discriminación por actores privados. En algunos casos, las acciones u omisiones del actor privado pueden atribuirse al Estado en virtud del derecho internacional. En consecuencia, los Estados partes están obligados a asegurarse de que los actores privados no cometan actos de discriminación contra la mujer, según la definición de la Convención. Entre las medidas apropiadas que los Estados partes están obligados a adoptar figuran la regulación de las actividades de los actores privados en cuanto a las políticas y prácticas en materia de educación, empleo y salud, las condiciones y normas laborales, y otras esferas en las que los actores privados prestan servicios, como el sector bancario y la vivienda.

267

### III. Obligaciones generales incluidas en el artículo 2

#### A. Oración introductoria del artículo 2

14. En la oración introductoria del artículo 2 se establece que: “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas

sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer...”.

15. La primera obligación de los Estados partes mencionada en la oración introductoria del artículo 2 es la obligación de condenar la discriminación contra la mujer en todas sus formas. Los Estados partes tienen la obligación inmediata e ininterrumpida de condenar la discriminación. Están obligados a proclamar ante su población y la comunidad internacional su total oposición a todas las formas de discriminación contra la mujer en todos los niveles del gobierno y poderes del Estado, así como su determinación de eliminar la discriminación contra la mujer. El término “discriminación en todas sus formas” obliga claramente al Estado parte a estar alerta y condenar todas las formas de discriminación, incluso aquellas que no se mencionan en forma explícita en la Convención o que puedan aparecer con posterioridad.
16. Los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación y hacer efectivo su derecho a la igualdad de jure y de facto o sustantiva con el hombre. Los Estados partes deberán asegurar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer. Se entiende por discriminación directa contra la mujer la que supone un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género. La discriminación indirecta contra la mujer tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre.

17. Los Estados partes también tienen la obligación de garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación cometida por las autoridades públicas, el poder judicial, las organizaciones, las empresas o los particulares, tanto en la esfera pública como en la privada. Esta protección deberá ser prestada por los tribunales competentes u otras instituciones públicas y su cumplimiento estará asegurado mediante las sanciones e indemnizaciones que correspondan. Los Estados partes deberían asegurarse de que todos los órganos gubernamentales fueran plenamente conscientes de los principios de igualdad y no discriminación por motivos de sexo y género y de que se establecieran y pusieran en práctica los programas de capacitación y concienciación adecuados.
18. La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N° 25.
19. La discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género comprende, como se señala en la Recomendación general N° 19 relativa a la violencia contra la mujer, la violencia por motivos de género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer

o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. Es una forma de discriminación que inhibe seriamente la capacidad de la mujer de gozar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con el hombre. Abarca los actos que infligen lesiones o sufrimientos de carácter físico, mental o sexual, la amenaza de dichos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad, la violencia cometida en la familia o la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, o la violencia perpetrada o condonada por el Estado o sus agentes, independientemente del lugar en que se cometa. La violencia por motivos de género puede constituir una violación de disposiciones específicas de la Convención, aún cuando dichas disposiciones no mencionen expresamente la violencia. Los Estados partes están obligados a proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar esos actos de violencia por motivos de género.

20. La obligación de cumplimiento abarca la obligación de los Estados partes de facilitar la plena efectividad de los derechos de la mujer y tomar medidas para ello. Los derechos humanos de la mujer deben hacerse efectivos mediante la promoción de la igualdad de facto o sustantiva por todos los medios apropiados, entre ellos la adopción de políticas y programas concretos y efectivos orientados a mejorar la posición de la mujer y lograr esa igualdad de facto, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N° 25.
21. En particular, los Estados partes están obligados a promover la igualdad de los derechos de las niñas, dado que están comprendidas en la comunidad más amplia de las mujeres y son más vulnerables a la discriminación en el acceso a la educación básica, así como a la trata de personas, el maltrato, la explotación y la violencia. Todas estas situaciones de discriminación se agravan cuando las víctimas son adolescentes. Por lo tanto, los Estados deberán prestar atención a las necesi-

dades específicas de las niñas (adolescentes) ofreciéndoles educación sobre salud sexual y reproductiva y llevando a cabo programas para prevenir el VIH/SIDA, la explotación sexual y el embarazo precoz.

22. El principio de igualdad entre el hombre y la mujer, o la igualdad entre los géneros, es inherente al concepto de que todos los seres humanos, con independencia de su sexo, son libres de desarrollar sus capacidades personales, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los estereotipos, los roles de género rígidos y los prejuicios. Se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.
23. Los Estados partes también acuerdan “seguir, por todos los medios apropiados” una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Esta obligación de utilizar medios o adoptar una determinada conducta da una gran flexibilidad para que el Estado parte formule una política que se adecue a su marco jurídico, político, económico, administrativo e institucional particular y pueda hacer frente a los obstáculos y las resistencias concretas que existan en el Estado parte respecto de la eliminación de la discriminación contra la mujer. Todo Estado parte debe ser capaz de justificar la pertinencia del medio particular que haya elegido y demostrar que puede lograr el efecto y el resultado deseado. En último término, corresponde al Comité determinar si un Estado parte ha realmente adoptado todas las medidas necesarias a nivel nacional para alcanzar la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Convención.

24. El principal elemento de la oración introductoria del artículo 2 es la obligación de los Estados partes de seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Este requisito es un componente esencial y fundamental de la obligación jurídica general de un Estado parte de aplicar la Convención. Esto significa que el Estado parte debe evaluar de inmediato la situación de jure y de facto de la mujer y adoptar medidas concretas para formular y aplicar una política claramente orientada al objetivo de eliminar por completo todas las formas de discriminación contra la mujer y alcanzar la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre. El énfasis se ha puesto en seguir avanzando, pasando de la evaluación de la situación a la formulación y aprobación inicial de una amplia gama de medidas, que se han de perfeccionar en forma constante a la luz del análisis de su eficacia y los problemas que vayan surgiendo, con el fin de alcanzar los objetivos de la Convención. Una política de esta naturaleza debe incluir garantías constitucionales y legislativas, incluida la armonización con las disposiciones jurídicas nacionales y la enmienda de las disposiciones jurídicas que sean contrarias. También debe incluir otras medidas apropiadas, por ejemplo planes de acción amplios y mecanismos para vigilarlos y aplicarlos, los cuales proporcionan un marco para la observancia práctica del principio de la igualdad entre el hombre y la mujer, tanto en sus aspectos de fondo como de forma.
25. La política deberá ser amplia porque debería aplicarse a todas las esferas de la vida, incluidas aquellas que no se mencionan expresamente en el texto de la Convención. Deberá aplicarse a las esferas económicas pública y privada, al igual que al ámbito doméstico, y asegurar que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y todos los niveles del Gobierno asuman sus responsabilidades respectivas en cuanto a la aplicación. Debería incorporar toda la gama de medidas apropiadas y necesarias para las circunstancias particulares del Estado parte.



26. En la política se deberá establecer que las mujeres que se encuentren en la jurisdicción del Estado parte (incluidas las no ciudadanas, migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas) son las titulares de los derechos, poniendo particular énfasis en los grupos de mujeres más marginados y que pueden ser víctimas de varias formas de discriminación a la vez.
27. La política deberá asegurar que las mujeres, tanto de manera individual como grupal, tengan acceso a la información sobre sus derechos en virtud de la Convención y puedan promoverlos y reivindicarlos efectivamente. El Estado parte también debería asegurar que la mujer pueda participar en forma activa en la formulación, la aplicación y el seguimiento de la política. Para lograrlo deben asignarse recursos a fin de asegurarse de que las organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos y la condición de la mujer estén debidamente informadas, se las consulte como corresponde y en general puedan desempeñar una función activa en la formulación inicial y posterior desarrollo de esa política.
28. La política deberá estar orientada a la acción y los resultados, en el sentido de que debería establecer metas, indicadores y plazos, asegurar que todos los actores pertinentes cuenten con los recursos adecuados y puedan desempeñar el papel que les corresponde para alcanzar las metas y los objetivos convenidos. Para ello, la política debe estar vinculada a los procesos generales de presupuestación gubernamentales con el fin de garantizar que todos los aspectos de la política estén adecuadamente financiados. Debería prever mecanismos para reunir datos pertinentes desglosados por sexo, permitir el seguimiento efectivo, facilitar la evaluación permanente y posibilitar la revisión o complementación de las medidas vigentes y la determinación de toda nueva medida que pueda ser apropiada. Además, la política deberá asegurar la existencia de órganos fuertes y especializados (un mecanismo nacional para la mujer) en el poder ejecutivo del Estado que tomen iniciativas, coordinen y

supervisen la preparación y aplicación de las leyes, las políticas y los programas necesarios para cumplir las obligaciones del Estado parte en virtud de la Convención. Estas instituciones deberían tener competencia para brindar asesoramiento y presentar análisis directamente a los niveles más altos del Gobierno. La política también debería asegurar que se establezcan instituciones de seguimiento independientes, por ejemplo institutos nacionales de derechos humanos o comisiones independientes para la mujer, o que los institutos nacionales existentes reciban el mandato de promover y proteger los derechos garantizados en la Convención. La política deberá propiciar la participación del sector privado, incluidas las empresas, los medios de comunicación, las organizaciones, los grupos comunitarios y los particulares, en la adopción de medidas que ayuden a alcanzar los objetivos de la Convención en la esfera económica privada.

29. La expresión “sin dilaciones” deja en claro que la obligación de los Estados partes de seguir sus políticas, por todos los medios adecuados, tiene carácter inmediato. Esta expresión es incondicional y no admite ninguna demora ni un enfoque gradual voluntario en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar la Convención o adherirse a ella. De esto se desprende que las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea político, social, cultural, religioso, económico o de recursos ni por otras consideraciones o carencias de un Estado. Cuando un Estado parte carezca de los recursos o necesite conocimientos técnicos o de otro tipo para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención, podrá solicitar la cooperación internacional para superar esas dificultades.

#### B. Subpárrafos a) a g)

30. En el artículo 2 se expresa la obligación general de los Estados partes de aplicar la Convención. Sus requisitos sustantivos proporcio-

nan el marco para la aplicación de las obligaciones específicas contenidas en los subpárrafos a) a g) del artículo 2 y todos los demás artículos sustantivos de la Convención.

31. En los subpárrafos a), f) y g) se establece la obligación de los Estados partes de prestar protección jurídica y abolir o enmendar las leyes y normas discriminatorias como parte de la política para eliminar la discriminación contra la mujer. Los Estados partes deben asegurar que, mediante enmiendas constitucionales o cualquier otro instrumento legislativo apropiado, el principio de la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación se consagre en el derecho nacional con carácter supremo y obligatorio. También deben aprobar leyes que prohíban la discriminación en todos los ámbitos y a lo largo de toda la vida de la mujer, de conformidad con lo dispuesto en la Convención. Los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas para modificar o abolir las leyes, normas, costumbres y prácticas vigentes que sean discriminatorias contra la mujer. Algunos grupos de mujeres, en especial las mujeres privadas de libertad, las refugiadas, las solicitantes de asilo, las migrantes, las apátridas, las lesbianas, las que tienen una discapacidad, las víctimas de la trata, las viudas y las mujeres de edad, son particularmente vulnerables a la discriminación en las leyes y normas civiles y penales y las normas y prácticas consuetudinarias. Al ratificar la Convención o adherirse a ella, los Estados partes se comprometen a incorporar la Convención en sus sistemas jurídicos nacionales o a darle por otros medios un efecto jurídico adecuado en el orden jurídico nacional, con el fin de asegurar la aplicabilidad de sus disposiciones a nivel nacional. La cuestión de la aplicabilidad directa de las disposiciones de la Convención a nivel nacional es una cuestión de derecho constitucional y depende del estatus de los tratados en el orden jurídico del país. Sin embargo, el Comité considera que los derechos a la no discriminación y a la igualdad en todos los ámbitos de la vida de la mujer y durante todo el transcurso de su existencia, tal como están consagrados en la Convención, pueden

recibir una mayor protección en los Estados en los que la Convención se incorpora de manera automática al orden jurídico nacional, o a través de un proceso específico de incorporación. El Comité insta a los Estados partes en los que la Convención no forma parte del orden jurídico nacional a considerar incorporarla para que pase a integrar el derecho nacional, por ejemplo mediante una ley general sobre la igualdad, con el fin de facilitar la plena efectividad de los derechos consagrados en la Convención, según se establece en el artículo 2.

32. El subpárrafo b) 2 incluye la obligación de los Estados partes de asegurar que la legislación que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad entre la mujer y el hombre prevea recursos adecuados para las mujeres que sean objeto de discriminación en violación de lo dispuesto en la Convención. Esta obligación exige que los Estados partes proporcionen resarcimiento a las mujeres cuyos derechos protegidos por la Convención hayan sido violados. Si no hay resarcimiento no se cumple la obligación de proporcionar un recurso apropiado. Estos recursos deberían incluir diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y el recurso de reposición; medidas de satisfacción, como las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición; cambios en las leyes y prácticas pertinentes; y el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de los derechos humanos de la mujer.
33. Según el subpárrafo c), los Estados partes deben asegurarse de que los tribunales apliquen el principio de igualdad tal como está enunciado en la Convención e interpretar la ley, en la mayor medida posible, de conformidad con las obligaciones de los Estados partes en virtud de la Convención. Sin embargo, cuando esto no sea posible, los tribunales deberían señalar a la atención de las autoridades competentes cualquier incoherencia entre el derecho nacional, incluidas las leyes religiosas y consuetudinarias, y las

obligaciones del Estado parte en virtud de la Convención, dado que las leyes nacionales nunca se pueden utilizar como justificación de la falta de cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados partes.

34. Los Estados partes deben asegurarse de que la mujer pueda invocar el principio de igualdad en apoyo a las denuncias de actos de discriminación cometidos en violación de la Convención por funcionarios públicos o actores privados. Los Estados partes deben además asegurarse de que haya recursos asequibles, accesibles y oportunos para la mujer, así como asistencia y ayuda jurídicas, según sea necesario, y de que esos recursos se determinen en una audiencia justa por un juez o un tribunal competente e independiente, según proceda. Cuando la discriminación contra la mujer también viole otros derechos humanos, como el derecho a la vida y la integridad física, por ejemplo en los casos de violencia doméstica y otras formas de violencia, los Estados partes están obligados a iniciar acciones penales, llevar a los infractores a juicio e imponer las sanciones penales correspondientes. Los Estados partes deberían apoyar financieramente a las asociaciones y los centros independientes que proporcionan recursos jurídicos a la mujer en su labor de educación de la mujer sobre el derecho a la igualdad y de prestación de asistencia para interponer recursos en caso de discriminación.
35. En el subpárrafo d) se establece la obligación de los Estados partes de abstenerse de todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer. Los Estados partes deben asegurarse de que las instituciones, los agentes, las leyes y las políticas del Estado no discriminen a la mujer de manera directa o expresa. Además deben asegurarse de abolir cualquier ley, política o acción que tenga como efecto o resultado un acto de discriminación.
36. En el subpárrafo e) se establece la obligación de los Estados partes de eliminar la discriminación cometida por cualquier actor público

o privado. Los tipos de medidas que pueden considerarse apropiados al respecto no se limitan a las medidas de carácter constitucional o legislativo. Los Estados partes también deberían adoptar medidas para asegurar tanto la eliminación efectiva de la discriminación contra la mujer como la igualdad entre la mujer y el hombre. Esto incluye medidas que aseguren que las mujeres puedan presentar denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en la Convención y tengan acceso a recursos efectivos; permitan que las mujeres participen activamente en la formulación y aplicación de medidas; aseguren la rendición de cuentas gubernamental a nivel nacional; promuevan la educación y apoyen los objetivos de la Convención en todo el sistema educativo y la comunidad; alienten la labor de las organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de derechos humanos y condición de la mujer; establezcan las instituciones y otros mecanismos nacionales de derechos humanos necesarios, y presten apoyo administrativo y financiero adecuado para asegurarse de que las medidas adoptadas repercutan de manera determinante en la vida de las mujeres. Las obligaciones que incumben a los Estados partes y les exigen establecer mecanismos de protección jurídica de los derechos de la mujer en pie de igualdad con el hombre, asegurar, mediante los tribunales nacionales y otras instituciones públicas competentes, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación y adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa también se extienden a los actos de las empresas nacionales que operan fuera del territorio del país.

## IV. Recomendaciones a los Estados partes

### A. Aplicación

37. Para cumplir el requisito de que los medios y las medidas sean apropiados, los medios adoptados por los Estados partes deben atender todos los aspectos de sus obligaciones generales en virtud

de la Convención, a saber, respetar, proteger, promover y hacer efectivo el derecho de la mujer a la no discriminación y a la igualdad con el hombre. De esta forma, los términos “medios apropiados” y “medidas apropiadas”, utilizados en el artículo 2 y otros artículos de la Convención, incluyen medidas que aseguren que un Estado parte:

- a) Se abstenga de realizar, patrocinar o condonar toda práctica, política o medida que infrinja la Convención (obligación de respetar);
- b) Adopte medidas para evitar, prohibir y castigar las violaciones de la Convención por terceros, incluidas las cometidas en el hogar y la comunidad, y proporcione resarcimiento a las víctimas de esas violaciones (obligación de proteger);
- c) Promueva la difusión y el apoyo generalizados de sus obligaciones en virtud de la Convención (obligación de promover);
- d) Adopte medidas especiales de carácter temporal para alcanzar en la práctica la no discriminación sexual y la igualdad entre los géneros (obligación de cumplir).

38. Los Estados partes también deberían adoptar otras medidas apropiadas de aplicación, a saber:

- a) Promover la igualdad de la mujer mediante la formulación y ejecución de planes de acción nacionales y otros programas y políticas pertinentes en consonancia con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y asignar recursos humanos y financieros adecuados;
- b) Establecer códigos de conducta para los funcionarios públicos a fin de asegurar el respeto de los principios de igualdad y no discriminación;
- c) Asegurar que los informes de las decisiones judiciales que apliquen las disposiciones de la Convención sobre los principios de igualdad y no discriminación se difundan ampliamente;

- d) Llevar a cabo programas específicos de educación y capacitación sobre los principios y las disposiciones de la Convención para todos los organismos gubernamentales, los funcionarios públicos y, en particular, los juristas y los funcionarios judiciales;
- e) Conseguir la cooperación de todos los medios de comunicación en los programas de educación pública sobre la igualdad entre la mujer y el hombre y asegurarse en particular de que las mujeres conozcan su derecho a la igualdad sin discriminación, las medidas adoptadas por el Estado parte para aplicar la Convención y las observaciones finales del Comité sobre los informes presentados por el Estado parte;
- f) Elaborar y establecer indicadores válidos sobre el estado y el avance en la efectividad de los derechos humanos de la mujer y establecer y mantener bases de datos desglosadas por sexo y relacionadas con las disposiciones específicas de la Convención.

## B. Rendición de cuentas

39. La rendición de cuentas de los Estados partes respecto del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 2 se materializa en los actos u omisiones de todos los poderes del Estado. La descentralización del poder, mediante el traspaso y la delegación de las competencias gubernamentales en los Estados unitarios y federales, no invalida ni reduce de manera alguna la responsabilidad directa del gobierno nacional o federal del Estado parte de cumplir sus obligaciones respecto de todas las mujeres en su jurisdicción. El Estado parte que ratificó la Convención o se adhirió a ella sigue siendo responsable en todas las circunstancias de asegurar la plena aplicación en todos los territorios bajo su jurisdicción. En cualquier proceso de traspaso de competencias, los Estados partes deben asegurarse de que las autoridades competentes cuenten con los recursos financieros, humanos y de otro tipo necesarios para cumplir efectiva y plenamente con las obligaciones del Estado parte en virtud de la Convención. Los Gobiernos de los Estados partes



deben retener la facultad de exigir el pleno cumplimiento de la Convención y deben establecer mecanismos permanentes de coordinación y seguimiento para que la Convención sea respetada y se aplique sin discriminación a todas las mujeres en su jurisdicción. Además, deben existir salvaguardias para asegurar que la descentralización o el traspaso de competencias no suponga discriminación en lo que respecta al disfrute por las mujeres de sus derechos en las diferentes regiones.

40. La aplicación efectiva de la Convención requiere que un Estado parte rinda cuentas a sus ciudadanos y otros miembros de la comunidad a nivel nacional e internacional. Para que esta función de rendición de cuentas funcione de manera efectiva se deben crear los mecanismos y las instituciones apropiadas.

281

### C. Reservas

41. El Comité considera que el artículo 2 encarna la verdadera esencia de las obligaciones de los Estados partes en virtud de la Convención. Por lo tanto, el Comité considera que las reservas al artículo 2 o sus subpárrafos son, en principio, incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención y por consiguiente inadmisibles en virtud del párrafo 2 del artículo 28. Los Estados partes que hayan formulado reservas al artículo 2 o a los subpárrafos del artículo 2 deberían explicar el efecto práctico de esas reservas en la aplicación de la Convención e indicar las medidas adoptadas para reconsiderar las reservas con el objetivo de retirarlas lo antes posible.
42. El hecho de que un Estado parte haya formulado una reserva al artículo 2 o sus subpárrafos no exime al Estado parte de cumplir con sus otras obligaciones en virtud del derecho internacional, incluidas las que emanan de otros tratados de derechos humanos que el Estado parte haya ratificado o a los que se haya adherido y de las normas internacionales consuetudinarias de derechos huma-

nos relativas a la eliminación de la discriminación contra la mujer. Cuando exista una discrepancia entre las reservas a las disposiciones de la Convención y otras obligaciones similares en virtud de otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por un Estado parte o a los que se haya adherido, el Estado parte debería reconsiderar sus reservas a la Convención con el fin de retirarlas.

# Recomendación general N° 29

Relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución)

## I. Antecedentes

1. Como se indica en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la familia es el elemento básico de la sociedad<sup>[33]</sup>. Es una insti-

<sup>33</sup> Resolución 217 A (III) de la Asamblea General (artículo 16, párrafo 3).

tución social y jurídica y, en diversos países, religiosa. También es una institución económica. Los estudios de mercado en el ámbito de la familia han puesto de manifiesto que las estructuras familiares, la división del trabajo dentro de la familia en función del género y el derecho de familia afectan al bienestar económico de la mujer tanto como la estructura del mercado de trabajo y las leyes laborales. En efecto, con frecuencia las mujeres no se benefician por igual de la riqueza y las ganancias económicas de su familia, suelen soportar mayores cargas que los hombres en los casos de ruptura de la familia y pueden quedar en la indigencia tras su viudez, especialmente si tienen hijos y, en particular, cuando la red de seguridad económica que ofrece el Estado es escasa o nula.

2. La desigualdad en la familia subyace a todos los demás aspectos de la discriminación contra la mujer y se justifica a menudo en nombre de la ideología, la tradición o la cultura. El examen de los informes de los Estados partes revela que en muchos Estados los derechos y responsabilidades de los cónyuges se rigen por los principios del derecho civil o común, por leyes y prácticas religiosas o consuetudinarias o por alguna combinación de esas leyes y prácticas que discriminan a la mujer y no cumplen los principios establecidos en la Convención.
3. Muchos de los Estados partes que mantienen esos regímenes jurídicos han formulado reservas a la totalidad o a alguna parte de lo dispuesto en los artículos 2 y 16 de la Convención. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado con preocupación, en reiteradas ocasiones, el alcance de esas reservas, que considera inválidas por ser incompatibles con el objeto y fin de la Convención. El Comité ha exhortado sistemáticamente a esos Estados partes a que retiren sus reservas y velen por que sus regímenes jurídicos, ya sean civiles, religiosos, consuetudinarios o étnicos, o alguna combinación de ellos, se ajusten a la Convención en general y a su artículo 16 en particular.

4. La preocupación del Comité por las consecuencias económicas para la mujer del matrimonio, el divorcio, la separación y la muerte ha ido en aumento. Los estudios realizados en algunos países han puesto de manifiesto que, mientras que los hombres suelen experimentar pérdidas de ingresos pequeñas, incluso mínimas, después del divorcio o la separación, muchas mujeres experimentan una reducción sustancial de los ingresos del hogar y una mayor dependencia de la asistencia social, cuando existe. En cualquier parte del mundo, los hogares encabezados por mujeres tienen más probabilidades de ser pobres. Su situación se ve inevitablemente afectada por cambios a escala mundial como la economía de mercado y sus crisis; la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo remunerada y su concentración en los empleos mal remunerados; la persistente desigualdad de ingresos entre Estados y dentro de ellos; el crecimiento de las tasas de divorcio y de las uniones de hecho; la reforma de los sistemas de seguridad social o la puesta en marcha de nuevos sistemas; y, sobre todo, la persistencia de la pobreza de las mujeres. Pese a las contribuciones de la mujer al bienestar económico de la familia, su inferioridad económica se refleja en todas las etapas de las relaciones familiares, debido a menudo a las responsabilidades que asumen respecto de los dependientes.
5. Con independencia de la vasta gama de arreglos económicos dentro de la familia, las mujeres comparten en general, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, la experiencia de verse más perjudicadas económicamente que los hombres en las relaciones familiares y tras su disolución. Los sistemas de seguridad social, formalmente concebidos para mejorar la situación económica, también pueden discriminar a las mujeres.

## II. Objetivo y alcance de la recomendación general

6. El artículo 16 de la Convención dispone que ha de eliminarse la discriminación contra la mujer al contraerse el matrimonio, du-

rante este y con ocasión de su disolución por divorcio o muerte. En 1994, el Comité aprobó la recomendación general núm. 21, que abordó en detalle muchos aspectos del artículo 16, así como su relación con los artículos 9 y 15 de la Convención. En dicha recomendación general se señala que el artículo 16, párrafo 1, apartado h), de la Convención se refiere específicamente a las dimensiones económicas del matrimonio y su disolución. La presente recomendación general se basa en los principios establecidos en la recomendación general núm. 21, en otras recomendaciones generales pertinentes, como la recomendación general núm. 27, y en la jurisprudencia del Comité. Se basa en la definición de discriminación que figura en el artículo 1 de la Convención y exhorta a los Estados partes a que adopten las medidas jurídicas y las políticas que exigen el artículo 2 de la Convención y la recomendación general núm. 28. También incorpora los cambios sociales y jurídicos que se han producido desde la aprobación de la recomendación general núm. 21, como la promulgación por algunos Estados partes de leyes sobre parejas inscritas o uniones de hecho, así como el aumento del número de parejas que viven en relaciones de ese tipo.

7. El derecho de la mujer a la igualdad dentro de la familia está universalmente reconocido, como ponen de manifiesto las observaciones generales pertinentes de otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a saber: las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos núm. 28, sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (en particular los párrafos 23 a 27), y núm. 19, sobre la protección de la familia, el derecho al matrimonio y la igualdad de los esposos; y las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales núm. 16, sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (en particular el párrafo 27), y núm. 20, sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

Importantes documentos políticos mundiales como la Plataforma de Acción de Beijing<sup>[34]</sup> y los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>[35]</sup> también hacen referencia a la igualdad en la familia como principio fundamental.

8. El Comité ha considerado de manera sistemática que la eliminación de la discriminación contra la mujer requiere que los Estados partes establezcan una igualdad tanto sustantiva como formal. La igualdad formal puede lograrse mediante la aprobación de leyes y políticas neutrales en cuanto al género que, a primera vista, traten por igual a mujeres y hombres. La igualdad sustantiva solo puede lograrse si los Estados partes examinan la aplicación y los efectos de las leyes y políticas y velan por que estas garanticen una igualdad de hecho que tenga en cuenta la desventaja o exclusión de la mujer. Por lo que respecta a las dimensiones económicas de las relaciones familiares, un enfoque basado en la igualdad sustantiva debe abordar cuestiones como la discriminación en la educación y el empleo, la compatibilidad entre las exigencias laborales y las necesidades familiares y las repercusiones de los estereotipos y roles de género en la capacidad económica de la mujer.
9. La presente recomendación general servirá de guía para que los Estados partes logren un régimen igualitario de jure y de facto con arreglo al cual los beneficios y costos económicos de las relaciones familiares y las consecuencias económicas de su disolución recaigan por igual en hombres y mujeres y establecerá la norma para evaluar la aplicación de la Convención por los Estados partes en lo relativo a la igualdad económica en la familia.

---

<sup>34</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 61.

<sup>35</sup> Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General. Véase también el Proyecto del Milenio, tercer Objetivo, que se puede consultar en [www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm](http://www.unmillenniumproject.org/goals/index.htm).

### III. Marco constitucional y legal

10. Las Constituciones o marcos legales de diversos Estados partes siguen estableciendo que las leyes relativas a la condición personal (es decir, en materia de matrimonio, divorcio, reparto de los bienes matrimoniales, herencia, custodia, adopción y otras cuestiones similares) no están sujetas a las disposiciones constitucionales que prohíben la discriminación o siguen reservando las cuestiones relativas a la condición personal a lo que determinen las comunidades étnicas o religiosas del Estado parte. En esos casos, las disposiciones constitucionales relativas a la protección en condiciones de igualdad y las disposiciones contra la discriminación no protegen a las mujeres de los efectos discriminatorios del matrimonio celebrado con arreglo a las prácticas consuetudinarias y las leyes religiosas. Algunos Estados partes han aprobado Constituciones que incluyen disposiciones en materia de no discriminación y de protección en condiciones de igualdad, pero no han revisado su legislación ni aprobado legislación nueva para eliminar los aspectos discriminatorios de sus regímenes de derecho de familia, con independencia de que estos se rijan por el Código Civil, el derecho religioso, las costumbres étnicas o cualquier combinación de leyes y prácticas. Todos estos marcos constitucionales y legales son discriminatorios y vulneran el artículo 2 de la Convención, en combinación con sus artículos 5, 15 y 16.
11. Los Estados partes deberían garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en sus Constituciones y eliminar cualquier exención constitucional que pudiera servir para proteger o preservar leyes y prácticas discriminatorias en materia de relaciones familiares.

#### Múltiples regímenes de derecho de familia

12. Algunos Estados partes tienen múltiples regímenes jurídicos en los que se aplican distintas leyes relativas a la condición personal sobre



la base de factores de identidad como el origen étnico o la religión. Algunos de esos Estados partes, aunque no todos, tienen además un código de derecho civil que puede aplicarse en determinadas circunstancias o por elección de las partes. Sin embargo, es posible que en algunos Estados las personas no tengan elección en cuanto a la aplicación de leyes relativas a la condición personal basadas en la identidad.

13. La medida en que las personas son libres de elegir sus prácticas y filiación religiosas o consuetudinarias varía, al igual que su libertad para cuestionar la discriminación contra la mujer consagrada en las leyes y costumbres de su Estado o comunidad.
14. El Comité ha expresado sistemáticamente su preocupación porque considera que las leyes y costumbres relativas a la condición personal basadas en la identidad perpetúan la discriminación contra la mujer y la preservación de múltiples regímenes jurídicos es, en sí misma, discriminatoria contra la mujer. La falta de libertad individual para elegir la aplicación u observancia de leyes y costumbres concretas agudiza esta discriminación.
15. Los Estados partes deberían aprobar códigos de familia o leyes relativas a la condición personal en forma escrita que establezcan la igualdad entre los cónyuges o integrantes de la pareja con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa o étnica, de conformidad con la Convención y las recomendaciones generales del Comité. A falta de un derecho de familia unificado, los regímenes con múltiples leyes relativas a la condición personal deberían prever la libertad individual de elegir entre la aplicación de leyes religiosas, costumbres étnicas o derecho civil en cualquier etapa de la relación. Las leyes relativas a la condición personal deberían consagrar el principio fundamental de la igualdad entre la mujer y el hombre y deberían ajustarse plenamente a las disposiciones de la Convención a fin de eliminar toda

discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares.

#### IV. Diversas formas de familia

16. En el párrafo 13 de su recomendación general núm. 21, el Comité reconoce que las familias pueden adoptar muchas formas y subraya la obligación de igualdad dentro de la familia en todos los regímenes, “tanto ante la ley como en privado”.
17. Los pronunciamientos de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas confirman la interpretación de que “el concepto de ‘familia’ debe entenderse en un sentido lato”<sup>[36]</sup>. El Comité de Derechos Humanos, en el párrafo 27 de su observación general núm. 28, reconoce las “diversas formas de familia”. En su informe sobre la celebración del Año Internacional de la Familia, el Secretario General confirma que “las familias [asumen] distintas formas y funciones de un país a otro y dentro de un mismo país”<sup>[37]</sup>.
18. Los Estados partes están obligados a abordar los aspectos discriminatorios basados en el sexo y en el género de las diversas formas de familia y de relaciones familiares. En lo relativo a la discriminación contra la mujer, deben hacer frente a las tradiciones y actitudes patriarcales y abrir el derecho de familia y las políticas relativas a la familia al mismo escrutinio al que se someten los aspectos “públicos” de la vida personal y comunitaria.
19. Los matrimonios pueden contraerse con arreglo a diferentes costumbres, ceremonias y ritos que pueden estar sancionados por el

---

<sup>36</sup> Véase la observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 6.

<sup>37</sup> A/50/370, párr. 14.

Estado. El matrimonio civil está sancionado exclusivamente por el Estado y es objeto de inscripción. El matrimonio religioso se solemniza mediante la celebración de ritos fijados por la ley religiosa. El matrimonio consuetudinario se contrae mediante la celebración de los ritos fijados por la costumbre de la comunidad a la que pertenecen los contrayentes.

20. Algunos Estados partes no imponen la obligación de inscribir los matrimonios religiosos y consuetudinarios para que sean válidos. Los matrimonios no inscritos pueden acreditarse mediante la presentación de un contrato de matrimonio, el testimonio de quienes presenciaron los ritos o por otros medios, según proceda en las circunstancias de cada caso concreto.
21. Algunos Estados partes que reconocen la poligamia con arreglo a ley religiosa o al derecho consuetudinario también contemplan el matrimonio civil, monógamo por definición. Cuando no existe el matrimonio civil, es posible que las mujeres de las comunidades que practican la poligamia no tengan más opción que contraer un matrimonio que, si no lo es ya, sería potencialmente poligámico, con independencia de sus deseos. El Comité concluyó, en su recomendación general núm. 21, que la poligamia es contraria a la Convención y debe “desalentarse y prohibirse”.
22. En algunos Estados partes también se regulan por ley las parejas inscritas y se establecen los derechos y responsabilidades entre las partes. Los Estados pueden extender a las parejas inscritas, en distinto grado, las prestaciones sociales y los beneficios fiscales.
23. Las uniones de hecho no se inscriben y, con frecuencia, no dan lugar a ningún derecho. Sin embargo, algunos Estados reconocen las uniones de hecho y establecen para ellas iguales derechos y responsabilidades, que pueden variar en su alcance y contenido.

- C E  
D  
A W
24. Ciertas formas de relación (por ejemplo, las relaciones entre personas del mismo sexo) no están aceptadas jurídica, social o culturalmente en un número considerable de Estados partes. Sin embargo, cuando sí se reconocen, ya sea como unión de hecho, pareja inscrita o matrimonio, el Estado parte debería asegurar la protección de los derechos económicos de las mujeres en esas relaciones.

### Matrimonios consuetudinarios o religiosos no inscritos

25. La inscripción del matrimonio protege los derechos de los cónyuges en lo relativo a las cuestiones patrimoniales tras la disolución del matrimonio por muerte o divorcio. La Convención obliga a los Estados partes a establecer y aplicar plenamente un sistema de inscripción de los matrimonios. Sin embargo, en muchos Estados partes no existe la obligación jurídica de inscribir el matrimonio, o no se cumplen las obligaciones de inscripción existentes, y en esos casos no se debería penalizar a las personas por la falta de inscripción del matrimonio, incluidos los casos en que la falta de información y de infraestructura hace difícil dicha inscripción.
26. Los Estados partes deberían establecer la obligación jurídica de inscribir el matrimonio y realizar actividades efectivas de concienciación con ese fin. Deben asegurar su cumplimiento mediante la difusión de información sobre dicha obligación y establecer infraestructura para que la inscripción sea accesible a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Los Estados partes deberían prever la posibilidad de acreditar el matrimonio por medios distintos de la inscripción, cuando las circunstancias lo justifiquen. El Estado debe proteger los derechos de la mujer en esos matrimonios, con independencia de que estén inscritos o no.

## Poligamia

27. El Comité reafirma el párrafo 14 de su recomendación general núm. 21, según el cual la “poligamia infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo, que debe desalentarse y prohibirse”. Desde la aprobación de esa recomendación general, el Comité ha señalado sistemáticamente y con preocupación que la poligamia persiste en muchos Estados partes. En sus observaciones finales, el Comité ha indicado las graves consecuencias de la poligamia para los derechos humanos y el bienestar económico de las mujeres y de sus hijos, y ha pedido sistemáticamente su abolición.
28. Los Estados partes deberían adoptar todas las medidas legislativas y las políticas necesarias para abolir la poligamia. No obstante, como señaló el Comité en su recomendación general núm. 27, “la poligamia se sigue practicando en muchos Estados partes y muchas mujeres forman parte de uniones poligámicas”. En consecuencia, los Estados partes deberían adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos económicos de las mujeres que forman parte de matrimonios poligámicos.

## Parejas inscritas

29. Los Estados partes que cuentan con un régimen de parejas inscritas deben velar por que los integrantes de la pareja tengan iguales derechos, responsabilidades y trato en lo relativo a las cuestiones económicas reguladas en la legislación sobre esas parejas. Las recomendaciones que figuran más abajo se aplican *mutatis mutandis* en los Estados partes que reconocen las parejas inscritas en sus ordenamientos jurídicos.

## Uniones de hecho

30. Las mujeres pasan a formar parte de uniones de hecho por diversas razones. Algunos Estados cuentan con un marco jurídico para reconocer las uniones de hecho en algún momento, por ejemplo tras la muerte de uno de los integrantes de la unión o tras la disolución de la relación. Cuando no existe tal marco jurídico, las mujeres pueden verse expuestas a riesgos económicos cuando finaliza una relación de convivencia, incluso aunque hayan contribuido al sostenimiento del hogar y a crear otros activos.
31. El Comité determinó, en su recomendación general núm. 21, que la eliminación de la discriminación contra la mujer en las uniones de hecho figura entre las obligaciones que incumben a los Estados partes con arreglo al artículo 16, párrafo 1, de la Convención. En relación con los Estados partes en que existen uniones de hecho y en los casos en que ninguno de los integrantes de la unión está casado con otra persona o se encuentra en situación de pareja inscrita con otra persona, el Comité recomienda que dichos Estados consideren la situación de la mujer en esas uniones, y de los hijos que resultan de ellas, y tomen las medidas necesarias para proteger sus derechos económicos. Las recomendaciones que figuran más abajo se aplican *mutatis mutandis* en los países en que la ley reconoce las uniones de hecho.

## V. Aspectos económicos de la formación de la familia

32. Los Estados partes deberían facilitar a las personas que contraen matrimonio información sobre las consecuencias económicas de la relación matrimonial y de su posible disolución por divorcio o muerte. Si los Estados partes cuentan con un régimen de parejas inscritas, se debería facilitar la misma información.

### Pago o ventaja como condición para el matrimonio

33. En el párrafo 16 de la recomendación general núm. 21, el Comité señala que en algunos Estados partes “se permite decidir el matrimonio de la mujer a cambio de pagos o de ventajas”, lo cual constituye una violación del derecho de la mujer a elegir libremente a su cónyuge. El “pago o ventaja” hace referencia a transacciones en las que el novio, o su familia, entrega dinero en efectivo, bienes o ganado a la novia o a su familia, o cuando la novia o su familia hace un pago similar al novio o a su familia. No debería exigirse esta práctica para que el matrimonio fuera válido, y el Estado parte no debería reconocer la validez de esos acuerdos.

### Contratos: acuerdos prenupciales y posnupciales

295

34. En algunos ordenamientos jurídicos, los matrimonios u otras formas de unión reconocidas solo pueden celebrarse mediante contrato escrito. Algunos ordenamientos permiten celebrar acuerdos contractuales en materia de bienes antes de contraer matrimonio o durante este. Los Estados deben asegurarse de que no se otorgue a las mujeres, en razón de una gran desigualdad en el poder de negociación, menos protección que la que tendrían con arreglo a las disposiciones matrimoniales estándar o aplicables a falta de acuerdo en contrario.
35. Cuando los Estados partes prevén la posibilidad de celebrar arreglos contractuales privados sobre el reparto de los bienes matrimoniales y de otro tipo tras la disolución del matrimonio, deberían tomar medidas para garantizar que no haya discriminación, respetar el orden público, evitar que se abuse de una desigualdad en el poder de negociación y proteger a cada cónyuge de posibles abusos de poder al celebrar esos contratos. Entre esas medidas de protección pueden figurar la obligación de que dichos acuerdos se celebren por escrito o estén sujetos a otros requisitos formales y la

posibilidad de una anulación retroactiva o de recibir compensaciones financieras o de otra índole si se concluye que el contrato es abusivo.

## VI. Aspectos económicos durante la relación

36. Varios Estados partes mantienen regímenes discriminatorios de gestión de los bienes durante el matrimonio. Algunos mantienen leyes que establecen que el hombre es el cabeza de familia y, en consecuencia, le atribuyen la función de agente económico único.
37. Aun cuando el régimen de bienes gananciales sea el régimen ordinario y la mitad de los bienes matrimoniales pertenezca formalmente a la mujer, es posible que esta no tenga derecho a gestionar esos bienes. En muchos ordenamientos jurídicos, las mujeres pueden conservar el derecho a gestionar los bienes de los que son propietarias a título individual y pueden acumular y gestionar bienes privativos adicionales durante el matrimonio. Sin embargo, es posible que se considere que los bienes acumulados en virtud de la actividad económica de la mujer pertenecen al hogar conyugal y que no se le reconozca el derecho a gestionarlos. Esta situación puede darse en relación incluso con el propio salario de la mujer.
38. Los Estados partes deberían garantizar a ambos cónyuges igual acceso a los bienes matrimoniales e igual capacidad jurídica para gestionarlos. Deberían velar por que los derechos de la mujer en materia de propiedad, adquisición, gestión, administración y goce de bienes privativos o no matrimoniales sean iguales que los del hombre.



## VII. Consecuencias económicas y financieras tras la disolución de la relación

### Motivos de divorcio y consecuencias financieras

39. En algunos ordenamientos jurídicos se establece un vínculo directo entre los motivos de divorcio y las consecuencias financieras de este. Los regímenes de divorcio basados en la culpa pueden condicionar el reconocimiento de los derechos financieros a la inexistencia de culpa. Los maridos pueden abusar de esos regímenes para eliminar cualquier obligación financiera respecto de sus esposas. En muchos ordenamientos jurídicos no se concede asistencia financiera a las esposas contra las que se ha dictado un divorcio basado en culpa. Los regímenes de divorcio basados en la culpa pueden establecer distintos criterios para determinar la culpa de las esposas y de los maridos, como por ejemplo exigir pruebas de una mayor infidelidad por parte del marido que de la esposa como justificación para el divorcio. Con frecuencia, el marco económico de los regímenes basados en la culpa perjudica a la esposa, que suele ser el cónyuge dependiente en el plano financiero.

40. Los Estados partes deberían:

- Revisar las disposiciones que establecen un vínculo directo entre los motivos de divorcio y sus consecuencias financieras, a fin de eliminar la posibilidad de que los maridos abusen de esas disposiciones y eviten cualquier obligación financiera respecto de sus esposas.
- Revisar las disposiciones relativas al divorcio basado en la culpa a fin de establecer una compensación por las contribuciones realizadas por la esposa al bienestar económico de la familia durante el matrimonio.

- Eliminar las diferencias entre los criterios para determinar la culpa de las esposas y de los maridos, como por ejemplo la exigencia de pruebas de una mayor infidelidad por parte del marido que de la esposa como justificación para el divorcio.
41. Algunos regímenes jurídicos exigen que la esposa o su familia devuelvan al marido o a su familia cualquier beneficio económico en forma de pago o ventaja, o cualquier otro pago de esa índole, que hayan recibido al contraer matrimonio, pero no imponen esas mismas obligaciones económicas al marido que se divorcia. Los Estados partes deberían eliminar todo requisito procedimental consistente en exigir pagos para obtener el divorcio que no se aplique por igual a los maridos y las esposas.
  42. Los Estados partes deberían establecer una separación entre los principios y procedimientos relativos a la disolución de la relación matrimonial y los relativos a los aspectos económicos de esa disolución. Se debería prestar asistencia jurídica gratuita a las mujeres que no cuenten con medios para pagar las costas judiciales y los honorarios de abogados, a fin de asegurar que ninguna mujer se vea obligada a renunciar a sus derechos económicos para obtener un divorcio.

### Disolución del matrimonio por separación o divorcio

43. La mayoría de las leyes, costumbres y prácticas en materia de consecuencias financieras de la disolución del matrimonio pueden clasificarse, a grandes rasgos, en dos categorías: las relativas al reparto de bienes y las relativas a la manutención después del divorcio o separación. Los regímenes de reparto de bienes y manutención después de la disolución del matrimonio favorecen a menudo a los maridos, con independencia de que las leyes sean o no neutrales en apariencia, debido a la influencia del género en la clasificación de los bienes matrimoniales objeto de reparto, el insuficiente reconocimiento de las contribuciones no financieras, la falta de capaci-

dad jurídica de la mujer para gestionar los bienes y los roles familiares basados en el género. Además, las leyes, costumbres y prácticas relativas al uso de la casa y los enseres de la familia después de la disolución del matrimonio repercuten claramente en la situación económica de la mujer después de dicha disolución.

44. Es posible que las mujeres no puedan reclamar derechos patrimoniales por carecer de una capacidad reconocida en materia de propiedad y gestión de bienes, o que el régimen patrimonial no reconozca determinados bienes acumulados durante el matrimonio como bienes objeto de reparto entre los cónyuges. La interrupción de los estudios y de la actividad laboral y las responsabilidades en el cuidado de los hijos impiden con frecuencia que las mujeres logren un empleo remunerado (costo de oportunidad) que les permita mantener a su familia tras la disolución del matrimonio. Estos factores sociales y económicos también impiden que las mujeres en régimen de separación de bienes incrementen sus bienes privativos durante el matrimonio.
45. El principio rector debería ser que las ventajas y desventajas económicas derivadas de la relación y de su disolución deben recaer por igual en ambas partes. La división de roles y funciones durante la convivencia de los cónyuges no debería dar lugar a consecuencias económicas perjudiciales para ninguno de ellos.
46. Los Estados partes están obligados a garantizar, en caso de divorcio o separación, la igualdad entre los cónyuges en el reparto de todos los bienes acumulados durante el matrimonio. Los Estados partes deberían reconocer el valor de las contribuciones indirectas, incluidas las de carácter no financiero, en la adquisición de los bienes acumulados durante el matrimonio.
47. Los Estados partes deberían garantizar igual capacidad jurídica formal y de hecho en materia de propiedad y gestión de bienes. Para

lograr una igualdad tanto formal como sustantiva en materia de derechos patrimoniales tras la disolución del matrimonio, se alienta encarecidamente a los Estados partes a que prevean los siguientes aspectos:

- El reconocimiento del derecho a usar los bienes necesarios para ganarse el sustento o de una compensación para sustituir los medios de vida que dependan de esos bienes.
- Una vivienda adecuada para sustituir el uso de la casa familiar.
- La igualdad dentro de los regímenes patrimoniales a disposición de los cónyuges (bienes gananciales, separación de bienes, régimen híbrido), el derecho a elegir el régimen patrimonial y la difusión de información sobre las consecuencias de cada régimen.
- La inclusión entre los bienes matrimoniales objeto de reparto del cálculo del valor actual de la compensación diferida, la pensión u otros pagos posteriores a la disolución del matrimonio derivados de las contribuciones realizadas durante el matrimonio, como las pólizas de seguro de vida.
- La valoración de las contribuciones no financieras a los bienes matrimoniales objeto de reparto, como el cuidado de la familia y del hogar, la pérdida de oportunidades económicas y las contribuciones tangibles o intangibles al desarrollo profesional o a otras actividades económicas de cualquiera de los cónyuges y al desarrollo de su capital humano.
- La toma en consideración de los pagos de indemnización al cónyuge después de la disolución del matrimonio como método para lograr una igualdad en la situación financiera.

48. Los Estados partes deberían realizar investigaciones y estudios sobre políticas respecto de la situación económica de la mujer dentro de la familia y tras la disolución de las relaciones familiares y publicar los resultados en formatos accesibles.

### Derechos patrimoniales tras la muerte

49. Muchos Estados partes, por ley o por costumbre, no otorgan a las viudas un trato igual al de los viudos en materia de herencia y las dejan en una posición económicamente vulnerable tras la muerte de su cónyuge. Algunos ordenamientos jurídicos reconocen formalmente a las viudas otros medios para su seguridad económica, como pagos para manutención realizados por familiares varones o con cargo al patrimonio del difunto. No obstante, cabe la posibilidad de que, en la práctica, esas obligaciones no se puedan hacer cumplir.
50. Con arreglo a algunas modalidades consuetudinarias de tenencia de la tierra, que pueden limitar la compra o transferencia individual y prever únicamente un derecho de uso, se puede pedir a la esposa o las esposas, tras la muerte del marido, que abandonen las tierras o se les puede exigir que se casen con un hermano del difunto para poder quedarse en ellas. La existencia o no de hijos puede ser un factor importante en esas exigencias matrimoniales. En algunos Estados partes, las viudas son objeto de un “desposeimiento de bienes” o “despojo de bienes”, en el que los parientes del marido fallecido, invocando derechos consuetudinarios, despojan a la viuda y a sus hijos de bienes acumulados durante el matrimonio, incluidos bienes que no les corresponden con arreglo a la costumbre. Expulsan a la viuda de la casa familiar y reclaman todos los enseres, e ignoran luego su responsabilidad consuetudinaria concomitante de mantener a la viuda y a sus hijos. En algunos Estados partes las viudas son marginadas o expulsadas a otra comunidad.

51. Los derechos de los familiares supérstites en el marco de los regímenes de seguridad social (pensiones y prestaciones por discapacidad) y de los regímenes contributivos de pensiones desempeñan un papel importante en los Estados partes en que las parejas pagan cantidades significativas a esos regímenes durante la relación. Los Estados partes están obligados a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo a las prestaciones de los cónyuges y de los familiares supérstites con cargo a los regímenes de seguridad social y de pensiones.
52. Las leyes o prácticas de algunos Estados partes limitan el recurso a los testamentos para impedir la aplicación de leyes y costumbres discriminatorias y aumentar la parte de la herencia que corresponde a la mujer. Los Estados partes están obligados a aprobar leyes en materia de formulación de testamentos que establezcan iguales derechos para las mujeres y los hombres como testadores, herederos y beneficiarios.
53. Los Estados partes están obligados a aprobar leyes en materia de sucesión intestada que se ajusten a los principios de la Convención. Dichas leyes deberían asegurar que:
  - Se dé el mismo trato a las mujeres y los hombres supérstites.
  - La sucesión consuetudinaria en materia de propiedad o derechos de uso sobre la tierra no se condicione al matrimonio forzoso con un hermano del cónyuge fallecido (matrimonio por levirato) o con otra persona, ni a la existencia o inexistencia de hijos menores fruto del matrimonio.
  - Se prohíba la desheredación del cónyuge supérstite.
  - Se tipifique como delito el “desposeimiento o despojo de bienes” y que sus autores sean debidamente enjuiciados.

## VIII. Reservas

54. En su declaración de 1998 relativa a las reservas a la Convención<sup>[38]</sup>, el Comité expresó su preocupación por el número y la naturaleza de las reservas formuladas. En el párrafo 6, señaló específicamente que:

El Comité considera que los artículos 2 y 16 contienen disposiciones básicas de la Convención. Si bien algunos Estados partes han retirado las reservas a esos artículos, al Comité le preocupa especialmente el número y alcance de las reservas formuladas.

En relación con el artículo 16 de la Convención, el Comité señaló específicamente en el párrafo 17 de su declaración que:

Ni las prácticas tradicionales, religiosas o culturales ni las leyes y políticas nacionales incompatibles con la Convención pueden justificar la violación de las disposiciones de la Convención. El Comité también sigue estando convencido de que las reservas al artículo 16, formuladas por motivos nacionales, tradicionales, religiosos o culturales, son incompatibles con la Convención y, por lo tanto, no son permisibles y deberían ser examinadas y modificadas o retiradas.

Por lo que respecta a las reservas relacionadas con leyes y prácticas religiosas, el Comité reconoce que, desde 1998, varios Estados partes han modificado su legislación para garantizar la igualdad en al menos algunos aspectos de las relaciones familiares. El Comité sigue recomendando que los Estados partes tomen “en consideración la experiencia de los países con una tradición religiosa y un sistema jurídico similares que han logrado adaptar su legislación nacional a los compromisos derivados de los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, con miras a que” retiren sus reservas<sup>[39]</sup>.

<sup>38</sup> A/53/38/Rev.1, segunda parte.

<sup>39</sup> CEDAW/C/ARE/CO/1 (observaciones finales sobre los Emiratos Árabes Unidos, 2010), párr. 46.





# Recomendación general N° 30

## Sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

### I. Introducción

1. De conformidad con el artículo 21 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer decidió en su 47º período de sesiones, en 2010, adoptar una recomendación general sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. El principal objetivo de dicha recomendación general es proporcionar una orientación autorizada a los Estados partes sobre medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento pleno de sus obligaciones en virtud de la Conven-

ción de proteger, respetar y ejercer los derechos humanos de la mujer. Asimismo, se basa en los principios articulados en las recomendaciones generales adoptadas previamente.

2. Proteger los derechos humanos de la mujer en todo momento, promover la igualdad sustantiva entre los géneros antes, durante y después de un conflicto y garantizar que las distintas experiencias de las mujeres se integren plenamente en todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz y reconstrucción constituyen objetivos importantes de la Convención. El Comité reitera la obligación de los Estados partes de continuar aplicando la Convención durante los conflictos o los estados de emergencia sin discriminación entre los ciudadanos y los no ciudadanos que se encuentren en su territorio o bajo su control efectivo, incluso cuando estén fuera del territorio del Estado parte. El Comité ha expresado en varias ocasiones su preocupación ante los efectos relacionados con el género de los conflictos y la exclusión de la mujer de las iniciativas de prevención de conflictos y los procesos de transición y reconstrucción posteriores a conflictos, así como ante el hecho de que los informes periódicos de los Estados partes no proporcionen suficiente información sobre la aplicación de la Convención en dichas situaciones.
3. La recomendación general orienta específicamente a los Estados partes sobre el cumplimiento de su obligación de actuar con la diligencia debida respecto a los actos de particulares o entidades privadas que menoscaban los derechos consagrados en la Convención, y propone sugerencias sobre cómo pueden abordar los derechos de la mujer los agentes no estatales en las zonas afectadas por conflictos.

## II. **Ámbito de la recomendación general**

4. Esta recomendación general abarca la aplicación de la Convención a la prevención de conflictos, los conflictos armados internacionales

les y no internacionales, las situaciones de ocupación extranjera y otras formas de ocupación, así como la fase posterior al conflicto. Además, la recomendación aborda otras situaciones preocupantes, como las perturbaciones internas, la lucha civil prolongada y de baja intensidad, los conflictos políticos, la violencia étnica y comunitaria, los estados de emergencia y la represión de los levantamientos en masa, la guerra contra el terrorismo y la delincuencia organizada, que quizá no aparezcan clasificadas necesariamente como conflictos armados conforme al derecho internacional humanitario y que tienen como consecuencia violaciones graves de los derechos de la mujer y preocupan al Comité especialmente. A efectos de la presente recomendación general, las fases de conflicto y posterior al conflicto a veces se han separado, teniendo en cuenta que pueden englobar distintos problemas y oportunidades en relación con los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Sin embargo, el Comité señala que la transición del conflicto a la situación posterior a este no suele ser lineal y en ella puede haber ceses del conflicto y recaídas, un ciclo que puede continuar durante largos períodos.

5. Dichas situaciones están estrechamente relacionadas con las crisis relativas a los desplazamientos internos, los casos de apatridia y las dificultades que experimentan los refugiados en los procesos de repatriación. Al respecto, el Comité reitera su observación recogida en la recomendación general núm. 28 de que los Estados partes siguen siendo responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos de los ciudadanos y los no ciudadanos, incluidos los desplazados internos, los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas, que se encuentren en su territorio o bajo su control efectivo, incluso cuando estén fuera de su territorio.
6. Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y sus experiencias en relación con los conflictos y sus necesidades específicas en contextos posteriores a conflictos son diversas. Las mujeres no son

espectadoras ni meras víctimas u objetivos, y han desempeñado históricamente y siguen desempeñando un papel como combatientes, en el contexto de la sociedad civil organizada, como defensoras de los derechos humanos, como miembros de los movimientos de resistencia y como agentes activos en los procesos de consolidación de la paz y recuperación oficiales y oficiosos. Los Estados partes deben abordar todos los aspectos de sus obligaciones en virtud de la Convención para eliminar la discriminación contra la mujer.

7. Asimismo, la discriminación contra la mujer se compone de formas entrecruzadas de discriminación, tal como se señala en la recomendación general núm. 28. Dado que la Convención refleja un enfoque basado en el ciclo de vida, se exige a los Estados partes que aborden los derechos y las necesidades particulares de las niñas afectadas por los conflictos que tienen origen en la discriminación por razón de género.

### III. Aplicación de la Convención a la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

#### A. Aplicación territorial y extraterritorial de la Convención

8. El Comité reitera la recomendación general núm. 28 en el sentido de que las obligaciones de los Estados partes también se aplican de forma extraterritorial a las personas que se encuentren bajo su control efectivo, incluso cuando estén fuera de su territorio, y que los Estados partes son responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos, independientemente de que las personas afectadas estén o no en su territorio.
9. En las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, los Estados partes están obligados a aplicar la Convención y otras disposiciones

de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario cuando ejerzan la jurisdicción territorial o extraterritorial, ya sea de forma individual, por ejemplo, en acciones militares unilaterales, o en tanto que miembros de organizaciones o coaliciones internacionales o intergubernamentales, por ejemplo, como parte de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz. La Convención se aplica a un amplio abanico de situaciones, incluso en cualquier lugar donde un Estado ejerza su jurisdicción, como en la ocupación y otras formas de administración de un territorio extranjero, por ejemplo, la administración de un territorio por parte de las Naciones Unidas; a contingentes nacionales que formen parte de una operación internacional de mantenimiento de la paz o imposición de la paz; a las personas detenidas por agentes de un Estado, como el ejército o mercenarios, fuera de su territorio; a las acciones militares lícitas o ilícitas en otro Estado; a la asistencia bilateral o multilateral de los donantes para la prevención de los conflictos y la asistencia humanitaria, la mitigación de los conflictos o la reconstrucción después de un conflicto; en la participación como terceros en procesos de paz o negociación; y en la celebración de acuerdos comerciales con países afectados por conflictos.

10. La Convención también exige que los Estados partes regulen las actividades de los agentes nacionales no estatales que se encuentren bajo su control efectivo y que operen fuera del territorio del país. El Comité reafirmó, en su recomendación general núm. 28, el requisito del artículo 2, letra e), de la Convención de eliminar la discriminación cometida por cualquier agente público o privado, que se extiende a los actos de las empresas nacionales que operan fuera del territorio del país. Eso incluiría los casos en que las actividades de las empresas nacionales en zonas afectadas por conflictos dan lugar a violaciones de los derechos de la mujer y los casos que exigen la creación de mecanismos de rendición de cuentas y supervisión para la seguridad privada y otros contratistas que operan en zonas de conflicto.

11. Puede haber casos en que los Estados partes también tengan obligaciones extraterritoriales de cooperación internacional establecidas en virtud del derecho internacional, como el derecho de los tratados sobre las mujeres con discapacidad (art. 32 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), las niñas en los conflictos armados (art. 24, apartado 4, de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos primeros protocolos facultativos) y el disfrute sin discriminación de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, apartado 1, art. 11, apartado 1, y arts. 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). En dichos casos, la aplicación extraterritorial de la Convención exige que los Estados cumplan la Convención cuando satisfagan dichas obligaciones.
  
12. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Apliquen de manera exhaustiva la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el ejercicio de la jurisdicción territorial o extraterritorial, cuando actúen de manera individual o como miembros de organizaciones o coaliciones internacionales o intergubernamentales;
  - b) Regulen las actividades de todos los agentes nacionales no estatales que se encuentren bajo su control efectivo y que operen fuera del territorio del país, y velen por que estos respeten plenamente la Convención;
  - c) Respeten, protejan y hagan efectivos los derechos garantizados por la Convención, que se aplica de forma extraterritorial, como Potencia ocupante en situaciones de ocupación extranjera.

## B. Aplicación de la Convención a los agentes estatales y no estatales

13. Los derechos de la mujer en la prevención de conflictos y los procesos de conflicto y posteriores a conflictos se ven afectados por varios agentes, que van desde los Estados que actúan de forma

individual (por ejemplo, como el Estado dentro de cuyas fronteras surge el conflicto, los Estados vecinos implicados en las dimensiones regionales del conflicto o los Estados implicados en maniobras militares transfronterizas unilaterales), pasando por los que actúan en tanto que miembros de organizaciones y coaliciones internacionales o intergubernamentales (por ejemplo, contribuyendo a las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz o como donantes que proporcionan dinero a través de instituciones financieras internacionales para prestar apoyo a los procesos de paz), hasta los agentes no estatales, como los grupos armados, las fuerzas paramilitares, las empresas, los contratistas de servicios militares, los grupos delictivos organizados y los justicieros. En los contextos de conflicto y posteriores a conflictos, las instituciones estatales suelen verse debilitadas o puede que algunas funciones gubernamentales sean desempeñadas por otros gobiernos, organizaciones intergubernamentales o incluso grupos no estatales. El Comité subraya que, en esos casos, pueden existir conjuntos de obligaciones simultáneos y complementarios en virtud de la Convención en relación con una serie de agentes implicados.

14. Con arreglo a la Convención, los Estados también son responsables si los actos u omisiones de un agente no estatal pueden atribuirse al Estado en virtud del derecho internacional. Cuando un Estado parte actúa en tanto que miembro de una organización internacional en la prevención de conflictos o en procesos de conflicto o posteriores a conflictos, dicho Estado parte sigue siendo responsable de sus obligaciones en virtud de la Convención dentro de su territorio y fuera de él, y tiene, asimismo, la responsabilidad de adoptar medidas que garanticen que las políticas y las decisiones de esas organizaciones se ajustan a sus obligaciones previstas en la Convención.
15. El Comité también ha subrayado en repetidas ocasiones que la Convención exige a los Estados partes que regulen a los agentes no estatales de conformidad con la obligación de proteger, de modo que

los Estados deben actuar con la diligencia debida para evitar, investigar, sancionar y garantizar la reparación de los actos de particulares o entidades privadas que menoscaben los derechos consagrados en la Convención. En sus recomendaciones generales núm. 19 y 28, el Comité ha resumido la obligación de actuar con la diligencia debida en la protección de las mujeres frente a la violencia y la discriminación, poniendo de manifiesto que, además de adoptar medidas constitucionales y legislativas, los Estados partes también deben prestar suficiente apoyo administrativo y financiero para la aplicación de la Convención.

16. Además de exigir a los Estados partes que regulen a los agentes no estatales, el derecho internacional humanitario contiene obligaciones para los agentes no estatales, en tanto que partes de un conflicto armado (por ejemplo, insurgentes y grupos rebeldes), como el artículo 3 de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y relativas a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, aunque los agentes no estatales no puedan convertirse en partes de la Convención, el Comité señala que, en determinadas circunstancias, en particular cuando un grupo armado con una estructura política identificable ejerza un control significativo de un territorio y una población, los agentes no estatales están obligados a respetar las normas internacionales de derechos humanos. El Comité hace hincapié en que las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario podrían entrañar responsabilidad penal individual, lo que incluye a los miembros y los líderes de los grupos armados no estatales así como a las empresas de servicios militares.
17. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Garanticen la reparación en relación con los actos de los particulares o las entidades privadas, como parte de su obligación de actuar con la diligencia debida;



- b) Rechacen todo tipo de retirada de la protección de los derechos de la mujer para apaciguar a los agentes no estatales, como terroristas, particulares o grupos armados;
- c) Colaboren con los agentes no estatales para prevenir las violaciones de los derechos humanos relacionadas con sus actividad en las zonas afectadas por conflictos, en particular todas las formas de violencia por razón de género; presten suficiente asistencia a las empresas nacionales para evaluar y abordar los principales riesgos de violaciones de los derechos de la mujer; y establezcan un mecanismo eficaz de rendición de cuentas;
- d) Empleen prácticas que tengan en cuenta la cuestión del género (por ejemplo, recurrir a agentes de policía de sexo femenino) en la investigación de las violaciones durante y después de un conflicto para garantizar que se identifiquen y aborden las violaciones cometidas por agentes estatales y no estatales.

18. Asimismo, el Comité exhorta a los agentes no estatales, como los grupos armados:

- a) A respetar los derechos de la mujer en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, de conformidad con la Convención;
- b) A comprometerse a cumplir los códigos de conducta en materia de derechos humanos y la prohibición de todas las formas de violencia por razón de género.

### C. Complementariedad de la Convención y el derecho internacional humanitario, de los refugiados y penal

19. En todas las situaciones de crisis, ya se trate de conflictos armados internacionales o no internacionales, emergencias públicas, ocupación extranjera u otras situaciones preocupantes como los conflictos políticos, los derechos de la mujer están garantizados por un régimen de derecho internacional que consiste en protecciones

complementarias en virtud de la Convención y del derecho internacional humanitario, de los refugiados y penal.

20. En las situaciones que encajen en la definición de conflicto armado internacional o no internacional, la Convención y el derecho internacional humanitario son aplicables al mismo tiempo y sus diferentes protecciones son complementarias, en lugar de excluirse mutuamente. Conforme al derecho internacional humanitario, las mujeres afectadas por conflictos armados tienen derecho a protecciones generales, que se aplican tanto a las mujeres como a los hombres, y a algunas protecciones específicas limitadas, en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor; en la distribución de los envíos de socorro se dará prioridad a las mujeres encintas, las parturientas y las madres lactantes en los conflictos armados internacionales; la detención en locales separados de los ocupados por los hombres y su vigilancia inmediata a cargo de mujeres; y la protección frente a la pena de muerte de las mujeres encintas o las madres de niños dependientes o de corta edad.
21. El derecho internacional humanitario también impone obligaciones a las potencias ocupantes, que se aplican simultáneamente a la Convención y otras disposiciones de las normas internacionales de derechos humanos. El derecho internacional humanitario también prohíbe a un Estado el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por él ocupado. Con arreglo al derecho internacional humanitario, las mujeres que se encuentran en territorios ocupados tienen derecho a la protección general y a las siguientes protecciones específicas: protección contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor; libre paso de todo envío de ropa para las mujeres encintas o parturientas; creación de zonas de seguridad o zonas neutralizadas para proteger a la población civil, en particular a las mujeres encintas y a las madres de niños de menos de siete años; y la detención en locales distintos a los de

los hombres y bajo la vigilancia inmediata de mujeres. Las mujeres civiles internadas contarán obligatoriamente con instalaciones sanitarias y serán registradas por mujeres.

22. Las disposiciones de la Convención que prohíben la discriminación contra la mujer refuerzan y complementan el régimen de protección jurídica internacional de las mujeres y niñas refugiadas, desplazadas o apátridas en numerosos contextos, especialmente debido a que los acuerdos internacionales pertinentes, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, carecen de disposiciones explícitas relativas a la igualdad de género.
23. La obligación de los Estados partes prevista en la Convención de prevenir, investigar y sancionar la trata y la violencia sexual y por razón de género se ve reforzada por el derecho penal internacional, incluida la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales y mixtos y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, conforme al cual la esclavitud en la trata de mujeres y niñas, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable pueden constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o actos de tortura, o constituir actos de genocidio. El derecho penal internacional, incluidas las definiciones de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, también debe interpretarse de forma coherente con la Convención y otros instrumentos de derechos humanos reconocidos internacionalmente sin distinción alguna por razón de género.
24. El Comité recomienda a los Estados partes que, al cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención, tengan debidamente en cuenta las protecciones complementarias aplicables a las mujeres y las niñas derivadas del derecho internacional humanitario, de los refugiados y penal.

#### D. La Convención y el programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad

25. El Comité reconoce que las distintas resoluciones temáticas del Consejo de Seguridad, en particular las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013), además de otras, como la resolución 1983 (2011), que proporciona orientación específica sobre los efectos del VIH y el SIDA en las mujeres en contextos de conflicto y posteriores a conflictos, constituyen marcos políticos importantes para fomentar la promoción respecto de las mujeres, la paz y la seguridad.
26. Dado que todas las esferas de preocupación que se abordan en dichas resoluciones quedan reflejadas en las disposiciones sustantivas de la Convención, su aplicación debe basarse en un modelo de igualdad sustantiva y abarcar todos los derechos consagrados en la Convención. El Comité reitera la necesidad de un enfoque concertado e integrado que ubique el cumplimiento del programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad en un marco más amplio de aplicación de la Convención y su Protocolo Facultativo.
27. La Convención contiene un procedimiento de presentación de informes, en virtud del artículo 18, según el cual los Estados partes deben presentar informes sobre las medidas que han adoptado para aplicar las disposiciones de la Convención, incluidas las disposiciones en materia de prevención de conflictos y situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. La inclusión en el procedimiento de presentación de informes de información sobre la aplicación de los compromisos del Consejo de Seguridad puede posibilitar la consolidación de la Convención y el programa del Consejo y, por lo tanto, ampliar, fortalecer y llevar a la práctica la igualdad entre los géneros.

28. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Garanticen que los planes de acción y las estrategias nacionales para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores cumplan la Convención, y que se asignen presupuestos suficientes para su aplicación;
  - b) Garanticen que el cumplimiento de los compromisos del Consejo de Seguridad refleje un modelo de igualdad sustantiva y tenga en cuenta los efectos de los contextos de conflicto y posteriores a conflictos en relación con todos los derechos consagrados en la Convención, además de las violaciones relativas a la violencia por razón de género relacionada con los conflictos, incluida la violencia sexual;
  - c) Cooperen con todas las redes, los departamentos, los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas en relación con todos los procesos de conflicto, incluidas la prevención de conflictos, las situaciones de conflicto y la solución y la reconstrucción posteriores a conflictos, para aplicar las disposiciones de la Convención;
  - d) Aumenten la colaboración con la sociedad civil y con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la aplicación del programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

## IV. La Convención y la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos

### A. La mujer y la prevención de conflictos

29. Los Estados partes en la Convención están obligados a centrarse en la prevención de los conflictos y de todas las formas de violencia. Dicha prevención incluye sistemas efectivos de alerta temprana para recopilar y analizar información de acceso público, diplomacia preventiva y mediación, e iniciativas de prevención que abor-

den las causas profundas de los conflictos. Asimismo, incluye una regulación sólida y efectiva del comercio de armas, así como un control adecuado de la circulación de las armas convencionales existentes y a menudo ilícitas, incluidas las armas pequeñas, para prevenir su utilización para perpetrar o facilitar actos graves de violencia por razón de género. Existe una correlación entre el aumento de la prevalencia de la violencia y la discriminación por razón de género y el estallido de un conflicto. Por ejemplo, los aumentos rápidos en la prevalencia de la violencia sexual pueden servir de alerta temprana sobre un conflicto. Por consiguiente, las iniciativas para eliminar las violaciones por razón de género también contribuyen a largo plazo a prevenir los conflictos, su intensificación y el rebrote de la violencia en la fase posterior a los conflictos.

30. A pesar de la importancia de la prevención de conflictos para los derechos de la mujer, las iniciativas de prevención suelen excluir las experiencias de las mujeres, dado que se considera que no son relevantes para predecir los conflictos, y la participación de la mujer en la prevención de conflictos sigue siendo escasa. El Comité ha señalado previamente la poca participación de la mujer en las instituciones que trabajan en la diplomacia preventiva y en cuestiones de interés mundial, como son los gastos militares y el desarme nuclear. Además de no cumplir la Convención, las medidas de prevención de conflictos que no tengan en cuenta las cuestiones de género no pueden predecir ni prevenir los conflictos con eficacia. Los Estados partes solo pueden diseñar una respuesta apropiada si incluyen a las interesadas y se sirven de un análisis de los conflictos basado en el género.
31. La Convención exige que las políticas de prevención no sean discriminatorias y que las iniciativas para prevenir o mitigar los conflictos no agraven voluntariamente ni inconscientemente la situación de las mujeres, ni originen ni refuercen la desigualdad entre los géneros. Las intervenciones por parte de gobiernos centralizados o

terceros Estados en los procesos de paz locales deberían respetar, en lugar de menoscabar, el papel de las mujeres en el liderazgo y el mantenimiento de la paz a nivel local.

32. El Comité ha señalado anteriormente que la proliferación de armas convencionales, especialmente las armas pequeñas, incluidas las armas desviadas del comercio legal, pueden tener un efecto directo o indirecto en las mujeres como víctimas de la violencia por razón de género relacionada con los conflictos, como víctimas de la violencia doméstica y también como manifestantes o activistas en movimientos de resistencia.
33. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Refuercen y apoyen las iniciativas de prevención de conflictos oficiales y oficiosas de las mujeres;
  - b) Garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, así como en los procesos oficiosos, locales o basados en la comunidad que se ocupen de la diplomacia preventiva;
  - c) Establezcan sistemas de alerta temprana y adopten medidas de seguridad específicas para cada género a fin de prevenir la intensificación de la violencia por razón de género y otras violaciones de los derechos de la mujer;
  - d) Incluyan indicadores y parámetros relacionados con el género en el marco de gestión de resultados de dichos sistemas de alerta temprana;
  - e) Aborden los efectos relacionados con el género de las transferencias internacionales de armas, en especial las armas pequeñas e ilícitas, entre otros medios, mediante la ratificación y aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas.

## B. Las mujeres en los contextos de conflicto y posteriores a conflictos

### 1. Violencia por razón de género (arts. 1 a 3 y art. 5, letra a))

34. La violencia contra las mujeres y las niñas constituye una forma de discriminación prohibida por la Convención y una violación de los derechos humanos. Los conflictos agravan las desigualdades existentes entre los géneros y el riesgo de las mujeres de ser víctimas de distintas formas de violencia por razón de género por parte de agentes estatales y no estatales. La violencia relacionada con los conflictos se produce en cualquier lugar, por ejemplo en los hogares, los centros de detención y los campamentos para desplazadas internas y refugiadas; se produce en cualquier momento, por ejemplo durante la realización de actividades cotidianas como recoger agua y madera o ir a la escuela o al trabajo. Existen múltiples perpetradores de violencia por razón de género relacionada con los conflictos. Entre ellos pueden encontrarse miembros de las fuerzas armadas gubernamentales, grupos paramilitares, grupos armados no estatales, personal de mantenimiento de la paz y civiles. Independientemente de las características del conflicto armado, su duración o los agentes implicados, las mujeres y las niñas son objeto cada vez con más frecuencia y deliberadamente de distintas formas de violencia y abusos, desde las ejecuciones arbitrarias, la tortura y la mutilación, la violencia sexual, el matrimonio forzado, la prostitución forzada y el embarazo forzado hasta la interrupción forzada del embarazo y la esterilización.
35. Es indiscutible que, aunque todos los civiles se ven afectados negativamente por los conflictos armados, las mujeres y las niñas son especialmente, y cada vez con más frecuencia, objeto de actos de violencia sexual, “incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico” y que esta forma de violencia sexual persiste incluso después de la cesación



de las hostilidades (véase la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad). Para la mayoría de las mujeres en entornos posteriores a conflictos, la violencia no termina con el alto el fuego oficial o la firma del acuerdo de paz y suele aumentar en las situaciones posteriores a conflictos. El Comité reconoce que muchos informes confirman que, aunque las formas y los lugares de la violencia cambian, lo que quiere decir que puede que ya no exista la violencia patrocinada por el Estado, todas las formas de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, se intensifican en las situaciones posteriores a conflictos. El hecho de no prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia por razón de género, además de otros factores, como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración no efectivos, también puede dar lugar a un aumento de la violencia contra la mujer en los períodos posteriores a conflictos.

36. Durante y después de los conflictos, determinados grupos de mujeres y niñas corren un mayor riesgo de ser víctimas de la violencia, en especial la violencia sexual, como en el caso de las desplazadas internas y las refugiadas; las defensoras de los derechos humanos de la mujer; las mujeres de distintas castas, etnias, identidades nacionales o religiosas u otras minorías, a quienes se suele atacar en tanto que representantes simbólicas de su comunidad; las viudas; y las mujeres con discapacidad. Las combatientes y las mujeres en el ejército también son vulnerables a la agresión y el acoso sexual por parte de grupos armados estatales y no estatales y movimientos de resistencia.
37. La violencia por razón de género también da lugar a muchas otras violaciones de los derechos humanos, como los ataques estatales y no estatales a los defensores de los derechos de la mujer, que menoscaban la participación significativa en pie de igualdad de las mujeres en la vida política y pública. La violencia por razón de género relacionada con los conflictos genera un amplio abanico de conse-

cuencias físicas y psicológicas para la mujer, como, por ejemplo, las lesiones, la discapacidad, el aumento del riesgo de infección por el VIH y el riesgo de embarazos no deseados como consecuencia de la violencia sexual. Existe un sólido vínculo entre la violencia por razón de género y el VIH, incluida su transmisión deliberada, que se utiliza como arma de guerra a través de la violación.

38. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Prohíban todas las formas de violencia por razón de género por parte de agentes estatales y no estatales, entre otros medios, a través de leyes, políticas y protocolos;
  - b) Prevengan, investiguen y sancionen todas las formas de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, por parte de los agentes estatales y no estatales y apliquen una política de tolerancia cero;
  - c) Garanticen el acceso de las mujeres y las niñas a la justicia; adopten procedimientos de investigación que tengan en cuenta el género para abordar la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual; realicen sesiones de capacitación y adopten códigos de conducta y protocolos que tengan en cuenta las cuestiones de género para la policía y el ejército, incluido el personal de mantenimiento de la paz; y desarrollen la capacidad de los jueces, incluso en el contexto de los mecanismos de justicia de transición, para garantizar su independencia, imparcialidad e integridad;
  - d) Recopilen datos y armonicen los métodos de recopilación de datos sobre la incidencia y la prevalencia de la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, en distintos entornos y en función de las distintas categorías de mujeres;
  - e) Asignen suficientes recursos y adopten medidas eficaces para garantizar que las víctimas de la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, tengan acceso a servicios integrales de salud, atención de salud mental y apoyo psicosocial;

- f) Desarrollen y distribuyan procedimientos operativos estándar y vías de remisión para vincular a los agentes de seguridad con las entidades que prestan servicios en relación con la violencia por razón de género, incluidos los centros integrados con servicios médicos, jurídicos y psicosociales para las supervivientes de la violencia sexual, los centros comunitarios multifuncionales que vinculan la asistencia inmediata con el empoderamiento y la reintegración económicos y sociales y los dispensarios móviles;
- g) Inviertan en competencia técnica y asignen recursos para abordar las necesidades específicas de las mujeres y las niñas que son víctimas de la violencia, incluidos los efectos de la violencia sexual para su salud reproductiva;
- h) Garanticen que las medidas nacionales de prevención y respuesta incluyan intervenciones específicas en materia de violencia por razón de género y VIH.

## 2. Trata (art. 6)

39. La trata de mujeres y niñas, que constituye discriminación por razón de género, se agrava durante y después de los conflictos a causa de la desintegración de las estructuras políticas, económicas y sociales, los elevados niveles de violencia y el aumento del militarismo. Las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos pueden crear estructuras específicas relacionadas con la guerra de demanda de explotación sexual, económica y militar de la mujer. Las regiones afectadas por conflictos pueden ser zonas de origen, tránsito y destino de la trata de mujeres y niñas y los tipos de trata varían según la región, el contexto económico y político concreto y los agentes estatales y no estatales implicados. Las mujeres y las niñas que viven en campamentos para desplazados internos o refugiados o que regresan de ellos y las que buscan un medio de vida corren el riesgo de ser víctimas de la trata.

- C E  
D  
A W
40. La trata también se puede producir cuando terceros países intentan restringir la afluencia de inmigrantes provenientes de las zonas afectadas por conflictos a través de medidas como la intercepción, la expulsión o la detención. Las políticas de inmigración restrictivas, específicas para cada sexo o discriminatorias que limitan las oportunidades de las mujeres y las niñas que huyen de las zonas en conflicto pueden aumentar su vulnerabilidad a la explotación y la trata.
41. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Prevengan, enjuicien y sancionen la trata y las violaciones de los derechos humanos conexas que se produzcan bajo su jurisdicción, tanto si son cometidas por autoridades públicas como por agentes privados, y adopten medidas de protección específicas para las mujeres y las niñas, incluidas las desplazadas internas o las refugiadas;
  - b) Adopten una política de tolerancia cero basada en las normas internacionales de derechos humanos relativas a la trata y la explotación y el abuso sexuales, dirigida a grupos como las tropas nacionales, las fuerzas de mantenimiento de la paz, la policía fronteriza, los funcionarios de inmigración y los agentes humanitarios, e impartan a estos grupos una capacitación que tenga en cuenta las cuestiones de género sobre cómo identificar y proteger a las mujeres y las niñas vulnerables;
  - c) Adopten una política de migraciones general, basada en los derechos y que tenga en cuenta las cuestiones de género, que garantice que las mujeres y las niñas provenientes de las zonas afectadas por conflictos no sean víctimas de la trata;
  - d) Adopten acuerdos bilaterales o regionales y otras formas de cooperación para proteger los derechos de las mujeres y las niñas que son víctimas de la trata y para facilitar el enjuiciamiento de los perpetradores.

### 3. Participación (arts. 7 y 8)

42. A pesar de que las mujeres suelen asumir papeles de liderazgo durante los conflictos, como cabezas de familia, conciliadoras, líderes políticas y combatientes, el Comité ha expresado su preocupación en repetidas ocasiones, ya que se las silencia y margina en los períodos posteriores a conflictos y de transición y en los procesos de recuperación. El Comité reitera que la inclusión de una masa crítica de mujeres en las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz, todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social, las negociaciones de paz a nivel nacional, regional e internacional, así como en el sistema de justicia penal, cambiará las cosas. A nivel nacional, la participación en condiciones de igualdad, significativa y eficaz de las mujeres en las distintas ramas del gobierno, su nombramiento para ocupar puestos de liderazgo en los sectores del gobierno y su capacidad de participar como miembros activos de la sociedad civil son requisitos para crear una sociedad donde la democracia, la paz y la igualdad entre los géneros sean duraderas.
43. Los momentos inmediatamente posteriores a los conflictos pueden proporcionar una oportunidad estratégica para que los Estados partes adopten medidas legislativas y normativas dirigidas a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres para participar en las nuevas estructuras de gobernanza posteriores a conflictos. Sin embargo, en muchos casos, en la cesación oficial de las hostilidades, la promoción de la igualdad entre los géneros y la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones no se considera prioritaria e incluso puede pasar a segundo plano, por considerarse incompatible con los objetivos de estabilización. La participación y la implicación plenas de las mujeres en el establecimiento de la paz y la reconstrucción y el desarrollo socioeconómico posteriores a conflictos oficiales no se suelen realizar del

todo debido a los estereotipos profundamente arraigados, reflejados en el liderazgo tradicional masculino de los grupos estatales y no estatales, que excluyen a las mujeres de todos los aspectos de la adopción de decisiones, además de la violencia por razón de género y otras formas de discriminación contra la mujer.

44. El cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes de garantizar la representación de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres en la vida política y pública (art. 7) y a nivel internacional (art. 8) exige adoptar medidas, incluidas las medidas especiales de carácter temporal contenidas en el artículo 4, apartado 1, para abordar el contexto más general de la discriminación y las desigualdades entre los géneros en las zonas afectadas por conflictos, además de las múltiples barreras específicas que impiden la participación de las mujeres en condiciones de igualdad vinculadas a los límites adicionales relacionados con los conflictos en cuanto a la movilidad, la seguridad, la recaudación de fondos, las campañas y los conocimientos técnicos.
45. El cumplimiento de estas obligaciones se aplica en particular a los Estados partes en cuyo territorio han tenido lugar hostilidades, además de a terceros Estados que participan en los procesos de establecimiento de la paz necesarios para garantizar que las mujeres estén representadas en sus instituciones y apoyar la participación de las mujeres locales en los procesos de paz. Su aplicación junto con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad garantiza la participación significativa de las mujeres en procesos relacionados con la prevención, la gestión y la solución de conflictos.
46. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Garanticen que los instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos y otros instrumentos reguladores no limiten la parti-

- participación política de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de conflictos;
- b) Garanticen la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales, lo que incluye a las fuerzas armadas, la policía, las instituciones judiciales y los mecanismos de justicia de transición (judiciales y no judiciales) que se ocupan de los delitos cometidos durante el conflicto;
  - c) Garanticen que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos;
  - d) Proporcionen capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores a conflictos.
47. El Comité recomienda a los terceros Estados que participan en los procesos de solución de conflictos de forma individual o como miembros de organizaciones y coaliciones internacionales o intergubernamentales que:
- a) Incluyan a las mujeres en las actividades de negociación y mediación en calidad de delegadas, incluso en categorías superiores;
  - b) Proporcionen asistencia técnica en materia de los procesos de solución de conflictos a los países que salen de un conflicto, con el fin de promover la participación efectiva de las mujeres.

#### 4. Acceso a la educación, el empleo y la salud, y mujeres rurales (arts. 10 a 12 y 14)

48. La desintegración total de la infraestructura pública y de prestación de servicios del Estado es una de las consecuencias directas prin-

principales de los conflictos armados, cuyo efecto es la falta de prestación de servicios esenciales a la población. En tales situaciones, las mujeres y las niñas se encuentran en la línea de vanguardia del sufrimiento, ya que son las más afectadas por las dimensiones socioeconómicas del conflicto. En las zonas afectadas por conflictos, las escuelas se cierran a causa de la inseguridad, las ocupan los grupos armados estatales o no estatales o se destruyen, lo que impide a las niñas acceder a la escuela. Otros factores que impiden que las niñas accedan a la educación incluyen los ataques y las amenazas contra ellas y sus profesores por parte de los agentes no estatales, además de las responsabilidades adicionales de atención y del hogar, que están obligadas a asumir.

49. Asimismo, las mujeres se ven forzadas a buscar fuentes alternativas de medios de vida, ya que la supervivencia de la familia acaba dependiendo de ellas en gran medida. Aunque durante los conflictos las mujeres asumen funciones que antes desempeñaban los hombres en el sector estructurado del empleo, no es poco frecuente que las mujeres, en los entornos posteriores a conflictos, pierdan los empleos en el sector estructurado y regresen al hogar o al sector no estructurado. En los entornos posteriores a conflictos, la generación de empleo es una prioridad principal para construir una economía sostenible posterior a un conflicto; sin embargo, las iniciativas de generación de empleo del sector estructurado suelen obviar a las mujeres, ya que suelen centrarse en las oportunidades económicas para los hombres desmovilizados. Es necesario que los programas de reconstrucción posteriores a conflictos valoren y apoyen las contribuciones de las mujeres en las esferas no estructuradas y reproductivas de la economía, donde tiene lugar la mayor parte de la actividad económica.
50. En las zonas afectadas por conflictos, el acceso a servicios esenciales como la atención de la salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, se interrumpe debido a la insuficiencia de



infraestructuras y a la falta de trabajadores de la salud profesionales, medicamentos básicos y suministros sanitarios. En consecuencia, las mujeres y las niñas corren un mayor riesgo de embarazos no planeados, lesiones sexuales y reproductivas graves y de contraer infecciones de transmisión sexual, como el VIH y el SIDA, a consecuencia de la violencia sexual relacionada con los conflictos. La desintegración o destrucción de los servicios de salud, junto con la limitación de la movilidad y la libertad de circulación de las mujeres, socava aún más el acceso en igualdad de condiciones de las mujeres a la atención de la salud, garantizado en el artículo 12, apartado 1. Los desequilibrios de poder y las normas de género perjudiciales hacen que las mujeres y las niñas sean desproporcionadamente más vulnerables a la infección por VIH, y estos factores se vuelven más acusados en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. El estigma y la discriminación relacionados con el VIH también son generalizados y tienen profundas implicaciones en la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo relacionados con el VIH, especialmente cuando se combinan con el estigma asociado a la violencia por razón de género.

51. Las mujeres de las zonas rurales suelen verse afectadas de manera desproporcionada por la falta de suficientes servicios sociales y de salud, así como por el acceso no equitativo a la tierra y los recursos naturales. Del mismo modo, su situación en los entornos de conflicto presenta desafíos particulares respecto de su empleo y su reintegración, ya que suele verse agravada por la desintegración de los servicios, lo que tiene como consecuencia la inseguridad alimentaria, la vivienda deficiente, la privación de bienes y la falta de acceso a los recursos hídricos. Las viudas, las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad, las solteras sin apoyo familiar y los hogares encabezados por mujeres son especialmente vulnerables al aumento de las dificultades económicas a causa de su situación de desventaja, y suelen carecer de empleo y de medios y oportunidades para su supervivencia económica.

52. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Desarrollen programas para las niñas afectadas por los conflictos que abandonan la escuela de forma prematura, de modo que puedan reintegrarse en las escuelas o las universidades lo antes posible; participen en la reparación y la reconstrucción inmediatas de la infraestructura escolar; adopten medidas para prevenir los casos de ataques y amenazas contra las niñas y sus profesores; y garanticen que los perpetradores de dichos actos de violencia sean objeto de investigaciones, enjuiciamiento y sanciones de forma inmediata;
- b) Garanticen que las estrategias de recuperación económica promuevan la igualdad entre los géneros en tanto que condición necesaria para una economía sostenible posterior a un conflicto, y que se centren en las mujeres que trabajan en los sectores estructurado y no estructurado del empleo; diseñen intervenciones específicas para impulsar las oportunidades de empoderamiento económico de las mujeres, en particular de las mujeres de las zonas rurales y otros grupos desfavorecidos de mujeres; garanticen que las mujeres participen en el diseño de dichas estrategias y programas y en su seguimiento; y aborden eficazmente las barreras que impiden la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en dichos programas;
- c) Garanticen que los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva incorporen el acceso a información en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos; apoyo psicosocial; servicios de planificación de la familia, incluidos los anticonceptivos de emergencia; servicios de salud materna, incluidos los cuidados prenatales, unos servicios apropiados para el parto, la prevención de la transmisión vertical y la atención obstétrica de urgencia; servicios de aborto sin riesgo; atención posterior al aborto; prevención y tratamiento del VIH y otras infecciones de transmisión sexual, incluida la profilaxis después de la exposición; y atención para tratar lesiones, como la

- fístula ocasionada por la violencia sexual, las complicaciones del parto u otras complicaciones relacionadas con la salud reproductiva, entre otras;
- d) Garanticen que las mujeres y las niñas, incluidas aquellas que pueden ser especialmente vulnerables al VIH, tengan acceso a los servicios e información básicos en materia de salud, entre ellos la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo relacionados con el VIH;
  - e) Coordinen todas las actividades con las partes interesadas de las comunidades humanitarias y de desarrollo para garantizar un enfoque global que no duplique iniciativas en las esferas de la educación, el empleo y la salud y llegue a las poblaciones menos favorecidas, incluidas las que se encuentran en zonas remotas y rurales.

## 5. Desplazamiento, refugiados y solicitantes de asilo (arts. 1 a 3 y 15)

53. El Comité ha señalado anteriormente que la Convención se aplica a todas las etapas del ciclo del desplazamiento y que las situaciones de desplazamiento forzado y apatridia afectan a las mujeres de modo diferente que a los hombres e incluyen violencia y discriminación por razón de género. Los desplazamientos internos y externos tienen dimensiones de género específicas en todas las etapas del ciclo del desplazamiento; durante la huida, el asentamiento y el regreso a las zonas afectadas por conflictos, las mujeres y las niñas son especialmente vulnerables al desplazamiento forzado. Además, suelen ser objeto de violaciones graves de los derechos humanos durante la huida y en la fase de desplazamiento, así como dentro y fuera de los entornos de los campamentos, incluidos los riesgos relacionados con la violencia sexual, la trata y el reclutamiento de niñas por parte de las fuerzas armadas y los grupos rebeldes.
54. Las mujeres desplazadas viven en condiciones precarias en los entornos de conflicto y posteriores a los conflictos debido a la des-

igualdad de acceso a la educación, la generación de ingresos y las actividades de formación profesional; la atención deficiente de la salud reproductiva; su exclusión de los procesos de adopción de decisiones, que se ve agravada por las estructuras directivas dominadas por hombres; y la mala organización espacial y las infraestructuras deficientes, tanto en los campamentos como fuera de ellos. Esta situación de extrema pobreza y desigualdad puede llevarlas a intercambiar favores sexuales por dinero, refugio, alimentos u otros bienes en circunstancias que las hacen vulnerables a la explotación, la violencia y la infección por VIH y otras enfermedades de transmisión sexual.

55. Las mujeres refugiadas tienen necesidades adicionales y diferentes a los hombres debido a su experiencia como refugiadas. Se enfrentan a problemas de asistencia y protección similares a los de las desplazadas internas y, por lo tanto, podrían beneficiarse de intervenciones parecidas que tengan en cuenta la cuestión del género que atiendan sus necesidades. El Comité reconoce la diversidad dentro de estos grupos, los desafíos concretos a los que pueden enfrentarse y las consecuencias jurídicas, sociales y de otra índole del contexto de desplazamiento interno o externo, las deficiencias de la asistencia internacional que se les presta y la necesidad de respuestas específicas a sus necesidades.
56. La búsqueda de soluciones duraderas tras los desplazamientos relacionados con los conflictos suele excluir la perspectiva de las mujeres desplazadas, bien porque dicha búsqueda se basa en la adopción de decisiones por parte de un miembro de la familia o una comunidad en la que se margina a las mujeres o bien porque las soluciones duraderas se establecen en el marco de procesos posteriores a conflictos que excluyen a las mujeres. Además, las solicitantes de asilo de las zonas afectadas por conflictos pueden enfrentarse a barreras relacionadas con el género para acceder al asilo, ya que su descripción puede no encajar con los patrones tra-

dicionales de persecución, que se han articulado en gran medida desde una perspectiva masculina.

57. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Adopten las medidas preventivas necesarias para garantizar la protección frente al desplazamiento forzado, así como la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas desplazadas, incluido el acceso a los servicios básicos, durante la huida, el desplazamiento y en el contexto de soluciones duraderas;
- b) Aborden los riesgos concretos y las necesidades particulares de diferentes grupos de desplazadas internas y refugiadas que son objeto de formas diversas y entrecruzadas de discriminación, como las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad, las niñas, las viudas, las mujeres cabeza de familia, las mujeres embarazadas, las mujeres que viven con el VIH/SIDA, las mujeres rurales, las mujeres indígenas, las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, sexuales o religiosas, y las defensoras de los derechos humanos;
- c) Promuevan la inclusión y la participación significativas de las mujeres desplazadas internas y refugiadas en todos los procesos de adopción de decisiones, incluidos todos los aspectos relacionados con la planificación y la aplicación de programas de asistencia y gestión de los campamentos, decisiones relacionadas con la elección de soluciones duraderas y procesos relacionados con los procesos posteriores a conflictos;
- d) Proporcionen protección y asistencia a las mujeres y las niñas desplazadas internas y refugiadas, en particular: amparándolas frente a la violencia de género y el matrimonio forzado y en la infancia; velando por su acceso a los servicios y a la atención de la salud en condiciones de igualdad y por su participación plena en la distribución de suministros, así como en el desarrollo y la aplicación de programas de asistencia que tengan en

- cuenta sus necesidades específicas; proporcionando protección frente al desplazamiento a las mujeres indígenas, rurales y pertenecientes a minorías que dependan especialmente de la tierra; y garantizando la disponibilidad de actividades educativas, de generación de ingresos y de formación profesional;
- e) Adopten medidas prácticas para la protección y la prevención de la violencia por razón de género, así como mecanismos para la rendición de cuentas, en todos los entornos de desplazamiento, ya se trate de campamentos, asentamientos o fuera del entorno de los campamentos;
  - f) Investiguen y enjuicien todos los casos de discriminación y violencia por razón de género que se producen en todas las fases del ciclo del desplazamiento relacionado con los conflictos;
  - g) Proporcionen acceso gratuito e inmediato a servicios médicos, asistencia letrada y un entorno seguro a las mujeres y las niñas desplazadas internas y refugiadas que sean víctimas de la violencia por razón de género; proporcionen acceso a profesionales y servicios de atención de la salud de la mujer, como la atención de la salud reproductiva y a un asesoramiento adecuado; y garanticen que las autoridades militares y civiles presentes en los contextos de desplazamiento hayan recibido una capacitación adecuada sobre los desafíos en materia de protección, los derechos humanos y las necesidades de las desplazadas;
  - h) Garanticen que las necesidades de asistencia humanitaria inmediata y las necesidades de protección se complementen con estrategias a largo plazo para apoyar los derechos socioeconómicos y las oportunidades de medios de vida de las mujeres desplazadas internas y refugiadas, el aumento del liderazgo y la participación con el fin de empoderarlas para poder elegir las soluciones duraderas que mejor se adapten a sus necesidades;
  - i) Garanticen que se afronten adecuadamente todas las situaciones de afluencia masiva de poblaciones refugiadas y desplazadas, incluidas las mujeres y las niñas, y que las necesidades de

protección y asistencia no se vean desatendidas por una falta de claridad en los mandatos de los organismos internacionales o por limitaciones de recursos.

## 6. Nacionalidad y apatridia (arts. 1 a 3 y 9)

58. Además del aumento de los riesgos para los desplazados internos, los refugiados y los solicitantes de asilo, los conflictos pueden constituir una causa y una consecuencia de la apatridia, lo que vuelve a las mujeres y las niñas especialmente vulnerables a distintas formas de abuso tanto en el ámbito privado como en el público. La apatridia puede surgir cuando la experiencia de los conflictos por parte de una mujer se cruza con la discriminación en cuanto a los derechos de nacionalidad, como las leyes que obligan a las mujeres a cambiar de nacionalidad con el matrimonio o su disolución o que niegan su capacidad de transmitir la nacionalidad a sus descendientes.
59. Una mujer puede convertirse en apátrida cuando no puede demostrar su nacionalidad porque los documentos necesarios, como los documentos de identidad y los de inscripción de nacimientos, no se expiden o bien se pierden o se destruyen en el conflicto y no se reexpiden a su nombre. La apatridia también puede tener lugar en situaciones en las que a una mujer se le niega la capacidad de transmitir la nacionalidad a sus hijos a causa de unas leyes de nacionalidad discriminatorias por razón de género.
60. Las mujeres y las niñas apátridas se enfrentan a mayores riesgos de abuso durante los conflictos, porque no disfrutan de la protección que emana de la ciudadanía, incluida la asistencia consular, y también porque muchas no tienen documentación o pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. La apatridia también tiene como consecuencia la denegación generalizada de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los períodos posterior-

res a conflictos. Por ejemplo, puede que se niegue a las mujeres el acceso a la atención de la salud, el empleo y otros derechos socioeconómicos y culturales, dado que los gobiernos restringen los servicios a los nacionales en los momentos en que aumentan las limitaciones de recursos. Las mujeres privadas de nacionalidad también suelen verse excluidas de los procesos políticos y de participar en el nuevo gobierno y la nueva gobernanza de su país, lo que constituye una violación de los artículos 7 y 8 de la Convención.

61. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Se aseguren de que las medidas para prevenir la apatridia se apliquen a todas las mujeres y las niñas y se orienten a las poblaciones que sean especialmente susceptibles de apatridia a causa de los conflictos, como las desplazadas internas, las refugiadas, las solicitantes de asilo y las víctimas de la trata;
- b) Garanticen que las medidas para proteger a las mujeres y las niñas apátridas sigan vigentes antes, durante y después de un conflicto;
- c) Garanticen a las mujeres y las niñas afectadas por conflictos la igualdad de derechos para la obtención de los documentos necesarios para ejercer sus derechos jurídicos y el derecho a que dichos documentos se expidan a su nombre, y se aseguren de la rápida emisión o sustitución de documentos sin imponer condiciones inaceptables, como exigir a las mujeres y las niñas desplazadas que regresen a su lugar de residencia original para obtener los documentos;
- d) Garanticen la documentación individual, incluso en las corrientes migratorias posteriores a conflictos, de las desplazadas internas, las refugiadas y las solicitantes de asilo y las niñas separadas y no acompañadas, y se aseguren del registro puntual y en condiciones de igualdad de todos los nacimientos, matrimonios y divorcios.



## 7. Matrimonio y relaciones familiares (arts. 15 y 16)

62. Las desigualdades en el matrimonio y las relaciones familiares afectan a las experiencias de las mujeres en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. En dichas situaciones, puede que se obligue a las mujeres y las niñas a contraer matrimonio para apaciguar a los grupos armados o porque la pobreza de las mujeres tras los conflictos las obliga a contraer matrimonio para tener seguridad financiera, lo que afecta a su derecho a elegir a su cónyuge y a la libertad de contraer matrimonio, garantizados por el artículo 16, apartado 1, letras a) y b). Durante los conflictos, las niñas son especialmente susceptibles al matrimonio forzado, una práctica nociva que utilizan cada vez con más frecuencia los grupos armados. Las familias también obligan a las niñas a contraer matrimonio como consecuencia de la pobreza y la idea errónea de que puede protegerlas frente a la violación.
63. El acceso equitativo a la propiedad, garantizado por el artículo 16, apartado 1, letra h), resulta especialmente fundamental en las situaciones posteriores a conflictos, dado que la vivienda y la tierra pueden ser esenciales para las iniciativas de recuperación, en particular para las mujeres que son cabeza de familia, cuyo número tiende a aumentar en las crisis a causa de la separación de la familia y la viudedad. El acceso limitado y desigual de las mujeres a la propiedad se vuelve especialmente negativo en las situaciones posteriores a conflictos, especialmente cuando las desplazadas que han perdido a sus cónyuges o sus parientes cercanos de género masculino regresan a sus hogares y descubren que no cuentan con ningún título de propiedad y, en consecuencia, con ningún medio de vida.
64. Los embarazos, los abortos o la esterilización forzados de las mujeres en las zonas afectadas por conflictos violan una infinidad de derechos de la mujer, incluido el derecho en virtud del artículo 16,

apartado 1, letra e) a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos.

65. El Comité reitera sus recomendaciones generales núm. 21 y 29 y además recomienda que los Estados partes:
- a) Prevengan, investiguen y sancionen las violaciones por razón de género, como los matrimonios, los embarazos, los abortos o la esterilización forzados de las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por conflictos;
  - b) Adopten legislación y políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que reconozcan las desventajas particulares de las mujeres para hacer valer su derecho a la herencia, así como a la propiedad, en los contextos posteriores a conflictos, incluida la pérdida o la destrucción de los títulos de propiedad y otros documentos a causa de los conflictos.

#### 8. Reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración (arts. 1 a 3, 5 a) y 7)

66. Las actividades de desarme, desmovilización y reintegración forman parte del marco amplio de la reforma del sector de la seguridad y constituyen una de las primeras iniciativas de seguridad de los períodos posteriores a conflictos y de transición. A pesar de ello, los programas de desarme, desmovilización y reintegración pocas veces se desarrollan o aplican en coordinación con las iniciativas de reforma del sector de la seguridad. Esta falta de coordinación suele socavar los derechos de la mujer, como cuando se conceden amnistías con el fin de facilitar la reintegración en puestos del sector de la seguridad de los excombatientes que han perpetrado violaciones por razón de género. Las mujeres suelen verse excluidas de los puestos de las nuevas instituciones del sector de la seguridad a causa de la falta de planificación y coordinación en las iniciativas de reforma del sector de la seguridad y de desarme, desmoviliza-

ción y reintegración. La insuficiencia de los procesos de investigación de antecedentes impide todavía más una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género, que es fundamental para desarrollar instituciones del sector de la seguridad no discriminatorias que respondan a las cuestiones de género y que aborden las necesidades en materia de seguridad de las mujeres y las niñas, incluidos los grupos desfavorecidos.

67. Al finalizar un conflicto, las mujeres se enfrentan a desafíos particulares en tanto que excombatientes y mujeres y niñas asociadas con los grupos armados como mensajeras, cocineras, enfermeras militares, cuidadoras, trabajadoras forzosas y esposas. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración, dada la estructura masculina tradicional de los grupos armados, no suelen tener en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y las niñas, no les consultan y también las excluyen. No es poco frecuente que se excluya a las excombatientes de las listas de desarme, desmovilización y reintegración. Estos programas tampoco reconocen la condición de las niñas asociadas a los grupos armados, al identificarlas como dependientes en lugar de como secuestradas o excluir a las niñas que no desempeñaron funciones de combate visibles. Muchas combatientes son víctimas de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, lo que tiene como consecuencia el nacimiento de niños a causa de las violaciones, unos niveles elevados de enfermedades de transmisión sexual, el rechazo o la estigmatización por parte de la familia y otros traumas. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración no suelen abordar sus experiencias, ni tampoco el trauma psicológico que han sufrido. Como consecuencia de ello, estas mujeres son incapaces de reintegrarse con éxito en la vida familiar y comunitaria.
68. Hasta cuando se incluye a las mujeres y las niñas en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, el apoyo es insuficiente, responde a estereotipos de género y limita su empoderamiento

económico, al proporcionar desarrollo de conocimientos especializados solo en las esferas tradicionalmente femeninas. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración tampoco abordan el trauma psicosocial que experimentan las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. A su vez, eso puede dar lugar a más violaciones de derechos, dado que la estigmatización social, el aislamiento y el desempoderamiento económico pueden obligar a algunas mujeres a permanecer en situaciones de explotación (por ejemplo, con sus captores) o a convertirse en víctimas de otras nuevas si deben recurrir a actividades ilícitas para atender a las necesidades propias y de sus dependientes.

69. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Desarrollen y apliquen programas de desarme, desmovilización y reintegración en coordinación y en el marco de la reforma del sector de la seguridad;
  - b) Emprendan una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres; y colaboren con las mujeres y las organizaciones de mujeres;
  - c) Garanticen que la reforma del sector de la seguridad esté sometida a mecanismos inclusivos de supervisión y rendición de cuentas con sanciones, lo que incluye la investigación de antecedentes de los excombatientes; creen protocolos y unidades especializados para investigar las violaciones por razón de género; y refuercen los conocimientos especializados de cuestiones de género y del papel de las mujeres en la supervisión del sector de la seguridad;
  - d) Garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las etapas de desarme, desmovilización y

- reintegración, desde la negociación de acuerdos de paz y la creación de instituciones nacionales hasta el diseño y la aplicación de los programas;
- e) Garanticen que los programas de desarme, desmovilización y reintegración tengan en cuenta específicamente como beneficiarias a las combatientes y las mujeres y niñas asociadas con los grupos armados, y que se aborden las barreras que impiden su participación en condiciones de igualdad; y garanticen que se les presten servicios de apoyo psicosocial y otros tipos de apoyo;
  - f) Garanticen que los procesos de desarme, desmovilización y reintegración aborden específicamente las necesidades concretas de las mujeres para prestar apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración teniendo en cuenta la edad y las cuestiones de género, incluidas las preocupaciones específicas de las madres jóvenes y sus hijos, sin orientar los programas demasiado hacia ellos ni estigmatizarlos más.

## 9. Reforma constitucional y electoral (arts. 1 a 5 a), 7 y 15)

70. El proceso de reforma electoral y redacción de una constitución posterior a un conflicto constituye una oportunidad esencial para sentar las bases de la igualdad entre los géneros durante el período de transición y después de este. Tanto el proceso como el contenido de estas reformas pueden establecer un precedente para la participación de las mujeres en la vida social, económica y política en el período posterior a un conflicto, además de proporcionar una base jurídica a partir de la cual los defensores de los derechos de la mujer pueden pedir otros tipos de reformas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que se desarrollen en los períodos de transición. La importancia de una perspectiva de género en la reforma electoral y constitucional después de un conflicto también se pone de manifiesto en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

- C E  
D  
A W
71. Durante el proceso de redacción de una constitución, la participación significativa en condiciones de igualdad de la mujer es fundamental para la inclusión de garantías constitucionales de los derechos de la mujer. Los Estados partes deben garantizar que la nueva constitución consagre el principio de igualdad entre hombres y mujeres y de no discriminación, conforme a la Convención. Para que las mujeres gocen de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad con los hombres, es importante que cuenten con un comienzo en condiciones de igualdad, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal que aceleren la igualdad de hecho.
  72. La reforma electoral y los procesos de redacción de una constitución en los contextos posteriores a conflictos representan una serie de desafíos únicos para garantizar la participación de la mujer y promover la igualdad entre los géneros, dado que los diseños de los sistemas electorales no siempre son neutros en cuanto al género. Las normas y los procedimientos electorales que determinan qué grupos de interés están representados en los órganos de redacción de la constitución y otros órganos electorales en la etapa posterior a un conflicto son fundamentales para garantizar el papel de las mujeres en la vida pública y política. Las decisiones sobre la elección de los sistemas electorales son importantes para superar las limitaciones tradicionales de género que socavan la participación de la mujer. El progreso sustantivo hacia la participación de las mujeres en condiciones de igualdad como candidatas y votantes, además de la celebración de unas elecciones libres y limpias, no será posible a menos que se adopten varias medidas apropiadas, entre ellas la creación de un sistema electoral que tenga en cuenta las cuestiones de género y la adopción de medidas especiales de carácter temporal para aumentar la participación de las mujeres como candidatas y garantizar un sistema de registro de los votantes adecuado y que las votantes y las candidatas políticas no sean víctimas de la violencia, ya sea por parte de agentes estatales o privados.

73. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en los procesos de redacción de la constitución y adopten mecanismos que tengan en cuenta las cuestiones de género para la participación en dichos procesos y la contribución a ellos de forma pública;
- b) Garanticen que la reforma constitucional y otras reformas legislativas incluyan los derechos humanos de las mujeres en virtud de la Convención, así como la prohibición de la discriminación contra la mujer, que abarca tanto la discriminación directa como la indirecta en los ámbitos público y privado, de acuerdo con el artículo 1 de la Convención, e incluya también disposiciones encaminadas a prohibir todas las formas de discriminación contra la mujer;
- c) Se aseguren de que las nuevas constituciones contengan medidas especiales de carácter temporal, se apliquen a los ciudadanos y a los no ciudadanos y garanticen que los derechos humanos de las mujeres no sean objeto de derogación en los estados de excepción;
- d) Garanticen que las reformas electorales incorporen el principio de igualdad entre los géneros y garanticen la representación de las mujeres en condiciones de igualdad a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal, como cuotas, incluyendo para los grupos de mujeres desfavorecidos; adopten un sistema electoral de representación proporcional; regulen los partidos políticos; y encomienden a los órganos de gestión electoral que garanticen su cumplimiento mediante sanciones;
- e) Garanticen el registro y el voto de las votantes, como a través del voto por correo, cuando corresponda, y la eliminación de todas las barreras, lo que incluye garantizar un número suficiente y accesible de mesas electorales;
- f) Adopten una política de tolerancia cero de todas las formas

de violencia que socavan la participación de las mujeres, incluida la violencia por parte de grupos estatales y no estatales orientada hacia las mujeres que hacen campaña para un cargo público o las que ejercen su derecho al voto.

#### 10. Acceso a la justicia (arts. 1 a 3, 5 a) y 15)

74. Cuando un conflicto llega a su fin, la sociedad se enfrenta a la compleja tarea de afrontar el pasado, lo que conlleva la necesidad de exigir responsabilidades a los violadores de derechos humanos por sus actos, poner fin a la impunidad, restablecer el estado de derecho y atender todas las necesidades de los supervivientes a través de la justicia, acompañada de reparaciones. Los problemas relacionados con el acceso a la justicia se ven especialmente agravados en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, porque puede que los sistemas de justicia oficiales ya no existan o funcionen de manera eficiente y eficaz. A veces puede que los sistemas de justicia existentes tiendan más a violar los derechos de la mujer que a protegerlos, lo que puede disuadir a las víctimas de pedir justicia. Todos los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres para acceder a la justicia en los tribunales nacionales antes del conflicto, como los obstáculos jurídicos, procesales, institucionales, sociales y prácticos, además de la discriminación de género arraigada, se agravan durante el conflicto, persisten durante el período posterior al conflicto y, junto con la desintegración de los sistemas policial y judicial, contribuyen a denegar u obstaculizar el acceso de las mujeres a la justicia.
75. En el período posterior al conflicto, se establecen mecanismos de justicia de transición con el objetivo de afrontar el legado de los abusos de derechos humanos, atajar las causas del conflicto, facilitar la transición del conflicto a la gobernanza democrática, institucionalizar la maquinaria del Estado diseñada para proteger y fomentar los derechos humanos y libertades fundamentales, hacer



justicia y garantizar la rendición de cuentas por todas las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional, y que estas no se repitan. Para lograr estos diversos objetivos, se suelen instituir mecanismos judiciales y no judiciales temporales, por ejemplo comisiones de la verdad y tribunales híbridos, para sustituir a los sistemas judiciales nacionales disfuncionales o complementarlos.

76. Las violaciones más atroces y generalizadas que se producen durante los conflictos con frecuencia no son sancionadas por los mecanismos de justicia de transición y se normalizan en los entornos posteriores a conflictos. A pesar de los esfuerzos por reforzar o complementar los sistemas judiciales nacionales, los mecanismos de justicia de transición han fallado y siguen fallando a las mujeres al no impartir justicia y reparaciones de forma adecuada por todo el daño sufrido, afianzando así la impunidad de que disfrutaban los perpetradores de violaciones de derechos humanos de la mujer. Los mecanismos de justicia de transición no han logrado abordar completamente los efectos relacionados con el género de los conflictos ni tener en cuenta la interdependencia e interrelación de todas las violaciones de derechos humanos que se producen durante el conflicto. En el caso de la mayoría de las mujeres, las prioridades judiciales posteriores al conflicto no deben limitarse a poner fin únicamente a las violaciones de los derechos civiles y políticos, sino que deben incluir las violaciones de todos los derechos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales.
77. Las obligaciones de los Estados partes en virtud de la Convención les exigen ocuparse de todas las violaciones de los derechos de la mujer, además de la discriminación estructural subyacente por razón de sexo y género que sustentó dichas violaciones. Además de ofrecer reparación a las mujeres en relación con las violaciones por razón de género sufridas durante el conflicto, los mecanismos de justicia de transición pueden asegurar un cambio transformador en la vida de las mujeres. Habida cuenta del importante papel que

desempeñan en la cimentación de la nueva sociedad, estos mecanismos representan una oportunidad única para que los Estados partes sienten la base para lograr una igualdad de género sustantiva atajando la discriminación por razón de sexo y género preexistente y arraigada que impedía a las mujeres disfrutar de sus derechos en virtud de la Convención.

78. Aunque los tribunales internacionales han contribuido al reconocimiento y el enjuiciamiento de delitos basados en el género, persisten varios problemas para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, y muchos obstáculos de procedimiento, institucionales y sociales siguen impidiéndoles participar en los procesos de justicia internacionales. La aquiescencia pasiva de la violencia pasada refuerza la cultura de silencio y estigmatización. Los procesos de reconciliación, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, suelen brindar a las mujeres supervivientes la oportunidad de afrontar su pasado en un entorno seguro y constituyen registros históricos oficiales. Sin embargo, nunca deben utilizarse para sustituir a las investigaciones y el enjuiciamiento de los perpetradores de violaciones de derechos humanos cometidas contra mujeres y niñas.
79. El Comité reitera que las obligaciones de los Estados partes también les exigen garantizar el derecho de las mujeres a interponer recurso, que engloba el derecho a una reparación adecuada y efectiva por las violaciones de sus derechos en virtud de la Convención. Es esencial evaluar la dimensión de género del daño sufrido para garantizar que las mujeres reciban una reparación adecuada, efectiva e inmediata por las violaciones sufridas durante el conflicto, independientemente de que sea ordenada por tribunales nacionales o internacionales o por programas administrativos de reparaciones. En lugar de restablecer la situación existente antes de las violaciones de los derechos de la mujer, las medidas de reparación deben procurar transformar las desigualdades estructurales que provoca-

ron dichas violaciones, responder a las necesidades específicas de las mujeres y evitar que se vuelvan a producir.

80. En muchos países que salen de un conflicto, los mecanismos oficiales de justicia existentes constituyen la única forma de justicia a disposición de las mujeres y pueden ser un instrumento valioso en la situación posterior a los conflictos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los procesos y decisiones de estos mecanismos pueden discriminar a la mujer, es esencial considerar detenidamente su papel a la hora de facilitar el acceso de las mujeres a la justicia, por ejemplo definiendo el tipo de violaciones de las que van a ocuparse y la posibilidad de impugnar sus decisiones en el sistema de justicia oficial.

81. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Garanticen un enfoque global de los mecanismos de justicia de transición que incorpore mecanismos judiciales y no judiciales, incluidas comisiones de la verdad y reparaciones, que tengan en cuenta las cuestiones de género y promuevan los derechos de la mujer;
- b) Se aseguren de que los aspectos sustantivos de los mecanismos de justicia de transición garanticen el acceso de las mujeres a la justicia, a través de mandatos que permitan que los órganos aborden todas las violaciones por razón de género, del rechazo de amnistías en relación con las violaciones por razón de género y de garantizar el cumplimiento de las recomendaciones o decisiones formuladas por los mecanismos de justicia de transición;
- c) Velen por que el apoyo a los procesos de reconciliación no dé lugar a amnistías generalizadas por todas las violaciones de derechos humanos, especialmente por la violencia sexual contra las mujeres y las niñas, y que dichos procesos refuercen las iniciativas de lucha contra la impunidad de estos delitos;

- d) Garanticen la prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer al restablecer el estado de derecho durante la reforma jurídica; establezcan sanciones penales, civiles y disciplinarias cuando proceda; e incluyan medidas específicas destinadas a proteger a la mujer contra la discriminación;
- e) Aseguren la participación de las mujeres en el diseño, funcionamiento y seguimiento de los mecanismos de justicia de transición a todos los niveles con el fin de garantizar que se incluya su experiencia en el conflicto, se atiendan sus necesidades y prioridades particulares y se reparen todas las violaciones sufridas; y garanticen su participación en el diseño de todos los programas de reparación;
- f) Adopten mecanismos adecuados para facilitar y fomentar la plena colaboración y participación de las mujeres en los mecanismos de justicia de transición, en particular, garantizando la protección de su identidad durante las audiencias públicas y la toma de su testimonio por profesionales del género femenino;
- g) Proporcionen vías de recurso eficaces y oportunas que respondan a los diversos tipos de violaciones sufridas por las mujeres y garanticen una reparación adecuada e integral; y aborden todas las violaciones por razón de género, incluidas las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos, la esclavitud doméstica y sexual, el matrimonio y el desplazamiento forzados, la violencia sexual y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales;
- h) Adopten procedimientos que tengan en cuenta las cuestiones de género para evitar una nueva victimización y estigmatización; establezcan unidades especiales de protección y oficinas encargadas de las cuestiones de género en las comisarías; emprendan investigaciones con confidencialidad y sensibilidad; y garanticen que, durante las investigaciones y los juicios, se atribuya la misma importancia al testimonio de las mujeres y las niñas que al de los hombres;

- i) Luchen contra la impunidad de las violaciones de los derechos de la mujer y garanticen que todas ellas se investiguen, juzguen y sancionen de manera adecuada llevando a los perpetradores ante la justicia;
- j) Aumenten la responsabilidad penal, entre otros medios, garantizando la independencia, imparcialidad e integridad del sistema judicial, reforzando la capacidad del personal de seguridad, médico y judicial para recabar y preservar las pruebas forenses relacionadas con la violencia sexual en contextos de conflicto y posteriores a conflictos, y aumentando la colaboración con otros sistemas de justicia, incluida la Corte Penal Internacional;
- k) Aumenten el acceso de las mujeres a la justicia, en particular, mediante la prestación de asistencia letrada y el establecimiento de tribunales especializados, como los destinados a la violencia doméstica y los de familia y proporcionando tribunales móviles para los campamentos y los entornos de asentamiento, así como para las zonas remotas; y garanticen medidas adecuadas de protección de las víctimas y los testigos, como no revelar la identidad y disponer de refugios;
- l) Colaboren directamente con los mecanismos oficiosos de justicia y fomenten las reformas adecuadas, en su caso, con el fin de armonizar dichos procesos con los derechos humanos y las normas de igualdad entre los géneros y garantizar que no se discrimine a las mujeres.

## V. Conclusión

Además de las recomendaciones formuladas anteriormente, el Comité propone a los Estados partes las que se exponen a continuación.

### A. Seguimiento y presentación de informes

Los Estados partes deben presentar informes sobre el marco jurídico, las políticas y los programas que han aplicado para garantizar los de-

CE  
D  
A W

rechos de la mujer en la prevención de conflictos y en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. Los Estados partes deben recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas por sexo, además de las tendencias a lo largo del tiempo, en relación con las mujeres, la paz y la seguridad. Los informes de los Estados partes deben recoger las medidas adoptadas dentro y fuera de su territorio, en las zonas bajo su jurisdicción, además de las adoptadas individualmente y en tanto que miembros de organizaciones y coaliciones internacionales o intergubernamentales que estén relacionadas con las mujeres y la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

Los Estados partes deben proporcionar información sobre la aplicación del programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en particular las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013), incluso mediante la presentación de informes específicos sobre el cumplimiento de todos los parámetros o indicadores de las Naciones Unidas aceptados y desarrollados como parte de dicho programa.

El Comité también acoge con beneplácito la presentación de informes por parte de las misiones de las Naciones Unidas correspondientes que participan en la administración de territorios extranjeros sobre la situación de los derechos de la mujer en los territorios administrados en relación con la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

Conforme al artículo 22 de la Convención, el Comité invita a los organismos especializados a presentar informes sobre la aplicación de la Convención en la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

## B. Ratificación de los tratados o adhesión

Se anima a los Estados partes a ratificar todos los instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos de la mujer en la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, entre ellos:

- a) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999);
- b) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (2000);
- c) El Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (1977); el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977);
- d) La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967);
- e) La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961);
- f) El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000);
- g) El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998);
- h) El Tratado sobre el Comercio de Armas (2013).





# Recomendación general N° 31

Del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general No. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta

## Introducción

1. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño contienen obligaciones jurídicamente vinculantes que guardan una relación tanto general como específica con la eliminación

de las prácticas nocivas. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño han llamado sistemáticamente la atención sobre esas prácticas que afectan a mujeres y niños, sobre todo niñas, en la ejecución de sus mandatos de vigilancia. Precisamente por esa superposición de mandatos y por el compromiso compartido de responder a las prácticas nocivas, prevenirlas y eliminarlas, dondequiera y comoquiera que se produzcan, los Comités decidieron elaborar la presente recomendación u observación general conjunta.

### Objetivo y alcance de la recomendación u observación general conjunta

2. El objetivo de la presente recomendación u observación general conjunta es aclarar las obligaciones de los Estados partes en las Convenciones proporcionando una orientación autorizada sobre medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas que deben adoptarse para garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con las Convenciones de eliminar las prácticas nocivas.
3. Los Comités reconocen que las prácticas nocivas afectan a mujeres adultas, bien sea de manera directa o bien debido al impacto a largo plazo de las prácticas a las que se las sometió cuando eran niñas, o de ambas maneras. Por tanto, la presente recomendación u observación general conjunta expone con mayor detalle las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en lo que respecta a las disposiciones pertinentes para la eliminación de las prácticas nocivas que afectan a los derechos de las mujeres.
4. Además, los Comités reconocen que los niños varones también son víctimas de violencia, prácticas nocivas y prejuicios, y que sus derechos deben estar orientados a su protección y a prevenir la violencia por razón de género y la perpetuación de los prejuicios

y la desigualdad de género en etapas posteriores de su vida. En consecuencia, en el presente documento se hace referencia a las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño con respecto a las prácticas nocivas que se derivan de la discriminación y que afectan a la posibilidad de que los niños varones disfruten de sus derechos.

5. La presente recomendación u observación general conjunta deberá ser compatible con las recomendaciones y observaciones generales pertinentes publicadas por los Comités, en particular la recomendación general núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la observación general núm. 8 sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, y la observación general núm. 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, del Comité de los Derechos del Niño. El contenido de la recomendación general núm. 14 sobre la circuncisión femenina, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se actualiza mediante la presente recomendación u observación general conjunta.

### Justificación de la recomendación u observación general conjunta

6. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño señalan sistemáticamente que las prácticas nocivas están profundamente arraigadas en las actitudes sociales según las cuales se considera a las mujeres y las niñas inferiores a los hombres y los niños sobre la base de funciones estereotipadas. También ponen de relieve la dimensión de género de la violencia e indican que las actitudes y estereotipos por razón de sexo o de género, los desequilibrios de poder, las desigualdades y la discriminación perpetúan la existencia generalizada de prácticas que a menudo implican violencia o coacción. Asimismo, es

importante recordar que los Comités expresan su preocupación por que las prácticas también se utilicen para justificar la violencia contra la mujer como una forma de “protección” o dominación de las mujeres<sup>[40]</sup> y los niños en el hogar o la comunidad, en la escuela o en otros entornos e instituciones educativos, y en la sociedad en general. Además, los Comités llaman la atención de los Estados partes sobre el hecho de que la discriminación por razón de sexo o de género se entrecruza con otros factores que afectan a las mujeres<sup>[41]</sup> y las niñas, en particular aquellas que pertenecen o se percibe que pertenecen a grupos desfavorecidos y que, por tanto, corren un mayor riesgo de ser víctimas de prácticas nocivas.

7. Por tanto, las prácticas nocivas se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, entre otras cosas, y a menudo se han justificado invocando costumbres y valores socioculturales y religiosos, además de concepciones erróneas relacionadas con algunos grupos desfavorecidos de mujeres y niños. En general, las prácticas nocivas suelen ir asociadas a graves formas de violencia o son en sí mismas una forma de violencia contra las mujeres y los niños. Si bien la naturaleza y prevalencia de las prácticas varían según la región y la cultura, las más prevalentes y mejor documentadas son la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil o forzoso, la poligamia, los delitos cometidos por motivos de “honor” y la violencia por causa de la dote. Dado que esas prácticas se plantean con frecuencia ante ambos Comités, y en algunos casos se han reducido de manera palpable mediante enfoques legislativos y programáticos, en el presente documento se mencionan como ejemplos ilustrativos clave.

---

<sup>40</sup> Recomendación general núm. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párr. 11; observación general núm. 9 del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de los niños con discapacidad, párrs. 8, 10 y 79; y observación general núm. 15 del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 8 y 9.

<sup>41</sup> Recomendación general núm. 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las obligaciones básicas de los Estados partes con arreglo al artículo 2 de la Convención, párr. 18.

8. Las prácticas nocivas son endémicas en una amplia variedad de comunidades en la mayoría de los países. Algunas también se detectan en regiones o países en los que nunca antes se habían documentado, principalmente debido a la migración, mientras que en otros países donde tales prácticas habían desaparecido ahora están reapareciendo a consecuencia de factores como las situaciones de conflicto.
  
9. Otras muchas prácticas tipificadas como nocivas están todas estrechamente relacionadas con papeles asignados a cada género creados por la sociedad y con sistemas de relaciones de poder patriarcales, y refuerzan dichos papeles y sistemas, y a veces reflejan percepciones negativas o creencias discriminatorias con respecto a determinados grupos desfavorecidos de mujeres y niños, como por ejemplo personas con discapacidad o albinas. Entre estas prácticas se incluyen, sin carácter restrictivo, el abandono de las niñas (vinculado al trato y la atención preferentes que se prestan a los niños varones), restricciones dietéticas extremas, incluso durante el embarazo (alimentación forzada, tabúes alimentarios), exámenes de virginidad y prácticas conexas, ataduras, arañazos, marcas con objetos candentes/provocación de marcas tribales, castigo corporal, lapidación, ritos iniciáticos violentos, prácticas relativas a la viridez, acusaciones de brujería, infanticidio e incesto<sup>[42]</sup>. También se incluyen modificaciones corporales que se practican en aras de la belleza o las posibilidades de contraer matrimonio de las niñas y las mujeres (por ejemplo, engorde, aislamiento, el uso de discos en los labios y el alargamiento de cuello con anillos)<sup>[43]</sup> o en un intento por proteger a las niñas del embarazo precoz o de ser sometidas al acoso sexual y la violencia (por ejemplo, planchado de los se-

---

<sup>42</sup> Véanse la recomendación general núm. 19, párr. 11, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la observación general núm. 13, párr. 29, del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>43</sup> Véase A/61/299, párr. 46.

nos). Además, muchas mujeres y niñas se someten cada vez más a tratamiento médico o cirugía plástica para cumplir con las normas sociales del cuerpo, en lugar de hacerlo por motivos médicos o de salud, y muchas también se ven presionadas a estar delgadas tal y como impone la moda, lo que ha provocado una epidemia de trastornos alimentarios y de salud.

### Contenido normativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño

10. Aunque la cuestión de las prácticas nocivas era menos conocida en el momento en que se redactaron las Convenciones, ambas contienen disposiciones que abordan prácticas nocivas como violaciones de los derechos humanos y obligan a los Estados partes a adoptar medidas para que se eviten y eliminen. Además, los Comités han afrontado la cuestión cada vez con mayor frecuencia al examinar los informes de los Estados partes, en el consiguiente diálogo con estos y en sus observaciones finales. Los Comités han abordado en mayor profundidad la cuestión en sus recomendaciones y observaciones generales<sup>44</sup>.
11. Los Estados partes en las Convenciones tienen el deber de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos de las mujeres y los niños. Asimismo tienen la obligación de ejer-

---

<sup>44</sup> Hasta la fecha, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha referido a las prácticas nocivas en nueve de sus recomendaciones generales: núm. 3 sobre la aplicación del artículo 5 de la Convención; núms. 14, 19 y 21 sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; núm. 24 sobre la mujer y la salud; núm. 25 sobre medidas especiales de carácter temporal; núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes con arreglo al artículo 2 de la Convención; núm. 29 sobre consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución; y núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. El Comité de los Derechos del Niño ofrece una lista no exhaustiva de prácticas nocivas en sus observaciones generales núms. 8 y 13.

cer la diligencia debida<sup>[45]</sup> para prevenir actos que menoscaben el reconocimiento, disfrute o ejercicio de derechos por parte de las mujeres y los niños, y garantizar que las entidades del sector privado no cometan actos de discriminación contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia por razón de género, en relación con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, o cualquier forma de violencia contra los niños, en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño.

12. Las Convenciones esbozan las obligaciones de los Estados partes de establecer un marco jurídico bien definido para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos. Un primer paso importante a tal efecto es la incorporación de los instrumentos en los marcos jurídicos nacionales. Ambos Comités resaltan que la legislación dirigida a eliminar las prácticas nocivas debe incluir medidas adecuadas de presupuestación, aplicación, supervisión y de carácter coercitivo<sup>[46]</sup>.
13. Además, la obligación de ofrecer protección requiere que los Estados partes establezcan estructuras jurídicas para asegurar que las prácticas nocivas se investiguen con prontitud, imparcialidad e independencia, que se haga cumplir la ley con eficacia y que se concedan reparaciones efectivas a quienes se han visto perjudicados por dichas prácticas. Los Comités instan a los Estados partes a prohibir de manera explícita por ley y sancionar debidamente o

<sup>45</sup> La diligencia debida debe entenderse como la obligación de los Estados partes en las Convenciones de prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a las víctimas y los testigos de las violaciones, investigar y castigar a los responsables, incluidas las entidades del sector privado, y facilitar el acceso a la reparación por las violaciones de los derechos humanos. Véanse las recomendaciones generales núms. 19, párr. 9; 28, párr. 13; y 30, párr. 15, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; los dictámenes y decisiones del Comité acerca de las comunicaciones e investigaciones individuales; y la observación general núm. 13, párr. 5, del Comité de los Derechos del Niño.

<sup>46</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 38 a), del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sus observaciones finales, y observación general núm. 13, párr. 40, del Comité de los Derechos del Niño.

tipificar como delitos las prácticas nocivas, de acuerdo con la gravedad de la infracción y el daño ocasionado, establecer medios de prevención, protección, recuperación, reintegración y reparación para las víctimas, y combatir la impunidad por prácticas nocivas.

14. Dado que el deber de hacer frente con eficacia a las prácticas nocivas es una de las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con ambas Convenciones, las reservas con respecto a los artículos pertinentes<sup>[47]</sup>, que tienen el efecto de limitar o matizar ampliamente las obligaciones de los Estados partes de respetar, proteger y realizar los derechos de las mujeres y los niños a no ser sometidos a prácticas nocivas, son incompatibles con el objeto y propósito de ambas Convenciones y son inadmisibles en virtud del artículo 28 2) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el artículo 51 2) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

### Criterios para determinar prácticas nocivas

15. Las prácticas nocivas son prácticas y formas de conducta persistentes que se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, entre otras cosas, además de formas múltiples o interrelacionadas de discriminación que a menudo conllevan violencia y causan sufrimientos o daños físicos o psíquicos. El daño que semejantes prácticas ocasionan a las víctimas sobrepasa las consecuencias físicas y mentales inmediatas y a menudo tiene el propósito o el efecto de menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y los niños. Asimismo, tales prácticas repercuten negativamente en su dignidad, su integridad y desarrollo a nivel

---

<sup>47</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 2, 5 y 16, y Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 19 y 24 3).



físico, psicosocial y moral, su participación, su salud, su educación y su situación económica y social. Por consiguiente, las prácticas se reflejan en el trabajo de ambos Comités.

16. A efectos de la presente recomendación u observación general conjunta, para que se consideren nocivas, las prácticas deben ajustarse a los criterios siguientes:
  - a) Constituyen una negación de la dignidad o integridad de la persona y una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en las dos Convenciones;
  - b) Representan una discriminación contra las mujeres o los niños y son nocivas en la medida en que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios como personas o como grupos, incluidos daños físicos, psicológicos, económicos y sociales o violencia y limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial;
  - c) Son prácticas tradicionales, emergentes o reemergentes establecidas o mantenidas por unas normas sociales que perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños, por razón de sexo, género, edad y otros factores interrelacionados;
  - d) A las mujeres y los niños se las imponen familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia de que la víctima preste, o pueda prestar, su consentimiento pleno, libre e informado.

### Causas, formas y manifestaciones de las prácticas nocivas

17. Las causas de las prácticas nocivas son multidimensionales y entre ellas se incluyen los papeles estereotipados asignados por razón de sexo o género, la supuesta superioridad o inferioridad de uno de los sexos, los intentos por ejercer control sobre los cuerpos y la sexualidad de las mujeres y las niñas, las desigualdades sociales y la pre-

valencia de estructuras de poder dominadas por el sexo masculino. Los esfuerzos por cambiar las prácticas deben abordar aquellas causas sistémicas y estructurales subyacentes de las prácticas nocivas tradicionales, emergentes y reemergentes, y empoderar a las niñas y mujeres y los niños y hombres para que contribuyan a la transformación de las actitudes culturales tradicionales que consienten las prácticas nocivas, actúen como agentes de ese cambio y refuercen la capacidad de las comunidades para apoyar tales procesos.

18. Pese a los esfuerzos por combatir las prácticas nocivas, el número total de mujeres y niñas afectadas sigue siendo extremadamente alto y puede que esté aumentando, en particular, por ejemplo, en situaciones de conflicto y como resultado de avances tecnológicos como el uso generalizado de los medios sociales. Al examinar los informes de los Estados partes, los Comités han observado que con frecuencia se sigue produciendo una adhesión a las prácticas nocivas por parte de miembros de comunidades practicantes que se han mudado a países de destino mediante la migración o la solicitud de asilo. Las normas sociales y las creencias culturales que respaldan tales prácticas nocivas persisten y a veces las promueve una determinada comunidad en un intento por preservar su identidad cultural en un nuevo entorno, en particular en países de destino donde los papeles asignados a cada género otorgan a las mujeres y las niñas una mayor libertad personal.

### Mutilación genital femenina

19. La mutilación genital femenina, la circuncisión de la mujer o la ablación genital femenina es la práctica consistente en extirpar de forma parcial o total los órganos genitales femeninos externos o en causar otros daños a los órganos genitales de la mujer que no se realice por motivos médicos ni de salud. En el contexto de la presente recomendación u observación general conjunta, la denominación empleada será mutilación genital femenina. Esta se practica

en todas las regiones y, en algunas culturas, es un requisito para contraer matrimonio y se considera un método eficaz para controlar la sexualidad de las mujeres y las niñas. Puede tener diversas consecuencias inmediatas o a largo plazo para la salud, como por ejemplo dolores intensos, traumatismo, infecciones y complicaciones durante el parto (que afectan tanto a la madre como al niño), y problemas ginecológicos a largo plazo como fístula, efectos psicológicos y la muerte. La Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia calculan que entre 100 y 140 millones de niñas y mujeres en todo el mundo se han visto sometidas a algún tipo de mutilación genital femenina.

### Matrimonio infantil o forzado

363

20. El matrimonio infantil, también denominado matrimonio a edad temprana, es cualquier matrimonio en el que al menos uno de los contrayentes sea menor de 18 años. La inmensa mayoría de los matrimonios infantiles, tanto de derecho como de hecho, afectan a las niñas, aunque a veces sus cónyuges también son menores de 18 años. El matrimonio infantil se considera una forma de matrimonio forzado, ya que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes o de ninguna de ellas. Como una cuestión de respeto a las capacidades en evolución del niño y a su autonomía a la hora de tomar decisiones que afectan a su vida, en circunstancias excepcionales se puede permitir el matrimonio de un niño maduro y capaz menor de 18 años, siempre y cuando el niño tenga como mínimo 16 años de edad y tales decisiones las adopte un juez basándose en motivos excepcionales legítimos definidos por la legislación y en pruebas de madurez, sin dejarse influir por la cultura ni la tradición.
21. En algunos contextos, los niños están prometidos o se casan muy jóvenes y, en muchos casos, se obliga a niñas pequeñas a casarse con un hombre que puede ser varios decenios mayor. En 2012, el

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia informó de que casi 400 millones de mujeres de entre 20 y 49 años de edad en todo el mundo se habían casado o habían pasado a formar parte de una unión antes de cumplir los 18 años<sup>[48]</sup>. Por tanto, los Comités han venido prestando una atención especial a los casos en que se ha casado a niñas sin su consentimiento pleno, libre e informado, como cuando se las ha casado demasiado jóvenes como para estar preparadas física y psicológicamente para la vida adulta o para tomar decisiones conscientes e informadas y por ende no estaban preparadas para consentir su matrimonio. Otros ejemplos incluyen casos en los que los tutores tienen la potestad legal para consentir el matrimonio de las niñas con arreglo al derecho consuetudinario o la legislación y en los que por tanto se casa a las niñas en contra de su derecho a contraer matrimonio libremente.

22. El matrimonio infantil a menudo va acompañado de embarazos y partos precoces y frecuentes, que provocan unas tasas de mortalidad y morbilidad materna superiores a la media. Las muertes relacionadas con el embarazo son la causa principal de mortalidad para las niñas de entre 15 y 19 años de edad, ya estén casadas o solteras, en todo el mundo. La mortalidad de lactantes entre los niños de madres muy jóvenes es más elevada (a veces incluso el doble) que la registrada entre los de madres de más edad. En los casos de matrimonio infantil o forzoso, en particular cuando el marido es considerablemente mayor que la esposa, y en los que las niñas tienen un nivel educativo escaso, las niñas suelen tener un poder de decisión restringido con respecto a sus propias vidas. El matrimonio infantil también conduce a unas tasas de deserción escolar más altas, especialmente entre las niñas, a la expulsión forzosa de la escuela y a un mayor riesgo de violencia doméstica, además de limitar el disfrute del derecho a la libertad de circulación.

---

<sup>48</sup> Véase [www.apromiserenewed.org](http://www.apromiserenewed.org).

23. Los matrimonios forzados son matrimonios en los que uno o ambos contrayentes no han expresado personalmente su consentimiento pleno y libre a la unión. Pueden manifestarse en diversas formas, entre ellas el matrimonio infantil, como se ha indicado anteriormente, los matrimonios de intercambio o compensación (a saber, *baad* y *baadal*), formas serviles de matrimonio y el levirato (obligación de una viuda de casarse con un familiar de su difunto marido). En algunos contextos, se puede producir un matrimonio forzoso cuando se permite a un violador eludir las sanciones penales casándose con la víctima, normalmente con el consentimiento de la familia de ella. Los matrimonios forzados pueden tener lugar en el contexto de la migración a fin de asegurar que una niña se case dentro de la comunidad de origen de la familia o de proporcionar a miembros de la familia extensa u otras personas documentos para migrar a un determinado país de destino o vivir en él. Los grupos armados también están utilizando cada vez más los matrimonios forzados durante los conflictos y, alternativamente, dichos matrimonios pueden ser un medio para que una niña escape de la pobreza posterior a un conflicto<sup>49</sup>. El matrimonio forzoso se puede definir asimismo como aquel en que a uno de los cónyuges no se le permite poner fin a la unión o abandonarla. Los matrimonios forzados a menudo provocan que las niñas carezcan de autonomía personal y económica e intenten huir, se inmolen o se suiciden para evitar o eludir el matrimonio.
24. El pago de dotes y de un precio por la novia, que varía entre las comunidades practicantes, puede incrementar la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la violencia y a otras prácticas nocivas. El marido o sus familiares pueden participar en actos de violencia física o psicológica, incluso asesinatos, inmolaciones y ataques con

---

<sup>49</sup> Recomendación general núm. 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párr. 62.

ácido, si no se satisfacen las expectativas relacionadas con el pago de una dote o su cuantía. En algunos casos, las familias pueden acordar el “matrimonio” temporal de su hija a cambio de un beneficio financiero, lo que se denomina también “matrimonio contractual”, el cual es una forma de trata de personas. Los Estados partes en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía tienen obligaciones explícitas con respecto a los matrimonios infantiles o forzados que incluyen el pago de dotes o de un precio por la novia porque podrían constituir una venta de niños tal y como se define en el artículo 2 a) del Protocolo<sup>50</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha insistido reiteradamente en que permitir que se decida el matrimonio de la mujer a cambio de pagos o de ventajas constituye una violación del derecho de la mujer a elegir libremente a su cónyuge, y ha señalado en su recomendación general núm. 29 que no debería exigirse esta práctica para que el matrimonio fuera válido y el Estado parte no debería reconocer la validez de esos acuerdos.

## Poligamia

25. La poligamia va en contra de la dignidad de las mujeres y las niñas, y vulnera sus derechos humanos y libertades, incluidas la igualdad y la protección en el seno de la familia. La poligamia varía de un contexto jurídico y social a otro, y también dentro de un mismo contexto, y entre sus efectos se cuentan el daño a la salud de las esposas, entendida como bienestar físico, mental y social, la privación y el daño materiales que pueden sufrir fácilmente las esposas y el daño emocional y material causado a los hijos, que a menudo tiene consecuencias graves para su bienestar.

---

<sup>50</sup> Véase también el artículo 3 1) a) i).

26. Si bien muchos Estados partes han decidido prohibir la poligamia, esta se sigue practicando en algunos países, ya sea de manera legal o ilegal. Aunque a lo largo de la historia algunos sistemas familiares polígamos han funcionado en algunas sociedades agrícolas como una manera de asegurar una mayor fuerza de trabajo para cada una de las familias, varios estudios han demostrado que la poligamia en realidad suele conducir al aumento de la pobreza en la familia, especialmente en las zonas rurales.
27. Hay tanto mujeres como niñas que se encuentran formando parte de uniones polígamas, y existen pruebas de que las niñas tienen muchas más probabilidades de verse casadas o prometidas con hombres mucho mayores que ellas, lo que incrementa el riesgo de violencia y violaciones de sus derechos. La coexistencia de las leyes ordinarias con las leyes relativas al estatuto personal en el ámbito de la religión y con las prácticas y leyes consuetudinarias tradicionales a menudo contribuye a la persistencia de la práctica. No obstante, en algunos Estados partes, la legislación nacional autoriza la poligamia. Las disposiciones constitucionales y de otra índole que protegen el derecho a la cultura y la religión a veces también se han utilizado para justificar leyes y prácticas que permiten las uniones polígamas.
28. Los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer tienen obligaciones explícitas de desalentar y prohibir la poligamia porque es contraria a la Convención<sup>[51]</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también afirma que la poligamia tiene graves consecuencias para el bienestar económico de las mujeres y de sus hijos<sup>[52]</sup>.

<sup>51</sup> Recomendaciones generales núms. 21, 28 y 29 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

<sup>52</sup> Recomendación general núm. 29 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párr. 27.

### Delitos cometidos por motivos de “honor”

29. Los delitos cometidos por motivos de “honor” son actos de violencia que se cometen de manera desproporcionada, aunque no exclusiva, contra niñas y mujeres porque los familiares consideran que un determinado comportamiento supuesto, subjetivo o real traerá la deshonra a la familia o la comunidad. Comportamientos de ese tipo son, por ejemplo, mantener relaciones sexuales antes de contraer matrimonio, negarse a aceptar un matrimonio arreglado, contraer matrimonio sin el consentimiento de los padres, cometer adulterio, pedir el divorcio, vestir de una manera que la comunidad considere inaceptable, trabajar fuera de casa o, en general, no ajustarse a los papeles estereotipados asignados a cada género. También pueden cometerse delitos por motivos de “honor” contra niñas y mujeres porque estas hayan sido víctimas de violencia sexual.
30. Estos delitos incluyen el asesinato y con frecuencia los comete un cónyuge, un familiar o un miembro de la comunidad de la víctima. En lugar de percibirlos como actos delictivos contra las mujeres, la comunidad a menudo aprueba los delitos cometidos por motivos de “honor” como un medio para preservar o restablecer la integridad de sus normas culturales, tradicionales, consuetudinarias o religiosas después de supuestas transgresiones. En algunos contextos, la legislación nacional o su aplicación práctica, o su ausencia, permite que la defensa del honor se presente como una circunstancia eximente o atenuante para los autores de este tipo de delitos, lo que desemboca en penas reducidas o en la impunidad. Además, la formación de causas penales puede verse obstaculizada por la renuencia de las personas que tienen conocimiento del caso a aportar pruebas que corroboren lo ocurrido.



## Marco general para hacer frente a las prácticas nocivas

31. Ambas Convenciones contienen referencias específicas a la eliminación de las prácticas nocivas. Los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer están obligados a prever y aprobar leyes, políticas y medidas adecuadas, y a garantizar que su aplicación responda con eficacia a los obstáculos, barreras y resistencia específicos a la eliminación de la discriminación que dan lugar a las prácticas nocivas y a la violencia contra la mujer (arts. 2 y 3). No obstante, los Estados partes deben ser capaces de probar la pertinencia directa y la idoneidad de las medidas que se han adoptado, asegurando ante todo que no se vulneren los derechos humanos de las mujeres, y demostrar si dichas medidas lograrán el efecto y el resultado deseados. Además, la obligación de los Estados partes de llevar adelante tales políticas específicas es de carácter inmediato y estos no pueden justificar demora alguna por ningún motivo, ni siquiera cultural o religioso. Los Estados partes también tienen la obligación de tomar todas las medidas apropiadas, incluidas medidas especiales de carácter temporal (art. 4 1))<sup>[53]</sup> para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (art. 5 a)) y para garantizar que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños (art. 16 2)).
32. La Convención sobre los Derechos del Niño, por otra parte, obliga a los Estados partes a adoptar todas las medidas eficaces y apropiadas

<sup>53</sup> Recomendación general núm. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, párr. 38.

posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños (art. 24 3)). Además, establece el derecho del niño a ser protegido contra toda forma de violencia, incluida la violencia física, sexual o psicológica (art. 19), y obliga a los Estados partes a garantizar que ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 37 a)). Los cuatro principios generales de la Convención se aplican a la cuestión de las prácticas nocivas, a saber: la protección contra la discriminación (art. 2), la atención al interés superior del niño (art. 3 1)<sup>[54]</sup>, la defensa del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el derecho del niño a ser escuchado (art. 12).

33. En ambos casos, la prevención y eliminación eficaz de las prácticas nocivas requiere la creación de una estrategia holística bien definida, basada en los derechos y localmente pertinente que incluya medidas jurídicas y de política general de apoyo, así como medidas sociales que se combinen con un compromiso político acorde y la correspondiente rendición de cuentas a todos los niveles. Las obligaciones estipuladas en las Convenciones sientan la base para la elaboración de una estrategia holística encaminada a eliminar las prácticas nocivas, cuyos elementos se exponen en el presente documento.
34. Dicha estrategia holística debe integrarse y coordinarse tanto vertical como horizontalmente e incorporarse a los esfuerzos nacionales para prevenir y afrontar las prácticas nocivas en todas sus formas. La coordinación horizontal requiere organización en todos los sectores, entre ellos la educación, la salud, la justicia, el bienestar social, el cumplimiento de la ley, la inmigración y el asilo, y los medios de difusión y comunicaciones. Asimismo, la coordinación

---

<sup>54</sup> Observación general núm. 14 del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial.

vertical requiere organización entre agentes en los ámbitos local, regional y nacional, y con las autoridades tradicionales y religiosas. A fin de facilitar el proceso, debe considerarse la posibilidad de delegar la responsabilidad del trabajo a una entidad de alto nivel ya existente o establecida específicamente, en colaboración con todas las partes interesadas pertinentes.

35. La aplicación de cualquier estrategia holística exige necesariamente la dotación de recursos organizativos, humanos, técnicos y financieros adecuados que se complementen con medidas e instrumentos apropiados, como por ejemplo normas, políticas, planes y presupuestos. Además, los Estados partes tienen la obligación de asegurar la puesta en marcha de un mecanismo de vigilancia independiente que haga un seguimiento de los progresos realizados en la protección de las mujeres y los niños contra las prácticas nocivas y en la realización de sus derechos.
36. Las estrategias encaminadas a eliminar las prácticas nocivas también han de involucrar a una amplia variedad de partes interesadas de otra índole, como instituciones nacionales de derechos humanos independientes, profesionales encargados de hacer cumplir la ley, sanitarios y docentes, miembros de la sociedad civil y quienes participan en las prácticas.

#### A. Reunión de datos y supervisión

37. La reunión, análisis, difusión y utilización periódica y exhaustiva de datos cuantitativos y cualitativos es crucial para garantizar unas políticas eficaces, desarrollar estrategias adecuadas y formular medidas, así como evaluar impactos, seguir los progresos logrados hacia la eliminación de las prácticas nocivas e identificar prácticas nocivas emergentes y reemergentes. La disponibilidad de datos permite el examen de tendencias y el establecimiento de las conexiones pertinentes entre las políticas y la ejecución eficaz de

programas por parte de agentes estatales y no estatales, y los correspondientes cambios de actitudes, formas de conducta, prácticas y prevalencia. Los datos desglosados por sexo, edad, ubicación geográfica, situación socioeconómica, nivel educativo y otros factores clave son fundamentales para la identificación de grupos de mujeres y niños desfavorecidos y de alto riesgo, lo que orientará la formulación de políticas y las medidas destinadas a hacer frente a las prácticas nocivas.

38. A pesar del reconocimiento de ese hecho, los datos desglosados sobre prácticas nocivas siguen siendo escasos y rara vez son comparables entre países y a lo largo del tiempo, lo que lleva a una comprensión limitada de la magnitud y evolución del problema y dificulta la identificación de medidas específicas y debidamente adaptadas.
39. Los Comités recomiendan a los Estados partes en las Convenciones:
  - a) Que concedan prioridad a la reunión, análisis, difusión y utilización periódica de datos cuantitativos y cualitativos sobre prácticas nocivas desglosados por sexo, edad, ubicación geográfica, situación socioeconómica, nivel educativo y otros factores clave, y garanticen que dichas actividades cuenten con los recursos adecuados. En los sectores de servicios sociales y de salud, educativo, judicial y de cumplimiento de la ley, deben establecerse o mantenerse sistemas de reunión periódica de datos sobre cuestiones relacionadas con la protección;
  - b) Que recaben datos mediante el uso de encuestas y censos demográficos y de indicadores nacionales, que pueden complementarse con datos extraídos de encuestas de hogares representativas desde un punto de vista nacional. La investigación cualitativa debe realizarse por medio de grupos dirigidos de discusión, entrevistas en profundidad de informantes claves con una amplia variedad de partes interesadas, observaciones estructuradas, cartografía social y otras metodologías apropiadas.

## Legislación y su cumplimiento

40. Un elemento clave de cualquier estrategia holística es la elaboración, promulgación, aplicación y supervisión de la legislación pertinente. Cada Estado parte tiene la obligación<sup>55</sup> de enviar un mensaje claro de condena de las prácticas nocivas, ofrecer protección jurídica a las víctimas, permitir que los agentes estatales y no estatales protejan a las mujeres y los niños que están en riesgo, dar respuestas y atención adecuadas y garantizar la disponibilidad de reparaciones y el fin de la impunidad.
41. No obstante, la promulgación de legislación por sí sola no basta para combatir las prácticas nocivas con eficacia. De acuerdo con los requisitos de diligencia debida, la legislación debe por tanto complementarse con un conjunto completo de medidas que faciliten su aplicación, cumplimiento y seguimiento, así como la supervisión y evaluación de los resultados logrados.
42. Contrariamente a sus obligaciones contraídas en virtud de ambas Convenciones, muchos Estados partes mantienen disposiciones jurídicas que justifican, permiten y propician prácticas nocivas, tales como la legislación que autoriza el matrimonio infantil, que contempla la defensa del “honor” como una circunstancia eximente o atenuante con respecto a los delitos cometidos contra niñas y mujeres, o que permite al autor de una violación u otros delitos sexuales eludir las penas casándose con la víctima.
43. En Estados partes con sistemas jurídicos plurales, incluso en aquellos casos en que las leyes prohíben explícitamente las prácticas nocivas, puede que no se aplique con eficacia la prohibición porque

<sup>55</sup> Véanse la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 2 a) a c), 2 f) y 5, y la observación general núm. 13 del Comité de los Derechos del Niño.

la existencia de leyes consuetudinarias, tradicionales o religiosas de hecho puede respaldar tales prácticas.

44. Las víctimas de las prácticas nocivas ven cómo se les niega o limita el acceso a la justicia por culpa de los prejuicios y la escasa capacidad de los jueces de los tribunales consuetudinarios y religiosos o los mecanismos de solución de controversias tradicionales para hacer valer los derechos de las mujeres y los niños, así como la creencia de que las cuestiones dirimidas por tales sistemas consuetudinarios no deben someterse a ningún examen o escrutinio por parte del Estado u otros órganos judiciales.
45. La participación plena e inclusiva de las partes interesadas pertinentes en la redacción de legislación contra las prácticas nocivas puede asegurar que las preocupaciones principales relacionadas con las prácticas se identifiquen y se traten con precisión. Para este proceso es esencial colaborar con las comunidades practicantes, con otras partes interesadas pertinentes y con miembros de la sociedad civil, y pedirles que hagan sus aportaciones. No obstante, se debe velar por que las actitudes y normas sociales predominantes que apoyan las prácticas nocivas no debiliten los esfuerzos por promulgar y aplicar legislación.
46. Muchos Estados partes han tomado medidas para descentralizar el poder gubernamental mediante su transferencia y delegación, pero esto no debe mermar ni negar la obligación de promulgar legislación que prohíba las prácticas nocivas y sea aplicable en toda su jurisdicción. Hay que establecer salvaguardias para que la descentralización o transferencia del poder no conduzca a la discriminación en lo que respecta a la protección de las mujeres y los niños contra las prácticas nocivas en las diferentes regiones y zonas culturales. Las autoridades a las que se traspasan los poderes deben estar dotadas de los recursos humanos, financieros, técnicos y de otra índole necesarios para aplicar con eficacia la legislación dirigida a eliminar las prácticas nocivas.

47. Los grupos culturales involucrados en prácticas nocivas pueden contribuir a difundirlas a través de las fronteras nacionales. En caso de que esto ocurra, es necesario adoptar medidas adecuadas para contener esa difusión.
48. Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen que desempeñar un papel clave en la promoción y protección de los derechos humanos, incluido el derecho de las personas a no ser sometidas a prácticas nocivas, y en la sensibilización pública respecto de esos derechos.
49. Las personas que prestan servicios a mujeres y niños, especialmente el personal médico y los profesores, ocupan una posición extraordinaria para identificar a víctimas posibles o reales de prácticas nocivas. Sin embargo, esas personas a menudo se ven sujetas a normas de confidencialidad que pueden entrar en conflicto con su obligación de denunciar la existencia real de una práctica nociva o la posibilidad de que esta se produzca. Hay que superar este obstáculo con reglamentos específicos que introduzcan la obligatoriedad de denunciar tales incidentes.
50. En los casos en que profesionales médicos o empleados o funcionarios públicos participen en la realización de prácticas nocivas o sean cómplices de estas, su condición y responsabilidad, incluida la de denunciar, debe considerarse una circunstancia agravante a la hora de determinar sanciones penales o administrativas como la pérdida de la licencia profesional o la rescisión del contrato, a las que debe preceder la emisión de advertencias. Se considera que la formación sistemática de los profesionales correspondientes es una medida preventiva eficaz en ese sentido.
51. Aunque las sanciones de derecho penal deben aplicarse sistemáticamente de una manera que contribuya a la prevención y eliminación de las prácticas nocivas, los Estados partes también deben te-

ner en cuenta las posibles amenazas y consecuencias negativas que pueden sufrir las víctimas, como por ejemplo actos de represalia.

52. La indemnización pecuniaria puede no ser factible en zonas de alta prevalencia. En todos los casos, no obstante, las mujeres y los niños afectados por las prácticas nocivas deben tener acceso a recursos legales, servicios de rehabilitación y de apoyo a las víctimas, y oportunidades sociales y económicas.
53. Siempre deben tenerse en cuenta el interés superior del niño y la protección de los derechos de las niñas y las mujeres, y deben darse las condiciones necesarias que les permitan expresar su punto de vista y garanticen que sus opiniones reciben la atención que les corresponde. Asimismo, hay que considerar minuciosamente el posible impacto a corto y largo plazo para los niños y las mujeres de la disolución de matrimonios infantiles o forzosos y la devolución de los pagos de dotes y precios por la novia.
54. Los Estados partes, y en particular los funcionarios de inmigración y asilo, deben ser conscientes de que puede haber mujeres y niñas que estén huyendo de su país de origen para no someterse a una práctica nociva. Esos funcionarios deben recibir la debida formación cultural, jurídica y que tenga en cuenta las cuestiones de género sobre qué medidas cabe adoptar para la protección de dichas mujeres y niñas.
55. Los Comités recomiendan que los Estados partes en las Convenciones aprueben o enmienden la correspondiente legislación con miras a afrontar y eliminar con eficacia las prácticas nocivas. Al hacerlo, deben garantizar lo siguiente:
  - a) Que el proceso de elaboración de legislación sea plenamente inclusivo y participativo. Con ese fin, los Estados deben realizar actividades específicas de promoción y concienciación y



- emplear medidas de movilización social para generar un amplio conocimiento público y apoyo de la elaboración, aprobación, difusión y aplicación de la legislación;
- b) Que la legislación cumpla totalmente con las obligaciones pertinentes establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas internacionales de derechos humanos que prohíben las prácticas nocivas, y que dicha legislación tenga prioridad sobre las leyes consuetudinarias, tradicionales o religiosas que permiten, consienten o establecen cualquier tipo de prácticas nocivas, especialmente en países con sistemas jurídicos plurales;
  - c) Que deroguen sin más demora toda la legislación que consiente, permite o propicia las prácticas nocivas, incluidas las leyes tradicionales, consuetudinarias o religiosas y cualquier legislación que acepte la defensa del “honor” como justificación o circunstancia atenuante en la comisión de delitos por motivos de “honor”;
  - d) Que la legislación sea coherente y exhaustiva, y proporcione orientaciones detalladas sobre servicios de prevención, protección, apoyo y seguimiento, y asistencia a las víctimas, entre otros fines para su recuperación física y psicológica y su reintegración social, y que dicha legislación se complemente con disposiciones legislativas civiles o administrativas adecuadas;
  - e) Que la legislación aborde adecuadamente –en particular, sentando las bases para la adopción de medidas especiales de carácter temporal– las causas fundamentales de las prácticas nocivas, como la discriminación por razón de sexo, género, edad y otros factores interrelacionados, que centre la atención en los derechos humanos y las necesidades de las víctimas, y que tenga plenamente en cuenta el interés superior de los niños y las mujeres;
  - f) Que la edad mínima legal para contraer matrimonio para niñas y niños, con o sin el consentimiento de los padres, se fije

en los 18 años. Cuando se permita un matrimonio a una edad más temprana en circunstancias excepcionales, la edad mínima absoluta no debe ser inferior a 16 años, los motivos para obtener el permiso deben ser legítimos y estar rigurosamente definidos por la legislación, y el matrimonio solo lo debe permitir un tribunal de justicia con el consentimiento pleno, libre e informado del niño o de ambos niños, que deben comparecer ante el tribunal;

- g)* Que se establezca la obligación jurídica de inscribir el matrimonio y se haga cumplir de manera eficaz mediante actividades de concienciación y difusión de información y la existencia de una infraestructura adecuada para que la inscripción sea accesible a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción;
- h)* Que se establezca un sistema nacional de registro de los nacimientos obligatorio, accesible y gratuito a fin de prevenir con eficacia las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil;
- i)* Que las instituciones nacionales de derechos humanos tengan el mandato de examinar denuncias y peticiones individuales, incluidas las presentadas directamente por mujeres y niños o por otros en su nombre, y realizar las investigaciones correspondientes, todo ello de una manera confidencial, adaptada a los niños y que tenga en cuenta las cuestiones de género;
- j)* Que la ley obligue a los profesionales y las instituciones que trabajan para y con niños y mujeres a denunciar los incidentes ocurridos o el riesgo de que ocurran tales incidentes si tienen motivos razonables para creer que se haya producido o pudiera producirse una práctica nociva. Las responsabilidades de notificación obligatoria deben garantizar la protección de la privacidad y confidencialidad de quienes notifiquen;
- k)* Que todas las iniciativas de elaboración y enmienda de leyes penales deben ir acompañadas de medidas y servicios de protección para las víctimas y quienes corren el riesgo de verse sometidos a prácticas nocivas;

- l) Que la legislación establezca una jurisdicción sobre las infracciones relacionadas con prácticas nocivas que sea aplicable a los ciudadanos del Estado parte y a los residentes habituales incluso en los casos en que dichas infracciones se cometan en un Estado en el que no están tipificadas como delitos;
- m) Que la legislación y las políticas relativas a la inmigración y el asilo reconozcan el riesgo de verse sometido a prácticas nocivas o perseguido a consecuencia de esas prácticas como un motivo para la concesión de asilo. También debe considerarse, caso por caso, la posibilidad de ofrecer protección a un familiar que acompañe a la niña o mujer;
- n) Que la legislación incluya disposiciones sobre la evaluación y supervisión periódica, también en relación con la aplicación, el cumplimiento y el seguimiento;
- o) Que las mujeres y los niños sometidos a prácticas nocivas tengan acceso en condiciones de igualdad a la justicia, lo que implica, entre otras cosas, hacer frente a los obstáculos jurídicos y prácticos a la incoación de procedimientos legales, como el plazo de prescripción, y que los autores y quienes facilitan o consienten tales prácticas hayan de rendir cuentas;
- p) Que la legislación incluya órdenes de alejamiento o de protección obligatorias para proteger a quienes corren el riesgo de sufrir prácticas nocivas, vele por su seguridad y establezca medidas para proteger a las víctimas frente a posibles represalias;
- q) Que las víctimas de infracciones tengan acceso en condiciones de igualdad a recursos legales y a reparaciones adecuadas en la práctica.

### Prevención de prácticas nocivas

56. Uno de los primeros pasos para combatir las prácticas nocivas es la prevención. Ambos Comités han subrayado que la mejor manera de lograr la prevención es mediante un enfoque basado en los derechos fundamentales respecto del cambio de las normas sociales y

culturales, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, el desarrollo de la capacidad de todos los profesionales pertinentes que están habitualmente en contacto con las víctimas, las víctimas potenciales y los autores de prácticas nocivas a todos los niveles, y la concienciación acerca de las causas y consecuencias de las prácticas nocivas, también mediante el diálogo con las partes interesadas pertinentes.

### Establecimiento de normas sociales y culturales basadas en los derechos fundamentales

57. Una norma social es un factor que contribuye a la realización de ciertas prácticas en una comunidad, que las determina socialmente, que puede ser positivo y fortalecer su identidad y cohesión o puede ser negativo y ocasionar un daño. También se trata de una norma social de conducta que se espera que cumplan los miembros de una comunidad. Esta crea y mantiene un sentido colectivo de obligación y expectativa social que condiciona el comportamiento de cada uno de los miembros de la comunidad, aun cuando estos personalmente no estén de acuerdo con la práctica. Por ejemplo, en los lugares donde la mutilación genital femenina es la norma social, los padres tienen motivación para acceder a que se les practique a sus hijas porque ven que otros padres lo hacen y creen que los demás esperan que ellos hagan lo mismo. A menudo perpetúan la norma o práctica otras mujeres en las redes comunitarias que ya se han sometido al procedimiento y ejercen una presión adicional sobre las mujeres más jóvenes para que se avengan a la práctica porque, de lo contrario, corren el riesgo de verse condenadas al ostracismo, el rechazo y la estigmatización. Esta marginación puede conllevar la pérdida de un apoyo económico y social considerable y de movilidad social. En cambio, si las personas se atienen a la norma social, esperan que se las recompense, por ejemplo mediante la inclusión y el elogio. Cambiar las normas sociales que sustentan y justifican las prácticas nocivas requiere que dichas expectativas se pongan en tela de juicio y se modifiquen.

58. Las normas sociales están interconectadas, lo que significa que las prácticas nocivas no pueden afrontarse de manera aislada, sino dentro de un contexto más amplio basado en una comprensión global de cómo las prácticas están vinculadas a otras normas culturales y sociales, y a otras prácticas. Esto pone de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque basado en los derechos fundamentales que se fundamente en el reconocimiento de que los derechos son indivisibles e interdependientes.
59. Un reto subyacente que se debe afrontar es la posible percepción de que las prácticas nocivas tienen efectos beneficiosos para la víctima y los miembros de su familia y comunidad. En consecuencia, cualquier enfoque que se centre únicamente en cambiar conductas individuales tiene considerables limitaciones. Antes bien, se necesita un enfoque colectivo o comunitario de base amplia y holístico. Las intervenciones respetuosas de las particularidades culturales y que refuerzan los derechos humanos y permiten a las comunidades practicantes explorar y acordar colectivamente maneras alternativas de materializar sus valores y su honor o celebrar sus tradiciones sin causar daño ni vulnerar los derechos humanos de las mujeres y los niños pueden llevar a la eliminación sostenible y a gran escala de las prácticas nocivas y la adopción colectiva de nuevas normas sociales. Las manifestaciones públicas de un compromiso colectivo con las prácticas alternativas pueden fortalecer su sostenibilidad a largo plazo. A este respecto, resulta crucial la participación activa de los dirigentes comunitarios.
60. Los Comités recomiendan que los Estados partes en las Convenciones garanticen que todos los esfuerzos realizados para hacer frente a las prácticas nocivas y para cuestionar y cambiar las normas sociales subyacentes sean holísticos, comunitarios y se fundamenten en un enfoque basado en los derechos fundamentales que incluya la participación activa de todas las partes interesadas competentes, especialmente las mujeres y las niñas.

## Empoderamiento de las mujeres y las niñas

61. Los Estados partes tienen la obligación de cuestionar y cambiar las ideologías y estructuras patriarcales que impiden a las mujeres y las niñas ejercer plenamente sus derechos humanos y libertades. Para que las mujeres y las niñas superen la exclusión social y la pobreza que muchas padecen y que incrementan su vulnerabilidad a la explotación, las prácticas nocivas y otras formas de violencia por razón de género, es preciso equiparlas con las destrezas y competencias necesarias para hacer valer sus derechos, incluido el de adoptar decisiones autónomas e informadas sobre sus propias vidas. En este contexto, la educación es un instrumento importante para empoderar a las mujeres y las niñas de manera que reivindicquen sus derechos.
62. Hay una clara correlación entre el bajo nivel educativo de las niñas y mujeres y la prevalencia de las prácticas nocivas. Los Estados partes en las Convenciones tienen la obligación de garantizar el derecho universal a una educación de alta calidad y a crear un entorno propicio que permita a las niñas y las mujeres convertirse en agentes del cambio (Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 28 y 29; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 10). Esto implica facilitar la matriculación universal, gratuita y obligatoria en la escuela primaria y garantizar la asistencia regular, desalentar el abandono escolar, eliminar las disparidades existentes entre los géneros y apoyar el acceso de las niñas más marginadas, en particular aquellas que viven en comunidades remotas y rurales. Al poner en práctica estas obligaciones, se debe tener en cuenta la necesidad de hacer que las escuelas y sus alrededores sean lugares seguros, acogedores para las niñas y propicios para su rendimiento óptimo.
63. La finalización de la educación primaria y secundaria reporta a las niñas beneficios a corto y largo plazo al contribuir a la prevención del matrimonio infantil y el embarazo adolescente y unas tasas in-

feriores de morbilidad y mortalidad materna y de lactantes, al preparar a las mujeres y las niñas para reivindicar mejor su derecho a no ser objeto de violencia y al incrementar sus oportunidades para participar con eficacia en todos los ámbitos de la vida. Los Comités han animado sistemáticamente a los Estados partes a tomar medidas para incrementar la matriculación y permanencia en la escuela secundaria, en particular garantizando que los alumnos completen su educación primaria, eliminando el pago de matrícula escolar en la educación primaria y secundaria, promoviendo el acceso equitativo a la educación secundaria, así como a las oportunidades de formación profesional técnica y considerando la posibilidad de hacer obligatoria la educación secundaria. El derecho de las adolescentes a continuar sus estudios, durante el embarazo y después de este, puede garantizarse mediante políticas de regreso no discriminatorias.

64. Para las niñas que no asisten a la escuela, la educación extraescolar suele ser su única vía de aprendizaje y debe proporcionar una educación básica e impartir preparación para la vida. Es una alternativa a la enseñanza escolar para quienes no completaron su educación primaria o secundaria, y puede ofrecerse también a través de programas de radio y otros medios de difusión, como por ejemplo los medios digitales.
65. A las mujeres y las niñas se las capacita para que generen sus activos económicos mediante la formación en conocimientos sobre gestión de empresas y medios de vida, y disfrutan de programas que ofrecen un incentivo económico si se pospone el matrimonio hasta los 18 años de edad, como por ejemplo becas, programas de microcrédito o planes de ahorro (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 11 y 13; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28). Los programas complementarios de concienciación son esenciales para informar del derecho de las mujeres a trabajar fuera de casa y para poner en tela de juicio los tabúes en torno a la mujer y el trabajo.

66. Otra manera de fomentar el empoderamiento de las mujeres y las niñas es cimentar sus activos sociales. Esta tarea se puede facilitar mediante la creación de espacios seguros donde las niñas y las mujeres puedan ponerse en contacto con pares, mentores, profesores y dirigentes comunitarios, y expresarse, dar su punto de vista, articular sus aspiraciones e inquietudes, y participar en las decisiones que afectan a sus vidas. Esto puede ayudarlas a desarrollar su autoestima y autonomía, sus competencias comunicativas, negociadoras y de resolución de problemas, y su conciencia respecto de sus derechos, algo que puede ser especialmente importante para las niñas migrantes. Dado que los hombres han ocupado tradicionalmente puestos de poder e influencia a todos los niveles, su implicación es crucial para que los niños y las mujeres cuenten con el apoyo y la participación comprometida de sus familias, las comunidades, la sociedad civil y los encargados de la formulación de políticas.
67. La infancia y, como tarde, la adolescencia temprana son puntos de partida para prestar asistencia tanto a los niños como a las niñas y apoyarlos para que cambien las actitudes basadas en el género y asuman papeles y formas de conducta más positivos en el hogar, en la escuela y en la sociedad en general. Esto conlleva facilitar los debates con ellos acerca de las normas sociales, las actitudes y las expectativas que están asociadas con la feminidad y la masculinidad tradicionales y los papeles estereotipados vinculados al sexo y al género, así como trabajar en colaboración con ellos para apoyar un cambio personal y social dirigido a eliminar la desigualdad basada en el género y promover la importancia de valorar la educación, en especial la educación de las niñas, en un esfuerzo por erradicar las prácticas nocivas que afectan específicamente a las preadolescentes y las adolescentes.
68. Las mujeres y las adolescentes que han sido o corren el peligro de ser sometidas a prácticas nocivas se enfrentan a graves riesgos para su salud sexual y reproductiva, en particular en un contexto en el



que ya tropiezan con obstáculos a la hora de adoptar decisiones sobre esas cuestiones debido a la falta de información y servicios adecuados, como por ejemplo servicios adaptados a los adolescentes. Por consiguiente, es necesario prestar especial atención al acceso de las mujeres y los adolescentes a información fidedigna sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, y sobre las consecuencias de las prácticas nocivas, así como al acceso a servicios adecuados y confidenciales. Una educación apropiada para cada edad, que incluya información de base científica sobre la salud sexual y reproductiva, contribuye a empoderar a las niñas y las mujeres para que tomen decisiones informadas y reivindiquen sus derechos. Con este fin, los trabajadores de la salud y los profesores que tienen un conocimiento, un entendimiento y unas competencias adecuados desempeñan un papel crucial a la hora de transmitir la información, prevenir las prácticas nocivas e identificar y ayudar a las mujeres y las niñas que son víctimas de tales prácticas o podrían correr el riesgo de verse sometidas a ellas.

69. Los Comités recomiendan a los Estados partes en las Convenciones:

- a) Que proporcionen una educación primaria universal, gratuita y obligatoria que esté adaptada a las niñas, incluso en las zonas remotas y rurales, que consideren hacer obligatoria la educación secundaria a la vez que se ofrecen incentivos económicos a las niñas embarazadas y madres adolescentes para que completen su educación secundaria, y que establezcan políticas de regreso no discriminatorias;
- b) Que brinden a las niñas y las mujeres oportunidades educativas y económicas en un entorno seguro y propicio en el que puedan desarrollar su autoestima, su conciencia respecto de sus derechos, y sus competencias comunicativas, negociadoras y de resolución de problemas;
- c) Que incluyan en el plan de estudios información sobre los derechos humanos, incluidos los de las mujeres y los niños, la

- igualdad de género y el autoconocimiento, y contribuyan a eliminar los estereotipos de género y propiciar un entorno de no discriminación;
- d) Que garanticen que las escuelas proporcionen información apropiada para cada edad sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, así como con respecto a las relaciones de género y la conducta sexual responsable, la prevención del VIH, la nutrición y la protección contra la violencia y las prácticas nocivas;
  - e) Que aseguren el acceso a programas de educación extraescolar para las niñas que han abandonado la escuela normal, o que nunca se han escolarizado y son analfabetas, y controlen la calidad de esos programas;
  - f) Que involucren a los hombres y los niños varones en la creación de un entorno propicio que apoye el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

### Desarrollo de la capacidad a todos los niveles

70. Uno de los retos principales en la eliminación de las prácticas nocivas tiene que ver con la falta de conciencia o capacidad de los profesionales pertinentes, incluidos los profesionales de primera línea, para comprender e identificar correctamente los casos de prácticas nocivas o los riesgos de que estas se produzcan, y para darles una respuesta adecuada. Un enfoque global, holístico y eficaz del desarrollo de la capacidad debe tener como objetivo involucrar a dirigentes influyentes, tales como los dirigentes religiosos y tradicionales, y a tantos grupos profesionales competentes como sea posible, incluidos los trabajadores sociales, de la educación y de la salud, las autoridades de inmigración y asilo, la policía, los fiscales, los jueces y los políticos de todos los niveles. Se les debe facilitar información exacta sobre la práctica y las normas de derechos humanos aplicables con miras a promover un cambio en las actitudes y formas de conducta de su grupo y de la comunidad en general.

71. En caso de que existan mecanismos alternativos de solución de controversias o sistemas de justicia tradicional, debe ofrecerse formación en derechos humanos y prácticas nocivas a los responsables de su gestión. Además, los agentes de policía, los fiscales, los jueces y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley necesitan formación sobre la aplicación de la legislación nueva o en vigor que tipifica las prácticas nocivas como delitos para que estén informados de los derechos de las mujeres y los niños, y sean sensibles a la situación vulnerable de las víctimas.
72. En los Estados partes en que la prevalencia de las prácticas nocivas se limite principalmente a las comunidades inmigrantes, los trabajadores de la salud, los profesores y los puericultores, los trabajadores sociales, los agentes de policía, los funcionarios de migración y el sector de la justicia deben estar sensibilizados y formados sobre cómo identificar a niñas y mujeres que han sido o corren el riesgo de ser sometidas a prácticas nocivas y qué medidas pueden y deben adoptarse para protegerlas.
73. Los Comités recomiendan a los Estados partes en las Convenciones:
  - a) Que faciliten a todos los profesionales de primera línea pertinentes información sobre las prácticas nocivas y las normas de derechos humanos aplicables, y garanticen que dichos profesionales reciban una formación adecuada para prevenir e identificar casos de prácticas nocivas y darles respuesta, lo que incluye mitigar los efectos negativos para las víctimas y ayudarlas a que accedan a reparaciones y servicios apropiados;
  - b) Que den formación a quienes participan en mecanismos alternativos de solución de controversias y sistemas de justicia tradicional para que apliquen debidamente los principios fundamentales de los derechos humanos, velando en especial por el interés superior del niño y la participación de los niños en los procedimientos judiciales y administrativos;

- c) Que proporcionen formación a todo el personal de los servicios encargados de hacer cumplir la ley, incluida la judicatura, sobre la legislación nueva y en vigor que prohíbe las prácticas nocivas y garanticen que dicho personal esté informado de los derechos de las mujeres y los niños, y de su función a la hora de enjuiciar a los autores y proteger a las víctimas de prácticas nocivas;
- d) Que ejecuten programas especializados de concienciación y formación para los trabajadores de la salud que desarrollan su labor con las comunidades inmigrantes a fin de atender las singulares necesidades de atención médica de las niñas y las mujeres que han sufrido mutilación genital femenina y otras prácticas nocivas, y que proporcionen formación especializada también para los profesionales de los servicios de bienestar del niño y los servicios centrados en los derechos de la mujer, y los sectores de la educación, de la policía y de la justicia, los políticos y el personal de los medios de difusión que trabajan con niñas y mujeres migrantes.

### Concienciación, diálogo público y manifestaciones de compromiso

- 74. Con el fin de cuestionar las actitudes y normas socioculturales que son la causa subyacente de las prácticas nocivas, entre ellas las estructuras de poder dominadas por el sexo masculino, la discriminación por razón de sexo o género y las jerarquías en función de la edad, ambos Comités recomiendan periódicamente que los Estados partes emprendan campañas integrales de concienciación e información pública que formen parte de estrategias a largo plazo para eliminar las prácticas nocivas.
- 75. Las medidas de concienciación deben incluir información exacta de fuentes fiables sobre el daño causado por las prácticas y razones convincentes de por qué deben eliminarse. A este respecto, los medios de difusión pueden desempeñar una función importante

en lo relativo a garantizar un cambio de mentalidad, en particular mediante el acceso de las mujeres y los niños a información y materiales destinados a la promoción de su bienestar social y moral, y su salud física y mental, de conformidad con las obligaciones establecidas en ambas Convenciones que ayudan a protegerlos contra las prácticas nocivas.

76. El lanzamiento de campañas de concienciación puede brindar una oportunidad para iniciar debates públicos sobre las prácticas nocivas con vistas a explorar colectivamente alternativas que no causen daños ni vulneren los derechos humanos de las mujeres y los niños, y a alcanzar un acuerdo en torno a la posibilidad y necesidad de cambiar las normas sociales que son la causa subyacente de las prácticas nocivas y las sustentan. El orgullo colectivo de una comunidad al identificar y adoptar nuevas maneras de materializar sus valores fundamentales garantizará el compromiso con nuevas normas sociales que no ocasionen daños ni vulneren los derechos humanos, así como la sostenibilidad de dichas normas.
77. Los esfuerzos más eficaces son inclusivos e involucran a las partes interesadas pertinentes a todos los niveles, especialmente las niñas y las mujeres de las comunidades afectadas, así como los niños y los hombres. Además, esos esfuerzos requieren la participación y el apoyo activos de los dirigentes locales, entre otras cosas mediante la asignación de recursos adecuados. Establecer alianzas o reforzar las alianzas existentes con las partes interesadas pertinentes, instituciones, organizaciones y redes sociales (dirigentes religiosos y tradicionales, profesionales del sector de la salud y la sociedad civil) puede contribuir a tender puentes entre circunscripciones.
78. Se puede considerar la difusión de información sobre experiencias positivas surgidas tras la eliminación de las prácticas nocivas en una comunidad local o en la diáspora, o dentro de otras comunidades practicantes de la misma región geográfica con circunstancias si-

milares, así como el intercambio de buenas prácticas, incluso de otras regiones. Esta posibilidad puede materializarse en conferencias o actos locales, nacionales o regionales, en visitas de dirigentes comunitarios o en el uso de herramientas audiovisuales. Además, las actividades de concienciación tienen que diseñarse cuidadosamente de manera que reflejen con exactitud el contexto local, que no provoquen reacciones en contra ni fomenten el estigma o la discriminación contra las víctimas o las comunidades practicantes.

79. Los medios de difusión comunitarios y generales pueden ser importantes aliados en las actividades de concienciación y divulgación sobre la eliminación de las prácticas nocivas, incluso a través de iniciativas conjuntas con los gobiernos para celebrar debates o programas de entrevistas, preparar y emitir documentales, y desarrollar programas educativos de radio y televisión. Internet y los medios sociales también pueden ser herramientas valiosas para ofrecer información y oportunidades para el debate, al tiempo que los teléfonos móviles cada vez se usan más para enviar mensajes e involucrar a personas de todas las edades. Los medios comunitarios pueden servir de foro útil para la información y el diálogo, y pueden incluir la radio, el teatro callejero, la música, el arte, la poesía y las marionetas.
80. En los Estados partes que disponen de una legislación eficaz y respetada contra las prácticas nocivas, existe el riesgo de que las comunidades practicantes oculten las prácticas o viajen al extranjero para realizarlas. Los Estados partes que acogen a comunidades practicantes deben apoyar las campañas de concienciación sobre el impacto perjudicial para las víctimas o quienes están en riesgo, y sobre las consecuencias jurídicas de la infracción, al tiempo que deben prevenir la discriminación y el estigma contra esas comunidades. A tal efecto, deben adoptarse medidas que faciliten la integración social de dichas comunidades.

81. Los Comités recomiendan a los Estados partes en las Convenciones:

- a) Que elaboren y aprueben programas de concienciación integrales para cuestionar y cambiar las actitudes, tradiciones y costumbres culturales y sociales que son la causa subyacente de las formas de conducta que perpetúan las prácticas nocivas;
- b) Que garanticen que los programas de concienciación proporcionen información exacta y envíen mensajes claros y unificados de fuentes fiables sobre el impacto negativo de las prácticas nocivas para las mujeres, los niños, sobre todo las niñas, sus familias y la sociedad en general. Dichos programas deben incluir los medios sociales, Internet y las herramientas comunitarias de comunicación y difusión;
- c) Que adopten todas las medidas adecuadas para que no se perpetúen el estigma y la discriminación contra las víctimas o las comunidades inmigrantes o minoritarias practicantes;
- d) Que garanticen que los programas de concienciación destinados a las estructuras estatales involucren a los responsables de la adopción de decisiones y a todo el personal de programas competente y profesionales clave que trabajan en los gobiernos locales y nacionales, y en las entidades públicas;
- e) Que garanticen que el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos sea plenamente consciente y esté sensibilizado respecto de las consecuencias de las prácticas nocivas para los derechos humanos dentro del Estado parte y que reciba apoyo para promover la eliminación de esas prácticas;
- f) Que inicien debates públicos para prevenir las prácticas nocivas y promover su eliminación, involucrando a todas las partes interesadas pertinentes en la preparación y aplicación de las medidas, incluidos los dirigentes locales, los profesionales del sector de la salud, las organizaciones comunitarias y las comunidades religiosas. Las actividades deben afirmar los principios culturales positivos de una comunidad que sean congruentes

con los derechos humanos e incluir información sobre experiencias de éxito en la eliminación de las prácticas nocivas por parte de comunidades antiguamente practicantes con circunstancias similares;

- g) Que establezcan alianzas eficaces –o fortalezcan las existentes– con los medios de difusión generalistas para apoyar la ejecución de programas de concienciación y promover debates públicos, y alienten la creación y observancia de mecanismos de autorregulación que respeten la privacidad de las personas.

### Medidas cautelares y servicios de respuesta

- 82. Las mujeres y las niñas que son víctimas de prácticas nocivas necesitan servicios de apoyo inmediato, incluidos servicios médicos, psicológicos y jurídicos. Los servicios médicos de emergencia pueden ser los más urgentes y obvios, dado que algunas de las prácticas nocivas que se abordan en el presente documento conllevan una violencia física extrema y, en tal caso, puede ser necesaria una intervención médica para tratar daños graves o evitar la muerte. Las víctimas de la mutilación genital femenina y otras prácticas nocivas también pueden necesitar tratamiento médico o intervenciones quirúrgicas para hacer frente a las consecuencias físicas a corto y largo plazo. La gestión del embarazo y del parto en mujeres o niñas que han sufrido mutilación genital femenina debe incluirse en las actividades de capacitación previas al empleo y en el empleo para las parteras, los médicos y otros asistentes calificados para la atención del parto.
- 83. Los sistemas de protección nacionales o, a falta de estos, las estructuras tradicionales deben tener el mandato de adaptarse a los niños y ser sensibles a las cuestiones de género, así como deben contar con los recursos adecuados para prestar todos los servicios de protección necesarios a las mujeres y las niñas que corren un alto riesgo de ser sometidas a la violencia, incluidas las niñas que



huyen para eludir la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso o delitos cometidos por motivos de “honor”. Debe considerarse la posibilidad de establecer una línea de ayuda gratuita, fácil de recordar y operativa las 24 horas del día que esté disponible y sea conocida en todo el ámbito nacional. Debe haber medidas de seguridad adecuadas a disposición de las víctimas, entre ellas refugios temporales o servicios especializados dentro de los refugios diseñados específicamente para las víctimas de la violencia. Dado que los autores de las prácticas nocivas a menudo son el cónyuge, un familiar o un miembro de la comunidad de la víctima, los servicios de protección deben tratar de reubicar a las víctimas fuera de su comunidad inmediata si existen motivos para creer que puedan estar en peligro. Deben evitarse las visitas sin supervisión, especialmente cuando la cuestión puede considerarse relacionada con el “honor”. También debe ofrecerse apoyo psicológico para tratar el trauma psicológico inmediato y a largo plazo de las víctimas, que puede incluir trastorno resultante del estrés postraumático, ansiedad y depresión.

84. Cuando una mujer o una niña que ha sido sometida o se ha negado a someterse a una práctica abandona a su familia o comunidad para buscar refugio, su decisión de regresar debe estar respaldada por unos mecanismos de protección nacionales adecuados. Al ayudarla a tomar esta decisión libre e informada, los mecanismos tienen que garantizar su regreso y reintegración en condiciones seguras sobre la base del principio de su interés superior, lo que incluye evitar la revictimización. Tales situaciones requieren un estrecho seguimiento y supervisión para garantizar que las víctimas estén protegidas y disfruten de sus derechos a corto y largo plazo.
85. Las víctimas que reclaman justicia por vulneraciones de sus derechos como resultado de prácticas nocivas a menudo se enfrentan a la estigmatización, al riesgo de revictimización, al acoso y a posibles represalias. Por tanto, deben adoptarse medidas para garanti-

zar que los derechos de las niñas y las mujeres se protejan durante todo el proceso judicial, de conformidad con los artículos 2 c) y 15 2) y 3) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y que se permita a los niños participar con eficacia en los trámites judiciales como parte de su derecho a ser escuchados en virtud del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

86. Muchos migrantes se encuentran en una situación económica y jurídica precaria, lo que incrementa su vulnerabilidad a todas las formas de violencia, incluidas las prácticas nocivas. Las mujeres y los niños migrantes a menudo carecen de acceso a servicios adecuados en condiciones de igualdad con los ciudadanos.
87. Los Comités recomiendan a los Estados partes en las Convenciones:
  - a) Que los servicios de protección tengan el mandato y los recursos adecuados para ofrecer todos los servicios de prevención y protección necesarios a los niños y las mujeres que son o corren un alto riesgo de ser víctimas de prácticas nocivas;
  - b) Que establezcan una línea de atención telefónica gratuita operativa las 24 horas del día en la que trabajen asistentes formados, para permitir que las víctimas denuncien casos en que sea probable que ocurra o haya ocurrido una práctica nociva, y remitir a las víctimas a los servicios necesarios y proporcionarles información exacta sobre las prácticas nocivas;
  - c) Que elaboren y pongan en marcha programas de desarrollo de la capacidad para funcionarios judiciales, incluidos jueces, abogados, fiscales y todas las partes interesadas pertinentes, sobre su papel en materia de protección, sobre la legislación que prohíbe la discriminación y sobre la aplicación de las leyes teniendo en cuenta las cuestiones de género y cada una de las edades, de conformidad con las Convenciones;
  - d) Que garanticen que los niños que participan en procesos ju-

diciales tengan acceso a servicios adecuados adaptados a los niños para salvaguardar sus derechos y su seguridad, y para limitar los posibles efectos negativos de los procedimientos. Medidas de protección pueden ser, por ejemplo, limitar el número de veces que se emplaza a una víctima a prestar declaración y no obligar a esa persona a enfrentarse al autor o los autores de los hechos. Otras medidas pueden incluir nombrar a un curador ad litem (especialmente cuando el autor es un progenitor o tutor legal) y garantizar que los niños víctimas tengan acceso a información adecuada adaptada a los niños sobre el proceso y entiendan plenamente qué pueden esperar que ocurra;

- e) Que se cercioren de que las mujeres y los niños migrantes tengan acceso en condiciones de igualdad a los servicios correspondientes, con independencia de su situación jurídica.

### Difusión y uso de la recomendación u observación general conjunta y presentación de informes

88. Los Estados partes deben difundir ampliamente la presente recomendación u observación general conjunta entre los parlamentos, las administraciones públicas y el poder judicial, en los planos nacional y local. También debe darse a conocer a los niños y las mujeres y todos los profesionales y partes interesadas pertinentes, incluidos los que trabajan para los niños y con ellos (como jueces, abogados, agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, docentes, tutores o curadores, trabajadores sociales, personal de las instituciones de bienestar públicas o privadas y refugios, y personal sanitario) y la sociedad civil en general. Debe traducirse a los idiomas pertinentes y se deben ofrecer versiones y formatos adaptados a los niños o apropiados para ellos a los que puedan acceder también las personas con discapacidad. Se han de celebrar conferencias, seminarios, talleres y otros eventos para intercambiar buenas prácticas en cuanto a su aplicación. Tam-

bién se debe incorporar en la capacitación oficial previa al empleo y en el empleo de todos los profesionales y el personal técnico concernidos, y se debe poner a disposición de todas las instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos.

89. Los Estados partes deben incluir en sus informes presentados en virtud de las Convenciones información sobre la naturaleza y el alcance de las actitudes, costumbres y normas sociales que perpetúan las prácticas nocivas, y sobre las medidas preconizadas por la presente recomendación u observación general conjunta que hayan aplicado y los efectos de dichas medidas.

#### Ratificación de tratados o adhesión a estos y reservas

90. Se anima a los Estados partes a ratificar los instrumentos siguientes:
- a) Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
  - b) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
  - c) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados;
  - d) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.
91. Los Estados partes deben examinar y modificar o retirar cualquier tipo de reservas a los artículos 2, 5 y 16, o sus apartados, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los artículos 19 y 24 3) de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité para la Eliminación de la

Discriminación contra la Mujer considera que las reservas a esos artículos son, en principio, incompatibles con el objeto y el propósito de las Convenciones y por consiguiente inadmisibles en virtud del artículo 28 2) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.



# Recomendación general N° 32

## Sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres

### I. Introducción

1. Mediante la presente recomendación general, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pretende proporcionar a los Estados partes una orientación autorizada sobre medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo sobre la no discriminación y la igualdad de género en relación con el

estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres.

2. La Convención es un instrumento dinámico que contribuye al desarrollo del derecho internacional y se adapta a ese proceso. La presente recomendación general se basa en anteriores recomendaciones generales del Comité, incluidas la núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, la núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias, la núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes con arreglo al artículo 2 de la Convención y la núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de los conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, así como en los informes presentados por los Estados partes en cumplimiento de la Convención y las observaciones finales del Comité al respecto. También se basa en el examen por el Comité de las comunicaciones individuales y en sus investigaciones realizadas en virtud del Protocolo Facultativo.
3. En la sección III, el Comité pretende garantizar el cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados partes en la Convención en el ámbito de la igualdad de género y la no discriminación con respecto a las mujeres solicitantes de asilo y las refugiadas durante el ciclo del desplazamiento, prestando especial atención a los procesos de asilo. En la sección IV, el Comité pretende garantizar el respeto por los Estados partes de los principios de igualdad de género y no discriminación en relación con el derecho de las mujeres a la nacionalidad, incluido el derecho a adquirir, cambiar o conservar la nacionalidad, así como a transmitir su nacionalidad a sus hijos y cónyuges.

## II. Ámbito de la recomendación general

4. El ámbito y la finalidad de la presente recomendación general deben determinarse en el contexto del ámbito y la finalidad generales de la Convención, a saber, eliminar todas las formas de discrimina-



ción contra la mujer con respecto al reconocimiento, goce o ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o cualquier otra esfera, con independencia de su estado civil. Dentro de este ámbito general, el objetivo de la presente recomendación general es orientar a los Estados partes sobre la manera de abordar todos los aspectos de sus obligaciones en virtud de la Convención y cumplir con su obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de las mujeres refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas a la no discriminación y a la igualdad sustantiva en tiempos de paz, en situaciones de conflicto armado internacional y no internacional y en situaciones de ocupación.

5. La Convención, como instrumento de derechos humanos dedicado específicamente a las mujeres, abarca otros derechos que no se han mencionado expresamente en el texto pero que afectan a la consecución de la igualdad entre la mujer y el hombre<sup>[56]</sup>. En este sentido, la Convención ofrece una interpretación del derecho de los derechos humanos que tiene en cuenta las cuestiones de género y protege a las mujeres de la discriminación por razón de sexo o de género con respecto a todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos<sup>[57]</sup>. El Comité explicó con mayor detalle esta aplicación de la Convención en relación con la prohibición de la violencia contra la mujer como una forma de discriminación contra la mujer en su recomendación general núm. 19, en la que enumeraba algunos de los derechos que son objeto de protección, incluidos el derecho a la vida y el derecho a no ser víctima de tortura ni de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La presente recomendación

<sup>56</sup> Recomendación general núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención, párr. 7.

<sup>57</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 3, y recomendación general núm. 25 relativa al artículo 4, párrafo 1, de la Convención, sobre las medidas especiales de carácter temporal, párr. 13.

general trata concretamente sobre la aplicación de la Convención al derecho de asilo consagrado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de no devolución de los refugiados y solicitantes de asilo de conformidad con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales sobre refugiados y derechos humanos, y el derecho a la nacionalidad recogido en el artículo 9 de la Convención y la protección contra la apatridia.

6. En anteriores recomendaciones generales, el Comité aclaró que de la lectura conjunta de los artículos 1, 2 f) y 5 a) se desprende que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por razón de sexo o género. El Comité ha explicado que la aplicación de la Convención a la discriminación por razón de género se corresponde con la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Esta definición señala que cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado reducir o anular el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales constituye discriminación. La discriminación contra la mujer por motivos de sexo o género a menudo está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, la edad, la clase, la casta, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y otras condiciones<sup>[58]</sup>. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres pertenecientes a tales grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo o combinado en las mujeres afectadas.
7. El Comité señala que las experiencias de las mujeres durante el desplazamiento, desde la obtención del asilo hasta la integración,

---

<sup>58</sup> Recomendación general núm. 28, párrs. 5 y 18.

la devolución o el asentamiento en un tercer país, así como las de las mujeres apátridas, están determinadas por la acción o la inacción de diferentes agentes. Los Estados partes son los principales responsables de garantizar que no se violen los derechos que otorga la Convención a las mujeres solicitantes de asilo, refugiadas, solicitantes de nacionalidad y apátridas en su territorio o bajo su control o jurisdicción efectivos, aunque no se encuentren dentro de su territorio, incluso cuando los autores de dichas violaciones sean particulares y agentes no estatales<sup>[59]</sup>.

8. En el contexto del asilo, el estatuto de refugiado, la nacionalidad y la apatridia, la obligación de respeto requiere que los Estados partes se abstengan de incurrir en todo acto de discriminación contra la mujer que de forma directa o indirecta tenga como consecuencia la denegación del disfrute de sus derechos en pie de igualdad con los hombres, y velen por que las autoridades, los funcionarios, los agentes y las instituciones estatales y otros agentes que actúan en nombre del Estado actúen de conformidad con esta obligación<sup>[60]</sup>. Los Estados partes también tienen la obligación de actuar con la diligencia debida y adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para prevenir e investigar los actos de discriminación contra la mujer cometidos por agentes no estatales, enjuiciar y castigar a los autores de tales actos y ofrecer reparaciones a las mujeres que sean víctimas de discriminación. La obligación de protección requiere que los Estados partes, entre otras cosas, adopten todas las medidas apropiadas para impedir que el Estado y los agentes privados incumplan la ley y vulneren los derechos de la mujer. La obligación de cumplimiento abarca la obligación de los Estados partes de facilitar la plena efectividad de los derechos de la mujer y tomar medidas para ello. También requiere que los Estados

<sup>59</sup> Recomendación general núm. 28 y recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de los conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

<sup>60</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 9.

partes promuevan la igualdad de facto o sustantiva con los hombres por todos los medios apropiados, entre ellos la adopción de políticas y programas específicos y efectivos orientados a mejorar la posición de la mujer y lograr esa igualdad de facto, incluida, cuando proceda, la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general núm. 25.

### III. Relación entre la Convención, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados

9. La Convención forma parte de un amplio marco jurídico internacional de derechos humanos que es simultáneamente compatible con el derecho internacional de los refugiados y la legislación relativa al estatuto de los apátridas y la reducción de la apatridia. Existe una importante interrelación solapada entre el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas la Convención, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia. El objetivo compartido de los dos regímenes de protección debería garantizar la complementariedad y la protección acumulativa de los refugiados, los solicitantes de asilo y los apátridas.
10. Las disposiciones de la Convención refuerzan y complementan el régimen de protección jurídica internacional de las mujeres y niñas refugiadas y apátridas, especialmente debido a que los acuerdos internacionales pertinentes, en particular la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, la Con-

vención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia, carecen de disposiciones explícitas relativas a la igualdad de género<sup>61</sup>.

11. Dado que la Convención se aplica a todas las etapas del ciclo del desplazamiento, puede invocarse para prohibir la discriminación por razón de sexo o de género en todas las etapas del ciclo: durante el procedimiento para la determinación del estatuto de refugiado, durante los procesos de devolución o reasentamiento y durante el proceso de integración de las mujeres a las que se haya concedido el asilo. También se aplica a los procesos de determinación de la apatridia y a los relacionados con la adquisición, conservación o cambio de nacionalidad por las mujeres o con la transmisión de su nacionalidad a sus hijos y cónyuges.

405

## IV. Aplicación de las obligaciones de no discriminación e igualdad de género al derecho internacional de los refugiados

### A. Observaciones generales

12. Al tiempo que observa que la definición de refugiado que figura en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece los criterios necesarios para determinar el estatuto de refugiado en relación con las personas mencionadas expresamente en la Convención, el Comité señala que la presente recomendación general engloba a todas las mujeres que necesitan protección internacional con arreglo a la Convención y pretende aplicar la protección otorgada por la Convención a todas las mujeres en el contexto

<sup>61</sup> Véase ACNUR, “Directrices sobre la apatridia núm. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961” (HCR/GS/12/04), párrs. 13 a 15. Puede consultarse en [www.refworld.org/docid/50d460c72.html](http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html).

del estatuto de refugiado y el asilo. Sin embargo, los criterios establecidos en la definición de la palabra “refugiado” recogida en la Convención de 1951 son importantes para identificar a las mujeres que necesitan protección internacional. Al mismo tiempo, el Comité observa que las leyes nacionales y los instrumentos regionales relativos a los refugiados han aceptado y ampliado la definición recogida en la Convención de 1951 para incluir a diversas categorías de personas que necesitan protección internacional por razones muy diversas, como los conflictos armados a nivel internacional e interno o no internacional y la ocupación, acontecimientos que perturben gravemente el orden público, las violaciones graves de los derechos humanos o la violencia generalizada<sup>62</sup>.

13. El Comité señala que los solicitantes de asilo buscan protección internacional alegando que no pueden regresar a su país de origen porque tienen un temor justificado a ser objeto de persecución o corren el riesgo de sufrir malos tratos u otros daños graves. Asimismo, señala que, de conformidad con el artículo 1 A 2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, los motivos de

---

<sup>62</sup> Véase la Convención de 1969 que Regula los Aspectos Propios de los Problemas de los Refugiados en África, de la Organización de la Unidad Africana, artículo I 2), que dispone: “El término ‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, celebrado en Cartagena de Indias (Colombia) del 19 al 22 de noviembre de 1984, establece en su sección III, párrafo 3, que “la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Además, la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2011, establece normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

persecución deben estar relacionados con uno de los cinco motivos que se enumeran en él: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Sin embargo, en el texto no se menciona la persecución por razón de género. La presente recomendación general pretende garantizar que los Estados partes apliquen una perspectiva de género a la hora de interpretar los cinco motivos mencionados; consideren el factor de género para reconocer la pertenencia un determinado grupo social a los efectos de conceder el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de 1951; e introduzcan otros motivos de persecución, concretamente el género y el sexo, en la legislación y las políticas nacionales relativas a los refugiados y solicitantes de asilo. Cabe observar que, en otros contextos internacionales, nacionales y regionales, también se concede asilo a las personas que no pueden ser devueltas a sus países de origen debido, entre otras cosas, a ser objeto de amenazas que pongan en peligro sus vidas o de tortura o tratos inhumanos o degradantes. Esas formas de protección complementaria también se contemplan en esta recomendación general.

14. Son muchos los motivos por los que las mujeres se ven obligadas a abandonar sus hogares y buscar asilo en otros países. Además de las formas exacerbadas o acumulativas de discriminación que equivalen a una forma de persecución, las mujeres son víctimas de violaciones de sus derechos durante todo el ciclo del desplazamiento. El Comité reconoce que el desplazamiento debido a un conflicto armado, la persecución por razón de género y otras violaciones graves de los derechos humanos que afectan a las mujeres agravan los actuales retos en relación con la eliminación de la discriminación contra la mujer. Asimismo reconoce la persistencia de otras formas de explotación que son concomitantes con el desplazamiento, como la trata con fines de explotación sexual o laboral, la esclavitud y la servidumbre. Por lo tanto, el Comité reitera la obligación de los Estados partes de tratar a las mujeres con dignidad y de respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos en

virtud de la Convención en cada una de las etapas del ciclo del desplazamiento<sup>[63]</sup>, así como de buscar soluciones duraderas, como la integración o el reasentamiento en los Estados receptores o su repatriación voluntaria a sus Estados de origen.

15. Las formas de persecución relacionadas con el género son las que van dirigidas contra una mujer por el mero hecho de serlo o que afectan en forma desproporcionada a las mujeres<sup>[64]</sup>. El Comité observa que entender cómo se violan los derechos de las mujeres es fundamental para identificar esas formas de persecución. El Comité señala que la violencia contra las mujeres, que se prohíbe por suponer una discriminación contra ellas, es una de las principales formas de persecución que sufren las mujeres en el contexto del estatuto de refugiado y el asilo. La violencia contra la mujer, al igual que otras formas de persecución por razón de género, puede infringir algunas disposiciones concretas de la Convención. Asimismo, han sido reconocidas en la ley y en la práctica como motivos legítimos para invocar la protección internacional<sup>[65]</sup>, y entre ellas cabe señalar la amenaza de mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso o a edad temprana, la amenaza de violencia o los denominados “delitos de honor”, la trata de mujeres<sup>[66]</sup>, los ataques con ácido, la violación y otras formas de agresión sexual, las formas graves de violencia doméstica, la imposición de la pena

<sup>63</sup> A los efectos de la presente recomendación general, la palabra “desplazamiento” se refiere a las personas que han huido y traspasado las fronteras de su país.

<sup>64</sup> Véase la definición de violencia por razón de género que figura en el párrafo 6 de la recomendación general núm. 19 sobre la violencia contra la mujer. Véase también ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967”, directriz núm. 1 (HCR/GIP/02/01), párrs. 3, 9, 16 y 17.

<sup>65</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2, y recomendación general núm. 28, párr. 9.

<sup>66</sup> En relación con la trata como justificación para la concesión del estatuto de refugiado, véase ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”, directriz núm. 7 (HCR/GIP/06/07).



capital u otras penas físicas contempladas en los sistemas de justicia discriminatorios, la esterilización forzada<sup>[67]</sup>, la persecución política o religiosa por manifestar opiniones feministas o de otra índole y las consecuencias persecutorias de no acatar las normas y convenciones sociales prescritas en relación con el género o por reivindicar sus derechos en virtud de la Convención.

16. Las peticiones de asilo relacionadas con el género pueden ser concurrentes con las que se realizan con motivo de otros tipos prohibidos de discriminación, como la edad, la raza, el origen étnico o la nacionalidad, la religión, la salud, la clase, la casta, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y otras condiciones<sup>[68]</sup>. Al Comité le preocupa el hecho de que muchos sistemas de asilo sigan examinando con una perspectiva machista las solicitudes del estatuto de refugiado presentadas por las mujeres, lo que a veces da lugar a que dichas solicitudes no se evalúen correctamente o se denieguen. Aunque el género no se menciona explícitamente en la definición de refugiado que figura en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, sí puede determinar la forma de persecución o daño sufrido por las mujeres y los motivos de este trato, o influir en ello. La definición recogida en la Convención de 1951, debidamente interpretada, abarca las solicitudes del estatuto de refugiado por motivos de género<sup>[69]</sup>. A este respecto cabe resaltar que, cuando en los procedimientos de asilo no se tienen en cuenta la situación o las necesidades especiales de las mujeres, puede ocurrir que las solicitudes de estas no se examinen con el detenimiento necesario. Por ejemplo, podría ocurrir que las auto-

<sup>67</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 22; recomendación general núm. 21 sobre la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares, párr. 22; y comunicación núm. 4/2004, Sra. A.S. c. Hungría, opinión aprobada por el Comité el 14 de agosto de 2006.

<sup>68</sup> Véase la nota de pie de página 3; comunicación núm. 19/2008, Cecilia Kell c. el Canadá, dictamen aprobado por el Comité el 28 de febrero de 2012, párr. 10.2.

<sup>69</sup> ACNUR, "Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género", párr. 6 (véase la nota de pie de página 9).

ridades encargadas de conceder asilo entrevistarán solo al “cabeza de familia” varón o no proporcionarán entrevistadores e intérpretes de sexo femenino para que las mujeres presenten sus solicitudes en un entorno seguro en el que se tengan en cuenta las cuestiones de género, o que tal vez entrevistarán a las mujeres solicitantes de asilo en presencia de sus cónyuges o de sus familiares varones, los cuales podrían ser, de hecho, la causa o las causas de sus denuncias.

## B. El principio de no devolución

17. El principio de no devolución de los refugiados es la piedra angular de la protección en este ámbito y es una norma del derecho internacional consuetudinario. Desde que se codificara formalmente en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, se ha venido desarrollando y se ha integrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, a saber, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7). Además, la prohibición de devolver a una persona cuando esta corre el riesgo de sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes está codificada en varios tratados regionales y documentos internacionales no vinculantes sobre derechos humanos<sup>[70]</sup>.
18. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los Estados son partes en instrumentos internacionales que prohíben la devolución de los

<sup>70</sup> Véase, por ejemplo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 2000, art. 19 2); los principios relativos al régimen de los refugiados, de 1966, aprobados por el Comité Consultivo Jurídico Asiático-Africano (art. III 3)); la Declaración sobre el Asilo Territorial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2132 (XXII) (art. 3); la Convención de 1969 que Regula los Aspectos Propios de los Problemas de los Refugiados en África, de la Organización de la Unidad Africana (art. II 3)); la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, (art. 22 8)); y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984 (párr. 5). Además, se han incorporado disposiciones relativas a la no devolución basadas en el artículo 33 1) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados en los tratados de extradición y en una serie de convenciones y convenios contra el terrorismo a nivel universal regional.

solicitantes de asilo y los refugiados, así como la práctica de los Estados y, entre otras, la práctica por la que los Estados no signatarios de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados acogen a un gran número de refugiados, a menudo en situaciones de afluencia masiva, la prohibición de la devolución, consagrada en el artículo 33 de la Convención y complementada por las obligaciones relativas a la no devolución contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos<sup>[71]</sup>, constituye una norma del derecho internacional consuetudinario<sup>[72]</sup>.

19. El artículo 3 de la Convención contra la Tortura prohíbe la expulsión de una persona a un país donde haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura. El Comité contra la Tortura, en su observación general núm. 2, ha incluido expresamente la violencia y el maltrato por razón de género dentro del ámbito de la Convención contra la Tortura<sup>[73]</sup>. Los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contemplan la obligación de los Estados de no extraditar, deportar o expulsar de otro modo a una persona de su territorio cuando haya razones fundadas para creer que existe un riesgo de daño irreparable en el país al cual la persona será o podrá ser posteriormente trasladada. El Comité de Derechos Humanos ha señalado, además, que la prohibición absoluta de la tortura, que forma parte del derecho internacional consuetudinario, incluye como corolario esencial la prohibición de una devolución que entraña exposición a la tortura, lo que implica la prohibición de devolución de una persona a un sitio en que estaría expuesta al riesgo de tortura, malos tratos o privación arbitraria de la vida.

<sup>71</sup> ACNUR, “Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, aprobada el 13 de diciembre de 2001 (HCR/MMSP/2001/09).

<sup>72</sup> ACNUR, “Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967” (2007), párr. 15.

<sup>73</sup> Véase también la comunicación núm. 35/2011, M.E.N. c. Dinamarca, decisión de inadmisibilidad adoptada por el Comité el 26 de julio de 2013, párr. 8.8.

- C E  
D  
A W
20. De conformidad con dichas disposiciones sobre derechos humanos, ningún solicitante de asilo o refugiado será expulsado o devuelto de ningún modo a las fronteras de territorios en los que su vida o su derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puedan verse amenazados.
  21. El Comité señala que en la Convención, como instrumento para prevenir la discriminación contra la mujer, no figura ninguna disposición explícita sobre la no devolución. En el marco de su labor sobre las comunicaciones individuales con arreglo al Protocolo Facultativo, el Comité ha tenido que responder a las objeciones de los Estados partes en el sentido de que el Comité no tiene competencia para tratar los casos presentados en nombre de las solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas a nivel nacional y que alegan que estarían expuestas al riesgo de ser objeto de violencia y persecución por razón de sexo o de género si fueran devueltas a la fuerza a sus países de origen. En respuesta a dichas objeciones, el Comité ha señalado<sup>74</sup>, entre otras cosas, que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el principio de no devolución impone a los Estados la obligación de abstenerse de devolver a una persona a una jurisdicción en la que podría sufrir violaciones graves de sus derechos humanos, en particular la privación arbitraria de la vida o la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además, el Comité recuerda que las libertades y los derechos civiles y políticos, incluidos el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o malos tratos, se recogen de manera implícita en la Convención y, por tanto, los Estados partes tienen la obligación de no extraditar, deportar o expulsar de otro modo a una persona de su territorio al territorio de otro

---

<sup>74</sup> Véase, por ejemplo, la comunicación núm. 33/2011, M.N.N. c. Dinamarca, decisión de inadmisibilidad adoptada por el Comité el 15 de julio de 2013, párrs. 8.5 y siguientes.

Estado cuando haya razones fundadas para creer que existe un riesgo de daño irreparable.

22. El Comité considera asimismo que, con arreglo al artículo 2 d) de la Convención, los Estados partes se comprometen a abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación. Ese compromiso incluye la obligación de los Estados partes de proteger a las mujeres contra la exposición a un peligro real, personal y previsible de formas graves de discriminación contra la mujer, incluida la violencia basada en el género, independientemente de si esas consecuencias tendrían lugar fuera de los límites territoriales del Estado emisor: si un Estado parte toma una decisión con respecto a una persona bajo su jurisdicción y la consecuencia necesaria y previsible es que los derechos fundamentales de esa persona en virtud de la Convención resultarán violados en otra jurisdicción, el propio Estado parte estaría en violación de la Convención. La previsibilidad de la consecuencia implicaría una violación actual del Estado parte, aunque las consecuencias solo fueran a producirse más tarde.
23. Por lo tanto, el Comité considera que los Estados partes tienen la obligación de garantizar que ninguna mujer sea expulsada o devuelta a otro Estado en el que su vida, su integridad física, su libertad y su seguridad personales se verían amenazadas o en el que estaría en riesgo de ser objeto de formas graves de discriminación, incluidas formas graves de persecución o violencia por razón de género. Lo que constituye formas graves de discriminación contra la mujer, incluida la violencia por razón de género, dependerá de las circunstancias que medien en cada caso<sup>[75]</sup>.

---

<sup>75</sup> Véase *ibid.*, párr. 8.9.

### C. Observaciones sobre artículos específicos de la Convención

24. En los artículos 1 a 3, 5 a) y 15 se establece la obligación de los Estados partes de velar por que las mujeres no sean objeto de discriminación durante todo el proceso de asilo y desde el momento mismo de su llegada a las fronteras. Las mujeres solicitantes de asilo tienen derecho a que se respeten sus derechos en virtud de la Convención y a recibir un trato no discriminatorio, respetuoso y digno en todo momento durante el procedimiento de asilo y después del mismo, y también durante el proceso de búsqueda de soluciones duraderas una vez que el Estado receptor les ha otorgado el estatus de refugiado. El Estado receptor es responsable ante las mujeres a las que ha concedido asilo cuando se trata de ayudarlas, entre otras cosas, a buscar un alojamiento adecuado y oportunidades de capacitación o de empleo, y de proporcionar asistencia jurídica, médica y psicosocial a las víctimas de traumas y ofrecer clases de idiomas y otras medidas que faciliten su integración. Además, durante los procesos de devolución, las mujeres cuyas peticiones de asilo se denieguen deberán ser tratadas con dignidad y de un modo no discriminatorio.
25. De conformidad con el artículo 2 c) de la Convención, los procedimientos de asilo de los Estados permitirán que las solicitudes de asilo de las mujeres se presenten y evalúen sobre la base de la igualdad de una forma justa, imparcial y oportuna. Se aplicará un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género en todas las etapas del proceso de asilo, lo que significa que las solicitudes de asilo presentadas por las mujeres deben determinarse mediante un sistema de asilo basado, en todos los aspectos de su política y sus operaciones, en una comprensión total de las distintas formas de discriminación o persecución y de violaciones de los derechos humanos de las que son objeto las mujeres por motivos de género o de sexo. Debido a la vergüenza, el estigma o los traumas, algunas mujeres a veces son reacias a desvelar o reconocer el verdadero

alcance de la persecución que han sufrido o temen sufrir. Debe tenerse en cuenta que tal vez sigan teniendo miedo de las personas que ejercen la autoridad o del rechazo o las represalias de sus familiares o de su comunidad. En cualquier caso, deben tener derecho a apelar en primera instancia las decisiones relativas al asilo.

26. Además, de conformidad con los artículos 2, 15 1) y 16, los Estados partes deben reconocer el derecho de las mujeres a presentar peticiones de asilo de manera independiente. A este respecto, las peticiones de asilo pueden basarse también en temores relacionados con los hijos. Por ejemplo, los solicitudes del estatuto de refugiado pueden deberse al temor de que sus hijas sean víctimas de la mutilación genital femenina, se vean obligadas a contraer matrimonio o sean objeto de formas graves de ostracismo y exclusión por el hecho de ser niñas<sup>[76]</sup>. Las solicitudes de protección de niños también deben examinarse de acuerdo con su base jurídica, de una manera acorde con sus necesidades y teniendo en cuenta el interés superior del niño<sup>[77]</sup>. Una vez concedido el estatuto de refugiado al solicitante principal, lo normal es que se conceda asimismo a los otros familiares (el denominado “estatuto implícito o subsidiario”).
27. Con frecuencia los daños infligidos a las mujeres y las niñas son causados por agentes no estatales, incluidos familiares, vecinos o la sociedad en general. En esos casos, de conformidad con el artículo 2 e) de la Convención, los Estados partes deben actuar con la diligencia debida y garantizar a las mujeres una protección

<sup>76</sup> ACNUR, “Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina” (Ginebra 2009), párr. 12.

<sup>77</sup> Se puede encontrar más información sobre las solicitudes de asilo de niños en ACNUR, “Directrices de protección internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, directriz núm. 8 (2009) (HCR/GIP/09/08); y en las observaciones generales núm. 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen y núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, (art. 3, párr. 1), del Comité de los Derechos del Niño.

efectiva contra los daños que puedan infligirles los agentes no estatales<sup>[78]</sup>. No basta con procurar asegurar la igualdad “vertical” de las mujeres ante las autoridades públicas, sino que los Estados también deben garantizar la no discriminación en el plano “horizontal”, incluso en el seno de la familia. El daño perpetrado por los agentes no estatales constituye persecución en aquellos casos en los que el Estado no puede o no quiere evitar tal daño ni proteger a la solicitante debido a las políticas o prácticas discriminatorias vigentes en dicho Estado<sup>[79]</sup>.

28. El Comité es consciente de que, en los casos en los que los autores de la persecución son agentes no estatales, los Estados receptores han promovido la opción alternativa de la huida interna, con arreglo a la cual una persona no correrá el riesgo de persecución por agentes no estatales si se la traslada a un lugar seguro dentro del Estado de origen. El Comité recuerda que, de conformidad con los artículos 2 d) y e) de la Convención, los Estados partes están obligados a garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación generada por agentes no estatales y, en el contexto de las mujeres refugiadas, observa que la esencia del estatuto de refugiado es ofrecer protección efectiva a la mujer refugiada. Señala también que, en el caso de que los Estados receptores consideren la alternativa de la huida interna, esta opción debería estar sujeta a requisitos estrictos, como la capacidad de la mujer para desplazarse a la zona en cuestión y entrar y asentarse en ella<sup>[80]</sup>. Los Estados también deben tener en cuenta los aspectos y riesgos relacionados con el género a la hora de evaluar si

<sup>78</sup> Recomendación general núm. 19, párrs. 9 y 10.

<sup>79</sup> ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género”, párr. 19 (véase la nota de pie de página 9).

<sup>80</sup> Salah Sheekh c. los Países Bajos, solicitud núm. 1948/04, sentencia de 11 de enero de 2007 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, citado en el Caso Sufi & Elmi c. el Reino Unido, solicitudes núms. 8319/07 y 11449/07, sentencia de 28 de junio de 2011 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 266.



pueden autorizar el traslado interno<sup>81</sup>. Entre las dificultades a las que deben hacer frente las mujeres para trasladarse a otras zonas de sus países de origen cabe señalar, por ejemplo, restricciones o prohibiciones de índole jurídica, cultural o social que impiden que las mujeres viajen o vivan solas, realidades prácticas, como los problemas asociados a la búsqueda de alojamiento, servicios de guardería y medios económicos para sobrevivir sin el apoyo de la familia o la comunidad, y el riesgo de acoso y explotación, incluidas la violencia y la explotación sexuales.

29. El Comité reconoce que, en el campo del derecho internacional, las autoridades del país de origen son las principales responsables de ofrecer protección a los ciudadanos, y también de garantizar a las mujeres el disfrute de sus derechos en virtud de la Convención, y que solo cuando no pueda proporcionarse dicha protección se invocará la protección internacional para proteger los derechos humanos fundamentales en caso de existir un grave riesgo de violación de estos. Sin embargo, el Comité señala que el hecho de que una mujer solicitante de asilo no haya buscado la protección del Estado o no haya presentado una denuncia ante las autoridades antes de abandonar su país de origen no debería influir en su solicitud de asilo, especialmente en los casos en los que se tolere la violencia contra la mujer o exista una tendencia a no responder a las denuncias de maltrato presentadas por las mujeres. No sería realista exigir a la mujer que hubiera buscado protección antes de huir. También puede ocurrir que la mujer no confíe en el sistema judicial y no tenga acceso a la justicia o tenga miedo

---

<sup>81</sup> ACNUR, “Directrices sobre protección internacional: La ‘alternativa de huida interna o reubicación’ en el contexto del artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, directriz núm. 4 (HCR/GIP/03/04); ACNUR, “Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina”, párrs. 28 a 32 (véase la nota de pie de página 21).

de ser objeto de maltrato, acoso o represalias por presentar las denuncias<sup>[82]</sup>.

30. De conformidad con la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas proactivas para garantizar que los motivos de persecución reconocidos legalmente, incluidos los enumerados en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas), se interpreten teniendo en cuenta las cuestiones de género. Además, el género puede utilizarse como factor de reconocimiento de la pertenencia a determinado grupo social, o de hecho, como característica identificativa de tal grupo a la hora de conceder el estatuto de refugiado en virtud de la Convención de 1951. También se alienta a los Estados partes a incluir el sexo o el género, o ambas cosas, entre los motivos que justifican la concesión del estatuto de refugiado en sus legislaciones nacionales.
31. El Comité señala que las peticiones de asilo de las mujeres se examinan normalmente a la luz del motivo relativo al “grupo social” recogido en la definición de refugiado, lo que puede reforzar los estereotipos sobre las mujeres como víctimas dependientes. De conformidad con el artículo 5 de la Convención, los Estados partes deben evaluar las solicitudes de asilo de las mujeres sin prejuicios y sin aplicar conceptos estereotipados de las mujeres basados en la inferioridad o superioridad de uno de los dos sexos. La aplicación de estereotipos de género afecta al derecho de la mujer a un proceso de asilo justo y equitativo, y las autoridades encargadas de conceder asilo deben tomar precauciones para no crear normas basadas en conceptos preconcebidos de violencia y persecución

---

<sup>82</sup> Comunicación núm. 5/2005, ahide Goekce (fallecida) c. Austria, opinión aprobada por el Comité el 6 de agosto de 2007; comunicación núm. 6/2005, Fatma Yildirim (fallecida) c. Austria, opinión aprobada por el Comité el 6 de agosto de 2007.

por razón de género<sup>[83]</sup>. Además, las mujeres son agentes activos que desempeñan importantes papeles como dirigentes políticas, miembros de los gobiernos o de los grupos de la oposición, periodistas, defensoras y activistas de los derechos humanos, abogadas y jueces, entre otros ámbitos de actividad. Se ataca a estas mujeres por sus opiniones y actividades políticas, y también por expresarse respecto a los derechos de la mujer. En consecuencia, de conformidad con el artículo 7 de la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas para hacer efectiva la igualdad de la mujer en la vida política y pública. Por lo tanto, puede resultar apropiado que las mujeres presenten solicitudes de asilo basadas en la persecución por razón de género o por motivos políticos, religiosos, raciales y de origen étnico, incluso en las situaciones en las que se hayan visto obligadas a huir de sus países de origen debido a una agresión, una ocupación o una dominación extranjera o a disturbios civiles graves<sup>[84]</sup>.

32. En consonancia con los artículos 2 c) y 15 1) de la Convención, los Estados partes deben adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas pública y privada y confirmar ante la ley la igualdad entre mujeres y hombres. A tal fin, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que las mujeres no sean objeto de discriminación y que se les proporcione protección jurídica efectiva en todas las etapas del proceso de asilo, incluso defensa y representación letrada, en caso necesario<sup>[85]</sup>.
33. Los artículos 3 y 10 a 13 de la Convención establecen la obligación de otorgar, sin discriminación alguna, a las mujeres solicitantes de

<sup>83</sup> Comunicación núm. 18/2008, Karen Tayag Vertido c. Filipinas, dictamen aprobado por el Comité el 16 de julio de 2010, párrs. 8.4 y 8.9 iv); comunicación núm. 20/2008, Sra. V.K. c. Bulgaria, dictamen aprobado por el Comité el 25 de julio de 2011.

<sup>84</sup> Recomendación general núm. 28, párrs. 10 y 11.

<sup>85</sup> *Ibid.*, párr. 34; véase también la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, arts. 16 y 25.

asilo y a las refugiadas el derecho a alojamiento, educación, atención médica y otras formas de asistencia, como alimentos, ropa y los servicios sociales necesarios y adecuados a las necesidades especiales de las mujeres. Además, deben ofrecerse a las mujeres refugiadas medios de subsistencia y oportunidades de empleo<sup>[86]</sup>. Entre las obligaciones en este sentido cabe señalar el suministro de información sobre sus derechos e información práctica sobre la manera de acceder a dichos servicios en un idioma que entiendan. Dados los altos niveles de analfabetismo entre las mujeres en algunas sociedades, es posible que algunas necesiten asistencia especial.

34. En las disposiciones de recepción deben quedar reflejados los aspectos de género y se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de abusos y explotación sexuales, traumas y torturas o malos tratos, así como las de otros grupos de mujeres y niñas especialmente vulnerables<sup>[87]</sup>. Las disposiciones de recepción también deben permitir la unidad de las familias presentes en el territorio, en particular en el contexto de los centros de recepción<sup>[88]</sup>. Como regla general, no se debe detener a las mujeres embarazadas ni a las madres lactantes, debido a sus necesidades especiales<sup>[89]</sup>. Cuando es inevitable la detención de mujeres solicitantes de asilo, se requiere que existan instalaciones adecuadas y los materiales necesarios para la higiene específica de las mujeres. Se debe promover el uso de guardias y celadores de sexo femenino. Todo el personal asignado a trabajar con mujeres detenidas debe recibir

---

<sup>86</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; véase también la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, arts. 13 y 17 a 23.

<sup>87</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión núm. 93 (LIII) sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, párr. b) iii).

<sup>88</sup> *Ibid.*, párr. b) iv); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 16.

<sup>89</sup> Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (anexo de la resolución 65/229 de la Asamblea General), regla 42; ACNUR, *Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo y las Alternativas a la Detención* (Ginebra, 2012).

formación en las necesidades específicas de género y los derechos humanos de la mujer<sup>90</sup>. De conformidad con los artículos 1, 2, 5 a) y 12 de la Convención, el incumplimiento de la obligación de tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en los procedimientos de detención de inmigrantes y de otorgar un trato respetuoso a las mujeres solicitantes de asilo detenidas podría constituir discriminación en el sentido de la Convención<sup>91</sup>. Especialmente con fines de evitar la violencia contra la mujer, deberán existir instalaciones adecuadas separadas para las mujeres y los hombres detenidos, a menos que se trate de unidades familiares, y medidas alternativas a la detención<sup>92</sup>.

#### D. Recomendaciones específicas del Comité<sup>93</sup>

35. Los Estados partes deben examinar y retirar todas las reservas a la Convención, considerar la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención y considerar la posibilidad de adherirse a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su

<sup>90</sup> Reglas de Bangkok, reglas 5, 19 y 33 1); ACNUR, Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo y las Alternativas a la Detención, párr. 9.3.

<sup>91</sup> Comunicación núm. 23/2009, Inga Abramova c. Belarús, dictamen aprobado por el Comité el 25 de julio de 2011, párrs. 7.5 y 7.7; véanse también las Reglas de Bangkok y la recomendación general núm. 24 sobre las mujeres y la salud, párr. 6.

<sup>92</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado la obligación de considerar medios menos drásticos para lograr el mismo objetivo (véase la comunicación núm. 900/1999, C. c. Australia, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos el 28 de octubre de 2002, párr. 8.2). Véase también ACNUR, Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo y las Alternativas a la Detención, párr. 9.3.

<sup>93</sup> El Comité reconoce que la gran mayoría de los refugiados son acogidos por países en desarrollo que se encuentran sobrepasados y no son capaces de hacer frente a los retos que plantean las afluencias masivas de refugiados. El Comité recuerda que la protección de los refugiados es una responsabilidad colectiva. Por lo tanto, y sin comprometer ni socavar las obligaciones de los Estados partes, insta a la comunidad internacional, en particular a los Estados no receptores, a expresar su solidaridad y compartir la carga de los países receptores ayudándoles a cumplir sus obligaciones internacionales. Entre otras cosas, deben adoptar medidas proactivas, por ejemplo prestar asistencia técnica y financiera adecuada a los Estados receptores para aliviar los problemas que plantea la afluencia masiva de refugiados y prestar asistencia financiera a las Naciones Unidas y a otros organismos internacionales o regionales encargados de proporcionar protección y servicios a los refugiados.

Protocolo de 1967, así como a otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes. Deben retirar todas las reservas a dichos instrumentos, aprobar una ley en materia de asilo que sea acorde con ellos y aplicar los instrumentos mencionados de manera complementaria.

36. Los Estados que sean parte en instrumentos regionales en materia de refugiados o de asilo deben garantizar el respeto de los derechos de las mujeres que necesitan protección internacional y aplicar dichos instrumentos teniendo en cuenta las cuestiones de género. También deben velar por que las mujeres disfruten de los beneficios que les otorgan los instrumentos mencionados sin discriminación y sobre la base de la igualdad sustantiva<sup>[94]</sup>.
37. Los Estados partes deben adoptar medidas legislativas y de otra índole para respetar el principio de no devolución, de conformidad con las obligaciones impuestas por el derecho internacional vigente y tomar todas las medidas necesarias para velar por que las víctimas de formas graves de discriminación, como la persecución por razón de género, que necesitan protección, independientemente de su situación o su lugar de residencia, no sean devueltas en ninguna circunstancia a un país en el que sus vidas correrían peligro o en el que podrían ser objeto de formas graves de discriminación, como la violencia por razón de género, o de tortura o tratos o penas inhumanos o degradantes<sup>[95]</sup>.

---

<sup>94</sup> Organización de la Unidad Africana, Convención de 1969 que Regula los Aspectos Propios de los Problemas de los Refugiados en África; Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984; y Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

<sup>95</sup> Véase el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, art. 61, y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33.

38. Los Estados partes deben interpretar la definición de “refugiado” que figura en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de una manera acorde con las obligaciones de no discriminación e igualdad<sup>196</sup>; incorporar plenamente un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género a la hora de interpretar todos los motivos reconocidos legalmente; examinar, en caso necesario, las solicitudes relacionadas con el género a la luz del motivo de pertenencia a determinado grupo social; y considerar la posibilidad de incluir el género y el sexo, además de la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y otras condiciones, a la lista de motivos que justifican la solicitud del estatuto de refugiado recogidos en su legislación nacional en materia de asilo.
39. Los Estados partes deben presentar informes al Comité sobre sus políticas y legislaciones nacionales relativas a los solicitantes de asilo y los refugiados, y recopilar, analizar y divulgar datos estadísticos desglosados por sexo y las tendencias a lo largo del tiempo en relación con las solicitudes de asilo, los países de origen, los motivos de solicitud de asilo y las tasas de reconocimiento.
40. Los Estados partes deben garantizar recursos humanos y financieros adecuados para la aplicación de la Convención con respecto a los solicitantes de asilo y los refugiados, incluidos los aspectos de dicha aplicación relacionados con el género, y recabar asesoramiento técnico y asistencia cuando sea necesario.

<sup>96</sup> Véanse las Directrices del ACNUR sobre protección internacional, entre otras las “Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, directriz núm. 1 (HCR/GIP/02/01); las “Directrices sobre la protección internacional: ‘Pertenencia a un determinado grupo social’ en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967”, directriz núm. 2 (HRC/GIP/02/02); y las “Directrices sobre protección internacional núm. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967” (HRI/GIP/12/09).

41. Los Estados partes deben cooperar con todos los organismos de las Naciones Unidas, en particular con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en relación con los sistemas y procedimientos de asilo al objeto de dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención y de otros instrumentos en materia de refugiados con miras a promover los derechos de las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas<sup>97</sup>. Deben colaborar también con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales comunitarias que prestan apoyo a las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas.
42. Los procedimientos de asilo de los Estados partes deben garantizar a las mujeres la posibilidad de presentar solicitudes de asilo de forma independiente y de ser escuchadas por separado, aunque formen parte de una familia solicitante de asilo. Los Estados partes deben aceptar que, cuando se otorgue el estatuto de refugiado al solicitante principal, lo normal es que se conceda asimismo a los otros familiares (el denominado “estatuto implícito o subsidiario”). Al igual que un niño puede obtener el estatuto de refugiado implícito o subsidiario tras haberle sido concedido a uno de sus progenitores, debe concederse al progenitor el estatuto implícito o subsidiario tras el reconocimiento del estatuto de refugiado del niño<sup>98</sup>. Es esencial que a las mujeres que hayan obtenido dicho estatuto, por derecho propio o de manera implícita o subsidiaria, se les facilite documentación individual que lo acredite, al objeto de protegerlas contra la devolución y de que puedan disfrutar de los derechos asociados al estatuto de refugiado.

<sup>97</sup> Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 35; Protocolo de 1967 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. II; Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (anexo de la resolución 428 (V) de la Asamblea General), párr. 8.

<sup>98</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión núm. 88 (L) sobre la protección de las familias de refugiados, párr. b) iii); ACNUR, “Directrices de protección internacional: Solicitudes de asilo de niños”, párr. 9 (véase la nota de pie de página 22).



43. Los Estados partes no deben cuestionar la credibilidad de las mujeres solicitantes de asilo por el simple hecho de carecer de documentación que apoye su solicitud de asilo. En lugar de ello deben tener en cuenta que en muchos casos las mujeres no poseen documentación en sus respectivos países de origen, y procurar establecer la credibilidad por otros medios.
44. Los Estados partes deben velar por que se capacite, supervise y vigile de manera adecuada a la policía fronteriza y a otros funcionarios de inmigración en relación con la sensibilidad hacia las cuestiones de género y las prácticas no discriminatorias cuando tratan con mujeres solicitantes de asilo y refugiadas. Deben adoptar y aplicar un sistema de identificación para las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas que sea adecuado, tenga en cuenta las cuestiones de género y no se base en prejuicios y conceptos estereotipados de las mujeres, incluidas las víctimas de la trata y la explotación sexual<sup>99</sup>.
45. Los Estados partes deben reconocer que la trata es parte integral de la persecución por razón de género y, por lo tanto, las mujeres y niñas que sean o teman ser víctimas de la trata deben conocer y ejercer de manera efectiva su derecho a iniciar los procedimientos de asilo, sin discriminación ni requisitos previos. Se alienta a los Estados partes a que examinen los casos de las víctimas de la trata a luz del motivo relativo al “grupo social” recogido en la definición de refugiado en consonancia con las “Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre protección internacional: La aplicación del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas

---

<sup>99</sup> Comunicación núm. 15/2007, La Srta. Zhen Zhen Zheng c. los Países Bajos, decisión aprobada por el Comité el 27 de octubre de 2008, párr. 9.1 a); véase también la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 5; y la recomendación general núm. 25, párr. 7.

que están en riesgo de ser víctimas de la trata”, y se recomienda que adopten medidas para que las mujeres y las niñas no sean devueltas a lugares en los que estén expuestas al riesgo de volver a caer en las redes de la trata.

46. Los Estados partes deben establecer mecanismos de selección adecuados para la pronta identificación de las mujeres solicitantes de asilo que tengan necesidades específicas de protección y asistencia, como las mujeres con discapacidad, las niñas no acompañadas<sup>[100]</sup>, las víctimas de traumas, las víctimas de la trata o de la prostitución forzada, las víctimas de la violencia sexual y las víctimas de la tortura o el maltrato<sup>[101]</sup>.
47. Los Estados partes deben velar por que los entrevistadores y los responsables de la adopción de decisiones a todos los niveles posean la capacitación, los instrumentos y las orientaciones necesarios para resolver a favor o en contra de las solicitudes de asilo relacionadas con el género. Para dar cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Convención, los Estados partes deben elaborar políticas acordes con la presente recomendación general y con las “Directrices sobre protección internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967”.
48. Los Estados partes deben garantizar, en todas las etapas del procedimiento de asilo y durante el proceso de integración de las mu-

<sup>100</sup> Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 31 i).

<sup>101</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión núm. 93 (LIII) sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, párr. b) iii).

jeros a las que se haya otorgado el estatuto de refugiado, un nivel de vida adecuado, incluidos un alojamiento seguro, servicios sanitarios y de salud, alimentos, ropa y los servicios sociales necesarios, además de medios de subsistencia y oportunidades de empleo a las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas; y deben establecer mecanismos apropiados de seguimiento y denuncia en los servicios de acogida<sup>102</sup>.

49. Los Estados partes deben reconocer en su legislación que la solicitud de asilo no es un acto ilícito y que no debe penalizarse (tampoco mediante reclusión) a las mujeres solicitantes de asilo por entrar o permanecer de forma ilegal en su territorio, si se presentan sin demora ante las autoridades y alegan un motivo aceptable que justifique su entrada o permanencia ilegal<sup>103</sup>. Como norma general debe evitarse detener a las mujeres embarazadas y las madres lactantes, que tienen necesidades especiales; y tampoco se debe detener a niños con sus madres, a menos que este sea el único medio de mantener la unidad familiar y se determine que dicha reclusión responde al interés superior del niño. Deben considerarse medidas alternativas a la detención, incluida la libertad con o sin condiciones, en cada caso y especialmente cuando no existan instalaciones separadas para las mujeres o las familias.
50. Los Estados partes deben instaurar procedimientos de salvaguardia que tengan en cuenta las cuestiones de género para garantizar que las mujeres solicitantes de asilo puedan presentar sus casos de una forma equitativa y no discriminatoria. Los Estados partes deben garantizar:
- a) Que las mujeres solicitantes de asilo tengan derecho a presentar una solicitud de asilo independiente y, a este respecto, a

<sup>102</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 2 c) y f) y 3.

<sup>103</sup> Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 31.

- ser entrevistadas por separado, sin que estén presentes sus familiares varones, para que tengan la oportunidad de presentar sus casos;
- b) Que se facilite a las mujeres solicitantes de asilo información sobre la situación del proceso de determinación y la forma de acceder al mismo, así como asesoramiento jurídico de un modo y en un idioma que entiendan. Se les debe informar de su derecho a contar con los servicios de un entrevistador o intérprete de sexo femenino y, previa petición, a que se les proporcionen dichos servicios;
  - c) Que las mujeres solicitantes de asilo tengan acceso a una representación letrada competente antes de someterse a la entrevista inicial en el marco del procedimiento de asilo. Cuando sea necesario deben contar con asistencia letrada gratuita. Se asignará en todos los casos a las niñas no acompañadas y separadas de su familia un representante legal cualificado y un tutor para que les ayude durante el procedimiento de asilo y garantice que se respete su interés superior<sup>104</sup>;
  - d) Que los entrevistadores utilicen técnicas y procedimientos que tengan en cuenta el género, la edad y otros motivos intersectoriales de discriminación y desventaja que agravan las violaciones de los derechos humanos de las que son objeto las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo;
  - e) Que se establezca un entorno propicio durante la entrevista, de modo que la solicitante pueda relatar su experiencia e incluso revelar información delicada y personal, especialmente en el caso de las supervivientes de traumas, tortura o maltrato y violencia sexual, y se dedique el tiempo suficiente a las entrevistas;

---

<sup>104</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrs. 21, 33, 36 y 39; Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión núm. 107 (LVIII) sobre los niños en situación de riesgo, párr. g) viii).

- f) Que se proporcionen servicios de guardería durante las entrevistas para que la solicitante no tenga que presentar su solicitud, lo que a veces implica revelar información delicada, delante de sus hijos;
- g) Que, si bien normalmente recae en la mujer solicitante de asilo la carga de la prueba relativa a su caso, la obligación de comprobar y evaluar todos los hechos pertinentes se comparta entre la solicitante y el examinador. El límite para aceptar una solicitud de asilo debe fijarse no con respecto a la probabilidad sino con respecto a la posibilidad razonable de que la solicitante abrigue un temor fundamentado a ser objeto de persecución o a verse expuesta a persecución en caso de ser devuelta;
- h) Que, en algunos casos, el examinador utilice todos los medios a su alcance para obtener las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud, incluso recabando y recopilando información que guarde relación con el género procedente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales fiables del país de origen en el ámbito de los derechos humanos;
- i) Que la comunicación tardía por parte de la solicitante, durante el procedimiento de asilo, de actos de violencia sexual y otros actos traumáticos no dé lugar automáticamente a que se cuestione su credibilidad. La reticencia a informar del verdadero alcance de la persecución sufrida o temida puede deberse a sentimientos de vergüenza, al estigma o a traumas. Las declaraciones relativas a la naturaleza confidencial de las entrevistas, incluida la garantía de que la información facilitada por la mujer no se transmitirá a sus familiares sin su consentimiento, debería ser una práctica habitual;
- j) Que se prevean mecanismos de remisión a los servicios de orientación psicosocial y otros servicios de apoyo, en caso necesario, antes y después de la entrevista en el marco del proceso de asilo;
- k) Que, en el caso de que se rechace la solicitud, la decisión esté

debidamente fundamentada y la solicitante pueda apelar la decisión ante un organismo competente;

- l) Que, en el contexto de las soluciones duraderas, el regreso voluntario de los refugiados a sus hogares desde los lugares de exilio y su reintegración sostenible se realicen en condiciones de seguridad personal, dignidad y seguridad social y económica<sup>[105]</sup>. Los Estados que hayan reconocido el estatuto de refugiado a las mujeres solicitantes deberán velar por su integración a nivel local de una forma equitativa y no discriminatoria y por que las mujeres sean tratadas con dignidad.

## V. Aplicación de las obligaciones de no discriminación e igualdad de género a los procesos de determinación de la nacionalidad y la apatridia

### A. Observaciones generales

51. La Convención es un instrumento importante en el marco de los esfuerzos internacionales dirigidos a prevenir y reducir la apatridia, que afecta en particular a las mujeres y las niñas en lo tocante a los derechos a la nacionalidad<sup>[106]</sup>. La Convención exige que se proteja plenamente la igualdad de la mujer en este ámbito. La nacionalidad es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado y es un requisito fundamental para poder participar plenamente en la sociedad. La nacionalidad también es esencial para garantizar el

<sup>105</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión núm. 109 (LXI) sobre las situaciones de presencia prolongada de refugiados.

<sup>106</sup> En el derecho internacional consuetudinario y en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, se define como apátrida “a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.” La Comisión de Derecho Internacional ha considerado que la definición recogida en el artículo 1, párrafo 1, de la Convención de 1954 forma parte del derecho internacional consuetudinario ( A/61/10, cap. IV, párr. 49). Véase también ACNUR, Handbook on Protection of Stateless Persons: Under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons (Ginebra, 2014).

ejercicio y disfrute de otros derechos, incluido el derecho a entrar y residir permanentemente en el territorio de un Estado y a regresar a dicho Estado desde un país extranjero. Por lo tanto, el artículo 9 de la Convención es esencial para que las mujeres puedan disfrutar de todos los derechos humanos. Si bien todas las personas deben disfrutar de los derechos humanos, independientemente de su nacionalidad, en la práctica la nacionalidad es a menudo un requisito previo para poder disfrutar de los derechos humanos fundamentales. Las niñas y las mujeres que carecen de nacionalidad son objeto de una mayor discriminación, como mujeres y como personas sin nacionalidad o apátridas.

52. El artículo 9 2) de la Convención establece que las mujeres deben tener los mismos derechos que los hombres a adquirir, conservar o cambiar su nacionalidad, tanto si están casadas como divorciadas e independientemente de lo que sus cónyuges decidan hacer con respecto a su propia nacionalidad. De conformidad con la Convención, las mujeres también podrán transmitir su nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones con sus cónyuges, tanto si residen en su propio país como si residen en el extranjero.
53. Las mujeres y las niñas que no posean una nacionalidad o ciudadanía<sup>[107]</sup> son a menudo objeto de marginación, se ven privadas del derecho a voto, no pueden ocupar cargos públicos y se les niega el derecho a recibir prestaciones sociales públicas, a elegir su residencia y a la libertad de circulación, además de una serie de derechos y prestaciones asociados a la nacionalidad, incluidos los derechos a la educación, la atención médica, la propiedad o el empleo.
54. Las leyes sobre la nacionalidad pueden discriminar de forma directa o indirecta a las mujeres. Disposiciones legislativas que pueden

<sup>107</sup> Los términos “nacionalidad” y “ciudadanía” se utilizan de forma intercambiable.

parecer neutrales con respecto al género tienen, en la práctica, un efecto desproporcionado y negativo en el disfrute por las mujeres de su derecho a la nacionalidad. En el caso de las mujeres que han contraído matrimonio con un extranjero, sigue siendo más probable que sean ellas quienes deseen cambiar su nacionalidad por la de este, debido a lo cual correrán un mayor riesgo de apatridia si existe un resquicio en las leyes nacionales en esta materia que les permite o exige renunciar a su nacionalidad sin haber adquirido la del cónyuge ni tener la certeza de que podrán adquirirla. La prohibición de la doble nacionalidad consagrada en muchas leyes sobre esta materia aumenta la posibilidad de apatridia. En muchos casos, no se permite a las mujeres transmitir su nacionalidad a sus cónyuges extranjeros. La discriminación por razón de género en las leyes nacionales sigue repercutiendo de forma importante y perjudicial en el disfrute de los derechos humanos de las mujeres y sus hijos. La desigualdad basada en el género persiste en las leyes y prácticas en materia de nacionalidad en un gran número de países y puede dar lugar a que las mujeres se conviertan en apátridas. La desigualdad basada en el género también puede hacer que los niños se conviertan en apátridas cuando se prohíbe a la madre transmitir su nacionalidad a sus hijos en pie de igualdad con el padre. De este modo, la discriminación contra la mujer puede desembocar en un ciclo de apatridia, que a veces se perpetúa de generación en generación<sup>[108]</sup>.

55. Además, los requisitos para la naturalización pueden discriminar indirectamente a las mujeres, dado que a veces exigen una serie de condiciones o criterios cuyo cumplimiento resulta más difícil para las mujeres que para los hombres, como dominar el idioma del Estado de acogida, un requisito que puede ser más difícil de cumplir

---

<sup>108</sup> ACNUR, "Directrices sobre la apatridia núm. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad", párrs. 13 a 15 (véase la nota de pie de página 6).



para las mujeres, incluidas las mujeres apátridas, cuyo derecho al acceso a la enseñanza escolar ha sido o sigue siendo vulnerado. Otros requisitos, como la autosuficiencia económica o la propiedad de bienes, también pueden resultar más difíciles de cumplir a las mujeres a título individual. Las situaciones de apatridia a resultas de contraer matrimonio con un extranjero y los requisitos de naturalización mencionados en el párrafo 54 pueden llevar a las mujeres a depender de los hombres en los planos económico, social, cultural y lingüístico y, por ende, exponerlas a un mayor riesgo de explotación.

56. El registro de nacimientos está asimismo estrechamente vinculado al disfrute por las mujeres y sus hijos del derecho a una nacionalidad. El registro de nacimientos constituye la prueba de la identidad de una persona y de la adquisición de la nacionalidad basada en la ascendencia (*jus sanguinis*) o en el lugar de nacimiento (*jus soli*). En la práctica, la discriminación indirecta, las prácticas culturales y la pobreza impiden a menudo a las madres, especialmente a las madres solteras, registrar a sus hijos en pie de igualdad con los padres. La omisión del registro del nacimiento de un niño puede menoscabar o anular el disfrute efectivo por el niño de una serie de derechos, incluido el derecho a la nacionalidad, a un nombre y a una identidad, a la igualdad ante la ley y al reconocimiento de la capacidad jurídica.
57. Las leyes o prácticas discriminatorias pueden impedir a las mujeres y sus hijos obtener documentación que acredite su identidad y nacionalidad. Si una mujer y sus hijos no pueden acreditar su identidad y nacionalidad, pueden ver limitada su libertad de circulación, pueden tener dificultades para obtener protección diplomática, pueden verse privados de libertad durante un tiempo prolongado hasta que demuestren su identidad y nacionalidad y, en definitiva, pueden encontrarse en una situación en la que ningún Estado les considere nacionales y, de este modo, convertirse en apátridas.

58. Dada la importancia crítica que reviste la nacionalidad para la plena participación de las mujeres en la sociedad<sup>[109]</sup>, el objeto y el propósito de la Convención se ven menoscabados por el gran número y la naturaleza de las reservas formuladas por varios Estados partes a su artículo 9. El derecho a la nacionalidad y a la no discriminación contemplado en muchos otros instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>[110]</sup>, los cuales refuerzan la igualdad de derechos de la mujer a la nacionalidad, también suscita la cuestión de la validez y los efectos jurídicos de tales reservas a la Convención. El Comité observa con interés la tendencia a retirar o, al menos, a restringir las reservas al artículo 9 y la tendencia conexa de los Estados partes a introducir la igualdad formal entre hombres y mujeres en las leyes sobre la nacionalidad, de modo que se reduce el riesgo de discriminación contra la mujer y en particular de apatridia entre las mujeres y sus hijos.

## B. Observaciones sobre artículos específicos de la Convención

59. El artículo 9 de la Convención establece que las mujeres tienen derecho a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad y a transmitir su nacionalidad a sus hijos en pie de igualdad con los hombres. El Comité ha interpretado que este derecho se aplica también a los cónyuges<sup>[111]</sup>.
60. Con arreglo al artículo 9 1), los Estados partes deben garantizar que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la

<sup>109</sup> Véase la recomendación general núm. 21, párr. 6.

<sup>110</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2, 3, 24 y 26; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 18; y Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 29.

<sup>111</sup> CEDAW/C/KWT/CO/3-4, párr. 37.

nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge. Las mujeres pueden convertirse en apátridas como resultado de leyes y prácticas discriminatorias según las cuales, por ejemplo, una mujer pierde automáticamente su nacionalidad al contraer matrimonio con un extranjero y no puede adquirir la del cónyuge por matrimonio; si el cónyuge cambia de nacionalidad, se convierte en apátrida o fallece; o si el matrimonio termina en divorcio.

61. De conformidad con el artículo 9 2) de la Convención, los Estados partes deben garantizar a las mujeres el mismo derecho que a los hombres a transmitir su nacionalidad a los hijos. El incumplimiento de los Estados partes de sus obligaciones en virtud del artículo 9 2) dejará a los hijos en situación de riesgo de apatridia. Las leyes sobre la nacionalidad que establecen que la nacionalidad solo puede transmitirse por ascendencia paterna infringen lo dispuesto en el artículo 9 2), y pueden convertir a los niños en apátridas si:

- a) El padre es apátrida;
- b) Las leyes del país del padre no le permiten transferir su nacionalidad en determinadas circunstancias, por ejemplo si el niño ha nacido en un país extranjero;
- c) El padre es desconocido o no está casado con la madre en el momento de nacer el niño;
- d) El padre no ha podido realizar los trámites administrativos para transferir su nacionalidad ni obtener pruebas que acrediten la nacionalidad de sus hijos porque, por ejemplo, ha fallecido, ha sido separado a la fuerza de su familia o no puede cumplimentar una documentación gravosa o cumplir otros requisitos;
- e) El padre no ha querido realizar los trámites administrativos necesarios para transmitir su nacionalidad u obtener pruebas que demuestren la nacionalidad de sus hijos, por ejemplo si ha abandonado a la familia.

62. Los artículos 1 a 3 de la Convención también respaldan el derecho de las mujeres a beneficiarse, en pie de igualdad con los hombres, de la naturalización para ellas mismas y sus cónyuges. La discriminación contra la mujer a este respecto es un obstáculo para lograr reducir la apatridia. Lo mismo ocurre cuando las mujeres no pueden transferir su nacionalidad a sus cónyuges apátridas. También puede generar nuevos riesgos de apatridia en el caso de los niños nacidos de tales uniones.

### C. Recomendaciones específicas

63. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité recomienda a los Estados partes que todavía no lo hayan hecho:
- a) Examinar y retirar sus reservas al artículo 9 de la Convención, dado que son incompatibles con el objeto y la finalidad de la Convención y, por ende, contrarias a lo dispuesto en el artículo 28 2)<sup>112</sup>;
  - b) Examinar y reformar sus respectivas leyes sobre la nacionalidad, a fin de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en lo que respecta a la adquisición, cambio y conservación de la nacionalidad y permitir a la mujer transmitir su nacionalidad a sus hijos y a su cónyuge extranjero y velar por que se supriman todos los obstáculos que dificultan la aplicación práctica de dichas leyes, para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1 a 3 y 9 de la Convención;
  - c) Abolir las leyes que estipulan la adquisición automática de la nacionalidad al contraer matrimonio o la pérdida automática de la nacionalidad de una mujer como resultado de un cambio en su estado civil o la nacionalidad de su cónyuge;
  - d) Considerar la posibilidad de permitir la doble nacionalidad en el caso de las mujeres que hayan contraído matrimonio con

<sup>112</sup> Recomendaciones generales núms. 4, 20 y 28.

- un extranjero y en el de los niños nacidos de tales uniones, especialmente en situaciones en las que los sistemas jurídicos que contemplan la doble nacionalidad pueden dar lugar a apatridia;
- e) Prevenir la apatridia mediante la adopción de disposiciones legislativas que supediten la pérdida de la nacionalidad o la renuncia a ella a la posesión o adquisición de otra nacionalidad, y permitir la recuperación de la nacionalidad a las mujeres que se convirtieron en apátridas debido a la ausencia de tales salvaguardias;
  - f) Promover la difusión de los recientes adelantos en el ámbito jurídico y normativo que conceden a las mujeres los mismos derechos que los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad o que permiten a las mujeres transmitir su nacionalidad a sus hijos y su cónyuge extranjero;
  - g) Eliminar en las leyes sobre la nacionalidad la discriminación indirecta que se desprende, por ejemplo, de los requisitos exigidos para la naturalización, que a veces resultan más gravosos en la práctica a las mujeres que a los hombres;
  - h) Ratificar o adherirse a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia;
  - i) Abstenerse de adoptar y aplicar medidas que priven a las mujeres de su nacionalidad y las conviertan en apátridas;
  - j) Colaborar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su labor dirigida a identificar, reducir y prevenir los casos de apatridia y proporcionar protección a los apátridas, en particular a las mujeres apátridas;
  - k) Recopilar, analizar y difundir estadísticas desglosadas por sexo sobre los apátridas en sus respectivos territorios;
  - l) Aplicar medidas eficaces para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a documentos de identidad, incluidos los acreditativos de la nacionalidad;

- m) Adoptar medidas para lograr el registro oportuno de todos los nacimientos y, a este respecto, tomar medidas para concienciar, especialmente en las zonas rurales y remotas de sus respectivos territorios, sobre la importancia de esta cuestión con miras a lograr que se registren todos los niños y que las niñas se beneficien de los mismos derechos que los niños.

# Recomendación general N° 33

## Sobre el acceso de las mujeres a la justicia

### I. Introducción y ámbito

1. El derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es un elemento fundamental del estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura, la lucha contra la impunidad y la corrupción, y la participación en pie de igualdad de la mujer en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley. El derecho de acceso a la justicia es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A los fines de la

presente recomendación general, todas las referencias a la “mujer” debe entenderse que incluyen a las mujeres y las niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa.

2. En la presente recomendación general, el Comité examina las obligaciones de los Estados partes para asegurar que las mujeres tengan acceso a la justicia. Esas obligaciones abarcan la protección de los derechos de la mujer contra todas las formas de discriminación a fines de empoderarlas como individuos y titulares de derechos. El acceso efectivo a la justicia optimiza el potencial de emancipación y de transformación del derecho.
3. En la práctica, el Comité ha observado una serie de obstáculos y restricciones que impiden a la mujer realizar su derecho de acceso a la justicia en pie de igualdad, incluida una falta de protección jurisdiccional efectiva de los Estados partes en relación con todas las dimensiones del acceso a la justicia. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres. Todos estos obstáculos constituyen violaciones persistentes de los derechos humanos de las mujeres.
4. El ámbito de esta recomendación general incluye los procedimientos y la calidad de la justicia para las mujeres a todos los niveles de los sistemas de justicia, incluidos los mecanismos especializados y cuasi judiciales. Los mecanismos cuasi judiciales comprenden todas las acciones de los órganos o dependencias administrativas públicas, similares a los que realiza la judicatura, que tienen efectos jurídicos y pueden afectar a los derechos, deberes y prerrogativas jurídicos.



5. El ámbito del derecho de acceso a la justicia incluye también los sistemas de justicia plural. El término “sistemas de justicia plural” se refiere a la coexistencia, dentro de un Estado parte, de las leyes estatales, los reglamentos, los procedimientos y las decisiones, por una parte, y las leyes y prácticas comunitarias, religiosas, consuetudinarias o indígenas, por la otra. Por lo tanto, los sistemas de justicia plural incluyen múltiples fuentes de derecho, ya sea oficiales u oficiosas —estatales, no estatales y mixtas— que pueden encontrar las mujeres cuando procuran ejercer su derecho de acceso a la justicia. Los sistemas de justicia comunitarios, religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios —que en la presente recomendación se denominan sistemas de justicia tradicional— pueden ser oficialmente reconocidos por el Estado, funcionar con aquiescencia del Estado con o sin una situación jurídica explícita, o funcionar fuera del marco regulatorio del Estado.
  
6. Los tratados y declaraciones internacionales y regionales de derechos humanos y la mayoría de las constituciones nacionales contienen garantías relativas a la igualdad de sexo y/o género ante la ley y una obligación de asegurar que todos saquen provecho de la protección de la ley en condiciones de igualdad<sup>[113]</sup>. El artículo 15 de la Convención dispone que hombres y mujeres deben gozar de igualdad ante la ley y deben beneficiarse de igual protección de la ley. El artículo 2 estipula que los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, incluso mediante el establecimiento de tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas que garanticen la protección efectiva de

<sup>113</sup> Véase, por ejemplo, artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 2) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el plano regional, el Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contienen disposiciones pertinentes.

la mujer contra todo acto de discriminación. El contenido y ámbito de esa disposición se detallan en la recomendación general Núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención. El artículo 3 de la Convención menciona la necesidad de contar con medidas apropiadas para asegurar que la mujer pueda ejercer y disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres.

7. La discriminación puede estar dirigida contra las mujeres sobre la base de su sexo y género. El género se refiere a las identidades, los atributos y las funciones de las mujeres y los hombres construidos socialmente y el significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que se reproducen constantemente en los sistemas de justicia y sus instituciones. En virtud del párrafo a) del artículo 5 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de exponer y eliminar los obstáculos sociales y culturales subyacentes, incluidos los estereotipos de género, que impiden a las mujeres el ejercicio y la defensa de sus derechos e impiden su acceso a recursos efectivos.
8. La discriminación contra la mujer, sobre la base de los estereotipos de género, la estigmatización, las normas culturales dañinas y patriarcales y la violencia basada en el género, que afectan particularmente a las mujeres, tienen efectos adversos sobre la capacidad de éstas para obtener acceso a la justicia en pie de igualdad con los hombres. Además, la discriminación contra la mujer se ve agravada por factores interseccionales que afectan a algunas mujeres en diferente grado o de diferente forma que a los hombres y otras mujeres. Las causas de la discriminación interseccional o compuesta pueden incluir la etnia y la raza, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil y/o maternal, la localización urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el hecho de

ser mujeres lesbianas, bisexuales, intersexuales. Estos factores interseccionales dificultan a las mujeres pertenecientes a esos grupos el acceso a la justicia.<sup>[114]</sup>

9. Otros factores que entorpecen el acceso de las mujeres a la justicia incluyen: el analfabetismo, la trata de mujeres, los conflictos armados, la búsqueda de asilo, los desplazamientos internos, la apatridia, las migraciones, las mujeres que encabezan hogares, la viudez, las que viven con el VIH/SIDA, la privación de libertad, la penalización de la prostitución, el alejamiento geográfico y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos. Cabe destacar que los defensores y las organizaciones de derechos humanos suelen ser atacados por la labor que realizan y se debe proteger su propio derecho de acceso a la justicia.
10. El Comité ha documentado muchos ejemplos de los efectos negativos de las formas interseccionales de discriminación sobre el acceso a la justicia, incluidos los recursos ineficaces, para grupos específicos de mujeres. Las mujeres que pertenecen a esos grupos suelen no denunciar la violación de sus derechos a las autoridades por temor a ser humilladas, estigmatizadas, arrestadas, deportadas, torturadas o sometidas a otras formas de violencia contra ellas, incluso por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. El Comité ha observado también que, cuando las mujeres de esos subgrupos plantean reclamaciones, las autoridades con frecuencia no actúan con la debida diligencia para investigar, enjuiciar y castigar a los perpetradores y/o aplicar medidas correctivas.<sup>[115]</sup>
11. Además de las que figuran en los artículos 2 c), 3, 5 a) y 15 de la Convención, los Estados partes tienen otras obligaciones basadas

<sup>114</sup> Véase el párrafo 18 de la recomendación general núm. 28.

<sup>115</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones finales sobre las Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1-5

en los tratados para asegurar que todas las mujeres tengan acceso a la educación y la información sobre sus derechos y sobre los recursos disponibles, y sobre cómo acceder a ellos, y a sistemas competentes y sensibles a las cuestiones de género para resolver las controversias, así como acceso en igualdad de condiciones a recursos eficaces y oportunos.<sup>[116]</sup>

12. Las opiniones y recomendaciones del Comité sobre las medidas necesarias para superar los obstáculos con que tropiezan las mujeres cuando tratan de obtener acceso a la justicia se basan en la experiencia adquirida durante la consideración de los informes de los Estados partes, sus análisis de comunicaciones individuales y su realización de encuestas con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención. Además, se hace referencia a la labor sobre el acceso a la justicia que realizan otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de mujeres de base comunitaria y las investigaciones académicas.

## II. Cuestiones generales y recomendaciones sobre el acceso de la mujer a la justicia

### A. Justiciaabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos y rendición de cuentas de los sistemas de justicia

13. El Comité ha observado que la concentración de los tribunales y los órganos cuasi judiciales en las principales ciudades, su falta de disponibilidad en regiones rurales y remotas, el tiempo y el dinero necesarios para acceder a ellos, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la

---

<sup>116</sup> Véase, en particular, las recomendaciones generales Nos. 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 y 30.

falta de acceso a un asesoramiento letrado de calidad, competente en cuestiones de género, incluida la asistencia jurídica, así como las deficiencias que se suelen observar en la calidad de los sistemas de justicia (por ejemplo, decisiones o sentencias que no tienen en cuenta el género debido a una falta de entrenamiento, demoras y la longitud excesiva de los procedimientos, la corrupción, etc.), son todos factores que impiden a la mujer el acceso a la justicia.

14. Hay seis componentes esenciales y relacionados entre sí —justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuenta de los sistemas de justicia y suministro de recursos a las víctimas— que son necesarios para asegurar el acceso a la justicia. Si bien es cierto que las diferencias en las condiciones jurídicas, sociales, culturales, políticas y económicas prevalecientes exigirán una aplicación diferenciada de estas características en cada Estado parte, los elementos básicos del criterio son su aplicación universal e inmediata. Por consiguiente:

- a) La justiciabilidad requiere el acceso irrestricto de la mujer a la justicia así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos en virtud de la Convención como derechos jurídicos;
- b) La disponibilidad exige el establecimiento de tribunales y otros órganos cuasi judiciales o de otro tipo en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, y su mantenimiento y financiación;
- c) La accesibilidad requiere que los sistemas de justicia, tanto oficiales como cuasi judiciales, sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres, y sean adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres, incluidas las que hacen frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación;
- d) La buena calidad de los sistemas de justicia requiere que todos los componentes del sistema se ajusten a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparciali-

- dad[117] y provean, de manera oportuna, recursos apropiados y efectivos que se ejecuten y den lugar a una resolución sostenible de la controversia que tengan en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres. Requiere también que los sistemas de justicia se enmarquen en un contexto, sean dinámicos, de participación, abiertos a las medidas innovadoras prácticas, sensibles a las cuestiones de género y tengan en cuenta las crecientes demandas de justicia que plantean las mujeres;
- e) La aplicación de recursos requiere que los sistemas de justicia ofrezcan a las mujeres una protección viable y una reparación significativa de cualquier daño que puedan haber sufrido (véase el artículo 2 de la Convención); y
  - f) La rendición de cuentas de los sistemas de justicia se garantiza mediante la vigilancia de su funcionamiento para garantizar que funcionen conforme a los principios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, y aplicación de recursos. La rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones de los profesionales que actúan en ellos y su responsabilidad jurídica en caso de que violen la ley.

15. Respecto de la justiciabilidad, el Comité recomienda que los Estados parte:

- a) Aseguren que los derechos y las protecciones jurídicas correlativas se reconozcan y estén incorporados en la ley, mejorando la sensibilidad del sistema de justicia a las cuestiones de género;
- b) Mejoren el acceso irrestricto de la mujer a los sistemas de justicia y de esta forma las empoderen para lograr la igualdad de jure y de facto;

---

<sup>117</sup> Véanse los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, hechos suyos por la Asamblea General en su resolución 40/32.

- c) Aseguren que los profesionales de los sistemas de justicia tramiten los casos teniendo en cuenta las cuestiones de género;
- d) Aseguren la independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad de la judicatura y la lucha contra la impunidad;
- e) Aborden la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer en cuanto al acceso a la justicia;
- f) Confronten y eliminen obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia y cuasi judiciales y los proveedores de servicios relacionados con la justicia. Tomen medidas, incluso medidas especiales de carácter temporal, para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley, como los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, administradores, mediadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios judiciales y de la justicia penal y especialistas, así como en otras capacidades profesionales;
- g) Revisen las normas sobre carga de la prueba para asegurar la igualdad entre las partes, en todos los campos en que las relaciones de poder priven a las mujeres de la oportunidad de un tratamiento equitativo de su caso por la judicatura;
- h) Cooperen con la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria para desarrollar mecanismos sostenibles que apoyen el acceso de la mujer a la justicia y alienten a las organizaciones no gubernamentales y a las entidades de la sociedad civil a tomar parte en litigios sobre derechos de las mujeres; e
- i) Aseguren que los defensores de los derechos humanos de las mujeres tengan acceso a la justicia y reciban protección contra hostigamientos, amenazas, represalias y violencia.

16. Respecto de la disponibilidad de sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Aseguren la creación, el mantenimiento y el desarrollo de cortes, tribunales y otras entidades, según se necesiten, que garanticen el derecho de la mujer de acceder a la justicia sin discriminación en todo el territorio del Estado parte, incluidas las zonas remotas, rurales y aisladas considerando la posibilidad de establecer tribunales móviles, especialmente para atender a mujeres que viven en esas zonas y utilizar de manera creativa modernas soluciones de información y tecnología cuando resulte posible;
  - b) En casos de violencia contra la mujer, aseguren el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos, psicosociales y de orientación;
  - c) Aseguren que las normas en vigor permiten a grupos y organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en un caso determinado planteen peticiones y participen en las actuaciones; y
  - d) Establezcan un mecanismo de supervisión a cargo de inspectores independientes para asegurar el funcionamiento apropiado del sistema de justicia y considerar cualquiera caso de discriminación contra la mujer cometido por profesionales del sistema judicial.
17. En cuanto a la accesibilidad de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Eliminen los obstáculos económicos al acceso a la justicia proporcionando asistencia jurídica y asegurando que los honorarios de emisión y presentación de documentos, así como los costos de los tribunales se reduzcan para las mujeres de bajos ingresos y se eliminen para las mujeres que viven en la pobreza;



- b) Eliminen los obstáculos lingüísticos proporcionando servicios independientes de interpretación y traducción profesional cuando sea necesario, y proporcionen asistencia individualizada para mujeres analfabetas a fin de garantizar la plena comprensión de los procesos judiciales y cuasi judiciales;
- c) Desarrollen actividades de divulgación específicas y distribuyan, por ejemplo, mediante dependencias o mostradores dedicados a las mujeres información sobre los mecanismos judiciales, los procedimientos y los recursos disponibles, en diversos formatos, y también en los idiomas comunitarios, por ejemplo mediante dependencias específicas o mostradores para mujeres. Esas actividades de información deben ser apropiadas para todos los grupos minoritarios y étnicos de la población y deben estar diseñados en estrecha cooperación con mujeres de esos grupos y, especialmente, organizaciones de mujeres y otras organizaciones pertinentes;
- d) Garanticen el acceso a la Internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar el acceso de la mujer a los sistemas de justicia a todos los niveles, y presten atención al desarrollo de una infraestructura interna, incluidas las videoconferencias, para facilitar la celebración de audiencias y compartir, reunir y apoyar datos e información entre los interesados directos;
- e) Aseguren que el entorno físico y la localización de las instituciones judiciales y cuasi judiciales y otros servicios sean acogedores, seguros y accesibles a todas las mujeres, considerando la posibilidad de crear dependencias de género como componentes de las instituciones judiciales y prestando especial atención a sufragar el costo del transporte hasta las instituciones judiciales y cuasi judiciales y las que prestan otros servicios a las mujeres que no cuentan con medios suficientes;
- f) Establezcan centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, que incluyan una gama de servicios jurídicos y sociales, a fin de reducir el número de pasos que deben

realizar las mujeres para obtener acceso a la justicia. Esos centros deben proporcionar asesoramiento jurídico y asistencia, iniciar el procedimiento judicial y coordinar los servicios de apoyo para las mujeres en todas las esferas, como la violencia contra la mujer, las cuestiones de familia, la salud, la seguridad social, el empleo, la propiedad y la inmigración. Esos centros deben ser accesibles para todas las mujeres, incluidas las que viven en la pobreza y/o en zonas rurales y remotas; y

- g) Presten especial atención al acceso a los sistemas de justicia para las mujeres con discapacidad.

18. En cuanto a la buena calidad de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Aseguren que los sistemas de justicia sean de buena calidad y se ajusten a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad, así como a la jurisprudencia internacional;
- b) Adopten indicadores para medir el acceso de la mujer a la justicia;<sup>[118]</sup>
- c) Aseguren un enfoque y un marco innovadores y de transformación de la justicia, que incluya cuando sea necesario la inversión en amplias reformas institucionales;
- d) Proporcionen, con arreglo a un calendario oportuno, recursos apropiados y eficaces que se apliquen y que den lugar a una solución sostenible de las controversias que tenga en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres;
- e) Apliquen mecanismos que garanticen que las normas probatorias, investigaciones y otros procedimientos probatorios jurí-

---

<sup>118</sup> Véanse, por ejemplo, Indicadores de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer véase E/CN.3/2009/13, y los Indicadores de los progresos para medir la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 21 de mayo de 2013.

- dicos y cuasi judiciales sean imparciales y no estén influenciados por prejuicios o estereotipos de género;
- f) Cuando sea necesario para proteger la privacidad, seguridad y otros derechos humanos de las mujeres, garanticen que, de conformidad con los principios de un juicio justo, los procedimientos jurídicos se puedan realizar de manera privada en todo o en parte, o se pueda prestar testimonio desde lugares remotos o mediante equipo de telecomunicaciones, de tal modo que sólo las partes interesadas tengan acceso a su contenido. También debe permitirse el uso de seudónimos u otras medidas para proteger sus identidades durante todas las etapas del proceso judicial. Los Estados partes deben garantizar la posibilidad de tomar medidas para proteger la privacidad y la imagen de las víctimas, prohibiendo la captura y transmisión de imágenes, en casos en que ello pueda violar la dignidad, la condición emocional y la seguridad de niñas y mujeres; y
- g) Protejan a las mujeres querellantes, testigos, demandadas y reclusas contra amenazas, hostigamiento y otras clases de daños durante y después de las actuaciones judiciales y proporcionen los presupuestos, recursos, orientaciones y vigilancia, así como los marcos legislativos necesarios para garantizar que las medidas de protección funcionen de manera efectiva.<sup>[119]</sup>

19. Respecto del suministro de recursos, el Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Establezcan y hagan cumplir recursos jurídicos apropiados y oportunos para la discriminación contra la mujer y aseguren

<sup>119</sup> Debe utilizarse la Orientación internacional y mejores prácticas sobre la protección de las víctimas y sus familias contra la intimidación, las represalias y la nueva victimización. Véase, por ejemplo, el artículo 56 del *Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica*.

- que éstas tengan acceso a todos los recursos judiciales y no judiciales disponibles;
- b) Aseguren que los recursos sean adecuados, efectivos, atribuidos con prontitud, holísticos y proporcionales a la gravedad del daño sufrido. Los recursos deben incluir, según corresponda, la restitución (reintegración); la indemnización (ya sea que se proporcione en forma de dinero, bienes o servicios); y la rehabilitación (atención médica y psicológica y otros servicios sociales).<sup>[120]</sup> Los recursos relativos a los daños civiles y las sanciones penales no son mutuamente excluyentes;
  - c) Tomen plenamente en cuenta las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas de las mujeres al evaluar los daños y determinar la indemnización apropiada por el daño, en todos los procedimientos civiles, penales, administrativos o de otro tipo;
  - d) Creen fondos específicos para las mujeres a fin de asegurar que reciban una reparación adecuada en situaciones en que los individuos o entidades responsables de violar sus derechos humanos no puedan o no quieran proporcionar esa reparación;
  - e) En casos de violencia sexual en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos, dispongan reformas institucionales, deroguen las leyes discriminatorias y promulguen legislación que proporcione sanciones adecuadas de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y determinen las medidas de reparación con la estrecha colaboración de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil a fin

---

<sup>120</sup> Véase el párrafo 32 de la recomendación general núm. 28, que indica que “esos recursos deberían incluir diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y la reintegración; medidas de satisfacción, como las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición; cambios en las leyes y prácticas pertinentes y el enjuiciamiento los autores de violaciones de los derechos humanos de la mujer”.

de ayudar a superar la discriminación que ya existía antes del conflicto;<sup>[121]</sup>

- f) Aseguren que, cuando las violaciones de los derechos humanos se produzcan durante el conflicto o en contextos posteriores al conflicto, los recursos no judiciales, como las disculpas públicas, los monumentos públicos recordatorios y las garantías de que no se habrán de repetir, mediante la acción de comisiones de la verdad, la justicia y la reconciliación no se utilicen como sustitutos de las investigaciones y el enjuiciamiento de los perpetradores; rechacen las amnistías por las violaciones de los derechos humanos basadas en el género, como la violencia sexual contra la mujer y rechacen la prescripción respecto de los enjuiciamientos de esas violaciones de los derechos humanos (véase la recomendación general Núm. 30 sobre las mujeres en situaciones de prevención de conflictos, de conflicto y posteriores al conflicto);
- g) Proporcionen recursos efectivos y oportunos y aseguren que se ajusten a los diferentes tipos de violaciones que sufren las mujeres, así como reparaciones adecuadas; y garanticen la participación de las mujeres en el diseño de los programas de reparaciones, como se señala en la recomendación general Núm. 30.<sup>[122]</sup>

20. En cuanto a la rendición de cuenta de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Desarrollen mecanismos eficaces e independientes para observar y supervisar el acceso de la mujer a la justicia a fin de garantizar que los sistemas judiciales se ajustan a los principios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad y eficacia de los recursos, incluidos la revisión o auditoría pe-

<sup>121</sup> Véase la Declaración de Nairobi sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer un recurso y obtener reparación (2007).

<sup>122</sup> Véase también A/HRC/14/22.

- riódicas de la autonomía, la eficiencia y la transparencia de los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos que toman decisiones que afectan a los derechos de la mujer;
- b) Aseguren que los casos de prácticas y actos discriminatorios identificados por profesionales de la justicia sean efectivamente resueltos aplicando medidas disciplinarias y de otro tipo;
  - c) Creen una entidad específica para recibir quejas, peticiones y sugerencias sobre todo el personal que apoya el trabajo de los sistemas judiciales, incluidos los trabajadores sociales, de la salud y del bienestar así como expertos técnicos;
  - d) Los datos deben incluir, aunque no con carácter exhaustivo:
    - i) El número y la distribución geográfica de los órganos judiciales y cuasi judiciales;
    - ii) El número de hombres y mujeres que trabajan en órganos e instituciones judiciales y cuasi judiciales a todos los niveles;
    - iii) El número y la distribución geográfica de los abogados, hombres y mujeres, incluidos los que proporcionan asistencia jurídica;
    - iv) La naturaleza y el número de casos y denuncias registrados en los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;
    - v) La naturaleza y el número de casos que tratan los sistemas oficiales y oficiosos de justicia; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;
    - vi) La naturaleza y el número de casos en que se requiere asistencia jurídica y del defensor público, aceptadas y prestadas; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;
    - vii) La longitud de los procedimientos y sus resultados; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;

- e) Realicen y faciliten estudios cualitativos y análisis de cuestiones de género críticas de todos los sistemas de justicia, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas acerca de todos los sistemas de justicia, para destacar las prácticas, los procedimientos y la jurisprudencia que promueven o limitan el pleno acceso de la mujer a la justicia;
- f) Apliquen sistemáticamente las conclusiones de esos análisis a fin de determinar prioridades y elaborar políticas, leyes y procedimientos para garantizar que todos los componentes del sistema judicial tienen en cuenta las cuestiones de género, son fáciles de utilizar y están sujetos a la rendición de cuentas.

## B. Leyes, procedimientos y prácticas discriminatorias

455

21. Con frecuencia, los Estados partes tienen disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, procedimientos, jurisprudencia y prácticas basadas en normas y estereotipos tradicionales en cuanto al género que, por lo tanto, son discriminatorias y niegan a la mujer el disfrute pleno de sus derechos en virtud de la Convención. El Comité, por su parte, permanentemente hace llamamientos a los Estados partes en sus observaciones finales para que realicen un examen de su marco legislativo y enmienden y/o deroguen las disposiciones que discriminan contra la mujer. Esto está en consonancia con el artículo 2 de la Convención que consagra la obligación de los Estados partes de adoptar medidas jurídicas apropiadas y otras medidas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por parte de autoridades públicas y agentes no estatales como individuos así como organizaciones o empresas.
22. Las mujeres, no obstante, hacen frente a muchas dificultades para obtener acceso a la justicia como resultado de la discriminación directa e indirecta, según la definición del párrafo 16 de la recomendación general Núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los

Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención. Esa desigualdad no sólo es aparente en el contenido discriminatorio y/o las consecuencias discriminatorias de las leyes, los reglamentos, los procedimientos, la jurisprudencia y las prácticas, sino también en la falta de capacidad y conocimientos de las instituciones judiciales y cuasi judiciales para tratar adecuadamente de las violaciones de los derechos humanos de la mujer. En su recomendación general Núm. 28, el Comité, por lo tanto, señala que las instituciones judiciales deben aplicar el principio de la igualdad sustantiva o de facto consagrada en la Convención y deben interpretar las leyes, incluidas las leyes nacionales, religiosas y consuetudinarias, de conformidad con esa obligación. El artículo 15 de la Convención abarca las obligaciones de los Estados partes de asegurar que las mujeres disfruten de una igualdad sustantiva con los hombres en todas las esferas de la ley.

23. Muchas de las observaciones finales y opiniones del Comité en virtud del Protocolo Facultativo, sin embargo, demuestran que las normas probatorias y de procedimiento discriminatorias y una falta de diligencia debida en la prevención, investigación, enjuiciamiento, castigo y provisión de recursos por violaciones de los derechos de la mujer dan por resultado el desacato de las obligaciones de asegurar que la mujer tenga igualdad de acceso a la justicia.
24. Se debe prestar especial atención a las niñas (incluidas las niñas y las adolescentes, cuando corresponda) porque tropiezan con obstáculos específicos para acceder a la justicia. Con frecuencia carecen de la capacidad social o jurídica para adoptar decisiones importantes sobre sus vidas en las esferas relacionadas con la educación, la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Pueden verse obligadas a contraer matrimonio o ser sometidas a otras prácticas perjudiciales o a diversas formas de violencia.
25. El Comité recomienda que los Estados partes:



- a) Garanticen que el principio de igualdad ante la ley tenga efecto mediante la adopción de medidas para abolir todas las leyes, procedimientos, reglamentaciones, jurisprudencia y prácticas existentes que discriminen directa o indirectamente contra la mujer, especialmente en cuanto a su acceso a la justicia, y supriman los obstáculos discriminatorios al acceso a la justicia, entre otros:
- i) La obligación y/o la necesidad de que las mujeres tengan que pedir permiso a sus familias o comunidades antes de iniciar acciones judiciales;
  - ii) La estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos por participar activamente en el sistema de justicia;
  - iii) Las normas de corroboración que discriminan contra las mujeres como testigos, querellantes y demandadas exigiendo que cumplan con una carga de la prueba superior a la de los hombres a fin de establecer un delito o solicitar un recurso;
  - iv) Los procedimientos que excluyen o atribuyen un valor inferior al testimonio de las mujeres;
  - v) La falta de medidas para asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres durante la preparación y la tramitación del caso, y con posterioridad a este;
  - vi) La gestión inadecuada del caso y de la reunión de pruebas en las causas presentadas por mujeres que dan por resultado fallas sistemáticas en la investigación del caso;
  - vii) Los obstáculos con los que se tropieza en la reunión de elementos probatorios relacionados con las violaciones de los derechos de las mujeres que se producen en línea y por el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones y las nuevas redes sociales;
- b) Aseguren que las niñas cuentan con mecanismos independientes, seguros, eficaces, accesibles y que en sus denuncias

y mecanismos de presentación de informes tienen en cuenta la situación de los niños. Esos mecanismos deben establecerse de conformidad con normas internacionales, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño; y velar también porque esos mecanismos estén integrados por funcionarios debidamente capacitados y eficaces, en una forma que tenga en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con la observación general Núm. 14 del Comité de los Derechos del Niño de modo que el interés superior de las niñas involucradas sea una consideración primordial;

- c) Tomen medidas para evitar la marginalización de las niñas debido a conflictos y falta de poder en el seno de sus familias con la consiguiente falta de apoyo para sus derechos y deroguen las normas y prácticas que requieren autorización parental o conyugal para el acceso a los servicios como educación y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, así como el acceso a servicios jurídicos y los sistemas de justicia;
- d) Protejan a las mujeres y las niñas contra interpretaciones de textos religiosos y normas tradicionales que establecen obstáculos a su acceso a la justicia dando lugar a que se discrimine contra ellas.

### C. Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema de justicia y la importancia del fomento de la capacidad

- 26. Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de gran alcance para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Pueden impedir el acceso a la justicia en todas las esferas de la ley y pueden afectar particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a

las que no se ajustan a esos estereotipos. El establecimiento de estereotipos afecta también a la credibilidad de las declaraciones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, como partes y como testigos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad. En todas las esferas de la ley, los estereotipos comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes.

27. Los jueces, magistrados y árbitros no son los únicos agentes del sistema de justicia que aplican, refuerzan y perpetúan los estereotipos. Los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y otros agentes suelen permitir que los estereotipos influyan en las investigaciones y los juicios, especialmente en casos de violencia basados en el género, y dejar que los estereotipos socaven las denuncias de las víctimas y los supervivientes y, al mismo tiempo, apoyan las defensas presentadas por el supuesto perpetrador. Por consiguiente, los estereotipos están presentes en todas las fases de la investigación y del juicio, y por último influyen en la sentencia.
28. Las mujeres tienen que poder confiar en un sistema judicial libre de mitos y estereotipos y en una judicatura cuya imparcialidad no se vea comprometida por esos supuestos sesgados. La eliminación de los estereotipos judiciales en los sistemas de justicia es una medida esencial para asegurar la igualdad y la justicia para las víctimas y los supervivientes.
29. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Tomen medidas, incluidas las de concienciación y fomento de la capacidad de todos los agentes de los sistemas de justicia y de los estudiantes de derecho, para eliminar los estereotipos de género e incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos del sistema de justicia;
- b) Incluyan a otros profesionales, en particular los profesionales de la salud y los trabajadores sociales, que cumplen una función importante en los casos de violencia contra las mujeres y en cuestiones de familia, en estos programas de concienciación y fomento de la capacidad;
- c) Aseguren que los programas de fomento de la capacidad traten, en particular:
  - i) La cuestión de la credibilidad y la ponderación dada a las opiniones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, en su calidad de partes y testigos;
  - ii) Las normas inflexibles que suelen elaborar los jueces y fiscales acerca de lo que consideran un comportamiento apropiado de las mujeres;
- d) Consideren la promoción de un diálogo sobre los efectos negativos de los estereotipos y los sesgos de género en el sistema judicial y la necesidad de mejorar los resultados de la justicia para las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia;
- e) Aumenten la comprensión de los efectos negativos de los estereotipos y los sesgos de género y alienten el fomento relacionado con la fijación de estereotipos y sesgos de género en los sistemas de justicia, especialmente en los casos de violencia basados en el género; y
- f) Apliquen medidas de fomento de la capacidad para jueces, fiscales, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con los derechos humanos, incluida la Convención y la jurisprudencia establecida por el Comité, y sobre la aplicación de leyes que prohíban la discriminación contra la mujer.

## D. La educación y la concienciación sobre los efectos de los estereotipos

30. Cuando se imparte educación desde una perspectiva de género y se aumenta la comprensión que tiene el público a través de la sociedad civil, los medios de información y las tecnologías de la información y las comunicaciones son esenciales para superar las múltiples formas de discriminación y fijación de estereotipos que tienen efectos sobre el acceso a la justicia y para asegurar la eficacia y la eficiencia de la justicia para todas las mujeres.
31. El párrafo a) del artículo 5 de la Convención dispone que los Estados partes tomen todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos. En su recomendación general 28, el Comité destacó que todas las disposiciones de la Convención deben considerarse conjuntamente a fin de asegurar que se condenen y <sup>[123]</sup>supriman todas las formas de discriminación basadas en el género.

461

### 1. La educación desde una perspectiva de género

32. Las mujeres que no tienen conciencia de sus derechos humanos no están en condiciones de exigir su cumplimiento. El Comité ha observado, especialmente durante el examen de los informes periódicos de los Estados partes, que con frecuencia no se garantiza a las mujeres la igualdad de acceso a la educación, la información y los programas de conocimientos básicos de derecho. Además, lo que saben los hombres sobre los derechos humanos de las mujeres

<sup>123</sup> En el párrafo 7 se dispone que el artículo 2 de la Convención debe leerse junto con los artículos 3, 4, 5 y 24 y a la luz de la definición de discriminación contenida en el artículo 1.

también es indispensable para garantizar la igualdad y la no discriminación, en particular para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia.

33. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Desarrollen experiencia en materia de género, incluso aumentando el número de asesores en cuestiones de género, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y los medios de difusión;
  - b) Difundan materiales en formatos múltiples para informar a las mujeres sobre sus derechos humanos y la disponibilidad de mecanismos para acceder a la justicia y les informen de sus posibilidades de conseguir apoyo, asistencia jurídica y servicios sociales para interactuar con los sistemas de justicia;
  - c) Integren, en los planes de estudios a todos los niveles educativos, programas educacionales sobre los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros, incluidos los programas de conocimientos jurídicos, que hagan hincapié en la función esencial del acceso de la mujer a la justicia y la función de los hombres y los niños como proponentes interesados directos.

## 2. Concienciación por conducto de la sociedad civil, los medios de difusión y las tecnologías de la información y las comunicaciones

34. La sociedad civil, los medios de difusión y las tecnologías de la información y las comunicaciones cumplen una importante función reafirmando y reproduciendo los estereotipos de género así como ayudando a superarlos.
35. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Destaquen la función que pueden desempeñar los medios de información y las tecnologías de la información y las comuni-

- caciones en el desmantelamiento de los estereotipos culturales sobre las mujeres en relación con su acceso a la justicia, prestando particular atención a repudiar los estereotipos culturales relativos a la discriminación y la violencia basados en el género, incluida la violencia doméstica, la violación y otras formas de violencia sexual;
- b) Elaboren y apliquen medidas para sensibilizar a los medios de difusión y la población, en estrecha colaboración con las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, acerca del derecho de la mujer de acceder a la justicia. Esas medidas deben ser pluridimensionales y estar dirigidas a niñas y mujeres, niños y hombres y deben tener en cuenta la importancia y el potencial de la tecnología de la información y las comunicaciones para transformar los estereotipos culturales y sociales;
  - c) Apoyen y hagan participar a los medios de difusión y a la población que trabaja en tecnologías de la información y las comunicaciones en un diálogo público permanente sobre los derechos humanos de la mujer en general y dentro del contexto de acceso a la justicia en particular; y
  - d) Tomen medidas para promover una cultura y un entorno social en el que las solicitudes de justicia presentadas por mujeres sean consideradas legítimas y aceptables, en lugar de una causa adicional de discriminación y/o estigmatización.

### E. Asistencia jurídica y defensa pública

36. Un elemento crucial para garantizar que los sistemas de justicia sean económicamente accesibles a las mujeres es el suministro de asistencia jurídica gratuita o de bajo costo, asesoramiento y representación en procesos judiciales y cuasi judiciales en todas las esferas del derecho.
37. El Comité recomienda que los Estados partes:

- C E  
D  
A W
- a) Institucionalicen sistemas de asistencia jurídica y defensa pública que sean accesibles, sostenibles y respondan a las necesidades de las mujeres; y aseguren que esos servicios se presten de manera oportuna, continua y efectiva en todas las etapas de los procedimientos judiciales o cuasi judiciales, incluidos los mecanismos de solución de controversias alternativos y los procesos de justicia restaurativa, y aseguren el acceso sin impedimentos de la asistencia jurídica y los proveedores de defensa pública a toda la información pertinente y otra información, incluidas las declaraciones de los testigos;
  - b) Aseguren que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes, sensibles a las cuestiones de género, respetuosos de la confidencialidad y que tengan el tiempo suficiente para defender a sus clientes;
  - c) Realicen programas de información y promoción de los conocimientos para las mujeres sobre la existencia de proveedores de asistencia jurídica y defensa pública y las condiciones para obtenerlas, utilizando de manera efectiva la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar esos programas;
  - d) Desarrollen asociaciones con proveedores no gubernamentales competentes de asistencia jurídica y/o asistentes jurídicos para ofrecer a las mujeres información y asistencia cuando actúan en procesos judiciales o cuasi judiciales y sistemas de justicia tradicional; y
  - e) En casos de conflictos familiares o cuando las mujeres carecen de acceso en pie de igualdad al ingreso familiar, los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública deben basar sus pruebas del ingreso familiar en el ingreso real o en los bienes de que disponen las mujeres.<sup>[124]</sup>

<sup>124</sup> Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal; Directriz 1 f): “si los medios de vida se calculan sobre la base de los ingresos del hogar de una familia, y los miembros de la familia están en conflicto entre sí o no tienen un acceso equitativo a los ingresos familiares, solamente el ingreso de la persona que solicite la asistencia judicial se utilice para la aplicación de la prueba de medios”.



## F. Recursos

38. Un conjunto de recursos humanos sumamente calificados, en combinación con recursos técnicos y financieros adecuados, es esencial para garantizar la justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuentas de los sistemas de justicia y suministro de recursos para las víctimas.
39. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Proporcionen asistencia técnica y presupuestaria adecuada y asignen recursos humanos altamente calificados a todas las partes de los sistemas de justicia, incluidos los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos especializados, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo; y
  - b) Cuando los recursos nacionales sean limitados, soliciten apoyo de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, asegurando al mismo tiempo que, a mediano y largo plazo, el Estado asignará recursos a los sistemas de justicia para garantizar su sostenibilidad.

465

## III. Recomendaciones para esferas específicas del derecho

40. Dada la diversidad de los arreglos y las instituciones en todas partes del mundo, algunos elementos incluidos en una esfera del derecho en un país pueden ser tratados en otras partes en otro país. Por ejemplo, la definición de discriminación puede encontrarse o no en la constitución, los mandamientos de protección pueden figurar dentro del derecho de familia y/o el derecho penal; las cuestiones de asilo y refugio pueden tratarse en los tribunales administrativos o en órganos cuasi judiciales. Se pide a los Estados partes que consideren los párrafos siguientes en este contexto.

## A. Derecho constitucional

41. El Comité observa que, en la práctica, los Estados que han adoptado garantías constitucionales en relación con la equidad sustantiva entre hombres y mujeres y han incorporado el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Convención, en sus ordenamientos jurídicos nacionales están mejor equipados para garantizar la igualdad de género en el acceso a la justicia. En virtud de los artículos 2 a) y 15 de la Convención, los Estados partes deben consagrar el principio de la igualdad de hombres y mujeres en sus constituciones nacionales o en otros cuerpos legislativos apropiados, incluso mediante el establecimiento de tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, y deben adoptar medidas para garantizar la realización de este principio en todas las esferas de la vida pública y privada, así como en todos los ámbitos del derecho.
42. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Proporcionen protección constitucional explícita para la igualdad sustantiva y la no discriminación en las esferas pública y privada y en todos los ámbitos del derecho, reforzando de ese modo el principio de igualdad ante la ley y facilitando el acceso de las mujeres a la justicia;
  - b) Incorporen plenamente el derecho internacional de los derechos humanos en sus marcos constitucionales cuando las disposiciones del derecho internacional no se apliquen directamente, a fin de garantizar de forma eficaz el acceso de las mujeres a la justicia; y
  - c) Creen las estructuras necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de mecanismos de supervisión y revisión judicial encargados de supervisar la aplicación de todos los derechos fundamentales, incluido el derecho a la igualdad sustantiva entre los géneros.

## B. Derecho civil

43. En algunas comunidades, las mujeres no pueden acceder a los sistemas de justicia sin la asistencia de un familiar del sexo masculino y las normas sociales perjudican su capacidad para ejercer la autonomía fuera del hogar. El artículo 15 de la Convención dispone que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y que los Estados partes deben reconocer a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. Los procedimientos y recursos del derecho civil a los que las mujeres deben tener acceso incluyen los que figuran en las esferas de los contratos, el empleo en el sector privado, las lesiones personales, la protección del consumidor, la herencia, la tierra y los derechos de propiedad.
44. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Eliminen todos los obstáculos basados en el género que impiden el acceso a los procedimientos del derecho civil, como el requisito de que las mujeres obtengan permiso de las autoridades judiciales o administrativas o de miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales, u que las mujeres obtengan documentos relativos a la identidad o el título de propiedad;
  - b) Apliquen las disposiciones establecidas en el párrafo 3) del artículo 15 de la Convención, a todos los contratos y otros instrumentos privados de cualquier clase con efecto jurídico, que tengan por objeto restringir la capacidad jurídica de la mujer, se considerará nulo y sin valor; y
  - c) Adopten medidas positivas para garantizar la libertad de la mujer de concertar contratos u otros acuerdos jurídicos privados.

### C. Derecho de familia

45. La desigualdad en la familia subyace en todos los demás aspectos de la discriminación contra la mujer y se justifica a menudo en nombre de la ideología, la tradición o la cultura. El Comité ha destacado repetidas veces la necesidad de que el derecho de familia y los mecanismos para aplicarlo se ajusten al principio de equidad consagrado en los artículos 2, 15 y 16 de la Convención.<sup>[125]</sup>
46. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Adopten códigos de familia o leyes relativas a la condición personal en forma escrita que establezcan la igualdad entre los cónyuges o integrantes de la pareja con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa o étnica, de conformidad con la Convención y las recomendaciones generales del Comité<sup>13</sup>;
  - b) Consideren la posibilidad de crear, en el mismo marco institucional mecanismos judiciales o cuasi judiciales sobre la familia que tengan en cuenta la perspectiva de género y que se ocupen de cuestiones como los arreglos de restitución de bienes, el derecho a la tierra, la herencia, la disolución del matrimonio y la custodia de los hijos dentro del mismo marco institucional; y
  - c) Aseguren que en los entornos en que no haya un código familiar unificado y existan múltiples sistemas de derecho de familia, como los sistemas civil, indígena, religioso o consuetudinario, las leyes sobre la condición jurídica de las personas dispongan la elección individual en cuanto al derecho de familia aplicable en cualquier etapa de la relación. Los tribu-

<sup>125</sup> Véase, en particular, la recomendación general núm. 29 sobre el artículo 16 de la Convención (consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones de familia y su disolución).

nales estatales deben revisar las decisiones de todos los otros órganos a ese respecto.

#### D. Derecho penal

47. El derecho penal es particularmente importante para garantizar que la mujer puede ejercer sus derechos humanos, incluido su derecho de acceso a la justicia, sobre la base de la igualdad. Los Estados partes están obligados, en virtud de los artículos 2 y 15 de la Convención, a asegurar que las mujeres cuenten con la protección y los recursos ofrecidos por el derecho penal y que no estén expuestas a discriminación en el contexto de esos mecanismos, ya sea como víctimas o perpetradoras de actos delictivos. Algunos códigos y leyes penales y/o códigos de procedimiento penales discriminan contra la mujer: a) tipificando como delitos formas de comportamiento que no son delitos ni son punibles con el mismo rigor que si fueran realizados por hombres, b) tipificando como delitos comportamientos que sólo pueden ser realizados por mujeres, como el aborto, c) evitando penalizar o actuar con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionada o únicamente a las mujeres, y d) encarcelando a mujeres por delitos leves y/o incapacidad para pagar la fianza por dichos delitos.
  
48. El Comité ha destacado también el hecho de que la mujer sufre discriminación en casos penales debido a lo siguiente: a) falta de alternativas a la detención no privativas de la libertad que tengan en cuenta la perspectiva de género, b) imposibilidad de satisfacer necesidades específicas de las mujeres detenidas, y c) falta de mecanismos de examen independientes, de supervisión y que tengan en cuenta la pers-

pectiva de género.<sup>126</sup> La victimización secundaria de la mujer por el sistema de justicia penal tiene efectos sobre su acceso a la justicia, debido a su alto grado de vulnerabilidad al abuso mental y físico y a las amenazas durante el arresto, la interrogación y la detención.

49. Las mujeres también resultan desproporcionadamente penalizadas debido a su situación o condición, por ejemplo las mujeres que practican la prostitución, las mujeres migrantes acusadas de adulterio, las lesbianas, las bisexuales, las personas intersexuales y las mujeres que se someten a abortos o las mujeres que pertenecen a otros grupos que hacen frente a discriminación.
50. El Comité observa que muchos países tienen una escasez crítica de policías entrenados y personal jurídico y forense capacitado para cumplir los requisitos de las investigaciones penales.
51. El Comité recomienda que los Estados partes:
  - a) Ejercen la debida diligencia para prevenir, investigar, castigar y ofrecer reparación por todos los delitos cometidos contra mujeres, ya sea perpetrados por agentes estatales o no estatales;
  - b) Garanticen que la prescripción se ajusta a los intereses de las víctimas;
  - c) Tomen medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en su interacción con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y consideren la posibilidad de establecer dependencias especializadas en cuestiones de género dentro de las fuerzas del orden y los sistemas penales y de enjuiciamiento;

---

<sup>126</sup> Comunicación núm. 23/2009, Abramova c. Belarús, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011; véase también y Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y medidas no privativas de la libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 65/229.

- d) Tomen medidas apropiadas para crear un entorno de apoyo que aliente a las mujeres a reclamar sus derechos, denunciar delitos cometidos contra ellas y participar activamente en los procesos de la justicia penal; y tomen medidas para prevenir las represalias contra las mujeres que recurren al sistema de justicia. Deben tratar de establecer un sistema de consultas con grupos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil para elaborar leyes, políticas y programas en esta esfera;
- e) Tomen medidas, incluida la promulgación de legislación, para proteger a la mujer contra delitos leves y delitos cibernéticos;
- f) Se abstengan de condicionar el suministro de apoyo y asistencia a las mujeres, incluso concediéndoles permisos de residencia, a la cooperación con las autoridades judiciales en casos de trata de personas y delincuencia organizada;<sup>[127]</sup>
- g) Utilicen un criterio confidencial y con una perspectiva de género para evitar la estigmatización durante todas las actuaciones judiciales, incluida la victimización secundaria en casos de violencia, durante el interrogatorio, la reunión de pruebas y otros procedimientos relacionados con la investigación;
- h) Revisen las normas sobre pruebas y su aplicación específicamente en casos de violencia contra la mujer. Se deben adoptar medidas, teniendo debidamente en cuenta los derechos a un juicio justo de las víctimas y los defensores en los procedimientos penales, para asegurar que no se restrinjan excesivamente los requisitos probatorios, y que no sean excesivamente inflexibles o estén influenciados por estereotipos de género;
- i) Mejoren la respuesta de su justicia penal a la violencia en el hogar, lo que se puede hacer mediante el registro de las llamadas de emergencia, tomando pruebas fotográficas de la destrucción de bienes así como señales de violencia; y los in-

<sup>127</sup> Véanse los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.10.XIV.1).

- formes de los médicos o trabajadores sociales, que pueden demostrar cómo la violencia, aun cuando se cometa sin testigos, tiene efectos materiales sobre el bienestar físico, mental y social de las víctimas;
- j) Adopten medidas para garantizar que las mujeres no se vean sometidas a demoras indebidas en sus solicitudes de protección y que todos los casos de discriminación basada en el género comprendidos en el derecho penal, incluida la violencia, sean tramitados de manera oportuna e imparcial;
  - k) Elaboren protocolos para la policía y los proveedores de servicios de salud relativos a la reunión y conservación de las pruebas forenses en casos de violencia contra la mujer; y capaciten a un número suficiente de funcionarios forenses, de policía y jurídicos para investigar de manera competente los actos delictivos;
  - l) Eliminen la tipificación como delito discriminatoria y revisen y supervisen todos los procedimientos judiciales para garantizar que no discriminen directa o indirectamente contra la mujer; despenalicen formas de comportamiento que no son delictivas o punibles con tanta severidad cuando son realizadas por hombres; despenalicen formas de comportamiento que pueden ser realizadas sólo por mujeres, como el aborto; y/o actúen con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionada o exclusivamente a las mujeres, ya sea que esos actos fueron perpetrados por agentes estatales o no estatales;
  - m) Vigilen de cerca los procedimientos de sentencia y eliminen cualquier discriminación contra la mujer en las sanciones prescritas para delitos particulares, graves o leves, y cuando se determine la posibilidad de aplicar la libertad bajo fianza o la liberación temprana de la detención;
  - n) Aseguren que haya mecanismos vigentes para vigilar lugares de detención; presten especial atención a la situación



de las mujeres reclusas; y apliquen normas y orientaciones internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas;<sup>[128]</sup>

- o) Mantengan datos y estadísticas precisos acerca del número de mujeres en cada lugar de detención, las razones y la duración de su detención, el tiempo que llevan detenidas, si están embarazadas o acompañadas de un lactante o niño, su acceso a servicios jurídicos, de salud y sociales, si pueden recurrir, y lo hacen, a procesos de revisión del caso que tengan disponibles, las alternativas a la privación de la libertad y las posibilidades de capacitación; y
- p) Usen la detención preventiva como último recurso y por el período más corto posible, y eviten la detención preventiva y posterior al juicio, por delitos leves, y por la falta de medios para pagar el derecho de fianza en esos casos.

## E. Derecho administrativo, social y laboral

52. De conformidad con los artículos 2 y 15 de la Convención, debe garantizarse a las mujeres, en pie de igualdad, la disponibilidad y el acceso a mecanismos y recursos judiciales y cuasi judiciales en virtud del derecho administrativo, social y laboral. Las esferas que suelen quedar comprendidas en el ámbito de las leyes administrativas, sociales y laborales y que son de particular importancia para las mujeres son, entre otras: a) servicios de salud, b) derecho a la seguridad social, c) relaciones laborales, incluida la igualdad de remuneración, d) igualdad de oportunidades de ser contratada y ascendida, e) igualdad de remuneración para funcionarios públicos, f) vivienda y zonificación de las tierras, g) donaciones, subsidios y becas, h) fondos de indemnización, i)

<sup>128</sup> Véanse las Reglas de Bangkok y también las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños que son Víctimas y Testigos de Delitos, adoptadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/20.

política y gobernanza de los recursos de la Internet, así como j) migración y asilo.<sup>[129]</sup>

53. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Aseguren la disponibilidad de exámenes independientes de conformidad con las normas internacionales para todas las decisiones de los órganos administrativos;
- b) Aseguren que toda decisión de rechazar una demanda sea razonable y que el denunciante pueda apelar a un órgano competente, y suspender la aplicación de cualquier decisión administrativa anterior a la espera de un nuevo examen por un tribunal judicial. Esto es de particular importancia en los casos de asilo y las leyes de migración, en que los solicitantes pueden ser deportados antes de tener la oportunidad de que se escuchen sus casos; y
- c) Utilicen la detención administrativa sólo con carácter de excepción, como un último recurso y por un período limitado, cuando sea necesario y razonable en el caso de que se trate, proporcional a un fin legítimo y de conformidad con el derecho nacional y las normas internacionales. Aseguren que se han tomado todas las medidas apropiadas, incluida la asistencia jurídica efectiva y que se cuenta con procedimientos para que las mujeres puedan impugnar la legalidad de su detención. Garanticen el examen periódico de esos casos de detención en presencia de la detenida, y aseguren que las condiciones de la detención administrativa se ajustan a las normas internacionales pertinentes para proteger los derechos de las mujeres privadas de su libertad.

<sup>129</sup> Véase la recomendación general núm. 32 del Comité sobre las dimensiones relacionadas con el género de la condición de refugiadas, solicitantes de asilo, nacionalidad y apatridia de las mujeres.

## IV. Recomendaciones respecto de mecanismos específicos

### A. Sistemas de justicia y cuasi judiciales especializados, y sistemas de justicia internacionales y regionales

54. Hay otros mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados, incluidos los tribunales laborales<sup>[130], [131]</sup>, las reclamaciones de tierras, los tribunales electorales y militares, las inspecciones generales y los órganos administrativos<sup>[132]</sup> que también tienen obligaciones respecto del cumplimiento de las normas internacionales de independencia, imparcialidad y eficiencia y las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los artículos 2, 5 a) y 15 de la Convención.
55. Las situaciones de transición y posteriores conflictos pueden resultar en un aumento de los problemas para las mujeres que procuran afirmar su derecho al acceso a la justicia. En su recomendación general 30, el Comité destacó las obligaciones específicas de los Estados partes en relación con el acceso de la mujer a la justicia en esas situaciones.
56. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Tomen todas las medidas apropiadas para garantizar que se disponga de todos los mecanismos judiciales y cuasi judiciales

<sup>130</sup> Según el país de que se trate, los diversos campos están comprendidos en los sistemas de justicia generales o especializados

<sup>131</sup> Con respecto al acceso de la mujer a la justicia, los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo incluyen el Convenio relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (núm. 169) y el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189).

<sup>132</sup> Véase el proyecto de principios que rigen la administración de justicia en los tribunales militares (E/CN.4/2006/58).

- especializados, y que estén a disposición de las mujeres, y que ejerzan su mandato con arreglo a los mismos requisitos que los tribunales ordinarios;
- b) Proporcionen un examen y seguimiento independientes de las decisiones de los mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados;
  - c) Establezcan programas, políticas y estrategias para facilitar y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a esos mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados a todos los niveles;
  - d) Apliquen las recomendaciones sobre el acceso de la mujer a la justicia en situaciones de transición y posteriores a conflictos que figuran en el párrafo 81 de la recomendación general 30, adoptando un criterio amplio, inclusivo y de participación para los mecanismos de justicia de transición; y
  - e) Aseguren la aplicación nacional de instrumentos internacionales y decisiones de los sistemas de justicia internacionales y regionales relacionados con los derechos de la mujer, y establezcan mecanismos de supervisión para la aplicación del derecho internacional.

## B. Procesos alternativos de solución de controversias

57. Muchas jurisdicciones han adoptado sistemas obligatorios u optativos para la mediación, la conciliación, el arbitraje, las resoluciones de colaboración para la solución de controversias, la facilitación y la negociación basada en los intereses. Esto se aplica, en particular, a las esferas del derecho de familia, la violencia doméstica, la justicia de menores y el derecho laboral. Los procesos alternativos de solución de controversias suelen denominarse de justicia oficiosa vinculados a los litigios judiciales oficiales pero que funcionan fuera de esos procesos. Los procesos alternativos oficiosos de solución de controversias incluyen también a los tribunales indígenas no oficiales, así como a los cargos de jefes basados en la solución alternativa

de controversias en que estos últimos y otros líderes comunitarios resuelven las controversias interpersonales, incluidos el divorcio, la custodia de los hijos y las diferencias sobre la tierra. Aunque esos procesos pueden ofrecer mayor flexibilidad y reducir los costos y las demoras para las mujeres que solicitan justicia, pueden también dar lugar a nuevas violaciones de sus derechos y a la impunidad de los perpetradores debido a que estos suelen actuar en base a valores patriarcales, produciendo un efecto negativo sobre el acceso de la mujer a los exámenes judiciales y los recursos.

58. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Informen a las mujeres de su derecho a utilizar procesos de mediación, conciliación, arbitraje y solución de controversias en colaboración;
- b) Garanticen que los procedimientos alternativos de solución de controversias no restrinjan el acceso de la mujer a otros aspectos judiciales y de otro tipo en todas las esferas del derecho, y no den lugar a nuevas violaciones de sus derechos; y
- c) Aseguren que los casos de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, bajo ninguna circunstancia se remitan a cualquiera de los procedimientos alternativos de solución de controversias.

### C. Instituciones de derechos humanos y oficinas de defensores del pueblo nacionales

59. El desarrollo de instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo puedan ofrecer otras posibilidades para el acceso de la mujer a la justicia.

60. El Comité recomienda que los Estados partes:

- a) Adopten medidas para:

- i) Proporcionar recursos adecuados para la creación y el funcionamiento sostenible de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (los Principios de París),
  - ii) Asegurar que la composición y las actividades de esas instituciones tienen en cuenta la perspectiva de género;
- b) Proporcionen a las instituciones nacionales de derechos humanos un mandato amplio y las facultades para considerar reclamaciones relativas a los derechos humanos de las mujeres;
  - c) Faciliten el acceso de la mujer a procesos de solicitudes individuales en las oficinas de los defensores del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos sobre la base de la igualdad y ofrezcan la posibilidad de que las mujeres presenten reclamaciones relativas a formas múltiples e intersectoriales de discriminación; y
  - d) Proporcionen a las instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo recursos adecuados y apoyo para que realicen investigaciones.

#### D. Sistemas de justicia plurales

61. El Comité observa que las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las decisiones del Estado pueden a veces coexistir dentro de un Estado parte determinado que tiene leyes y prácticas religiosas, consuetudinarias, indígenas o comunitarias. Esto da lugar a la existencia de sistemas extraoficiales de justicia. Hay, por lo tanto, múltiples fuentes de derecho que pueden ser reconocidas oficialmente como parte del orden jurídico nacional o funcionar sin una base jurídica explícita. Los Estados partes tienen obligaciones en virtud de los artículos 2, 5 a) y 15 de la Convención y otros instrumentos internacionales de

derechos humanos, entre otras la de asegurar que los derechos de las mujeres sean respetados de manera equitativa y que éstas estén protegidas contra violaciones de sus derechos humanos por todos los componentes de los sistemas extraoficiales en de justicia.<sup>[133]</sup>

62. La existencia de sistemas extraoficiales de justicia puede por sí misma limitar el acceso de la mujer a la justicia perpetuando y reforzando normas sociales discriminatorias. En muchos contextos, puede haber múltiples formas de obtener acceso a la justicia dentro de un sistema extraoficial, y sin embargo las mujeres no pueden ejercer efectivamente la elección de la jurisdicción. El Comité ha observado que, en algunos Estados partes en que los sistemas de derecho de familia y/o personales basados en las costumbres, la religión o las normas comunitarias coexisten junto con los sistemas civiles de derecho, las mujeres pueden no estar familiarizadas con ambos sistemas ni en condiciones de decidir cuál de esos regímenes se les aplica.
63. El Comité ha observado que existen diversos modelos en virtud de los cuales las prácticas consagradas en los sistemas extraoficiales de justicia se pueden armonizar con la Convención, a fin de reducir al mínimo los conflictos con las leyes y garantizar el acceso de la mujer a la justicia. Incluyen la promulgación de legislación que defina claramente la relación entre los sistemas extrajudiciales de justicia existentes, la creación de mecanismos estatales de revisión y el reconocimiento y la codificación oficiales de los sistemas religiosos, consuetudinarios, indígenas, comunitarios y de otro tipo. Se requerirán actividades de los Estados partes y de agentes no estatales para determinar la forma en que los sistemas extrajudiciales de justicia pueden trabajar juntos para reforzar la protección de los derechos de la mujer.<sup>[134]</sup>

<sup>133</sup> Véase, en particular, la recomendación general núm. 29.

<sup>134</sup> Véase Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (Roma, 2013).

64. El Comité recomienda que, en cooperación con entidades no estatales, los Estados partes:
- a) Tomen medidas inmediatas, incluidos los programas de capacitación y de fomento de la capacidad sobre la Convención y los derechos de la mujer para el personal de los sistemas de justicia, a fin de asegurar que los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios armonicen sus normas, procedimientos y prácticas con los derechos humanos estándar consagrados en la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos;
  - b) Promulguen legislación para regular las relaciones entre los diferentes mecanismos de los sistemas de la justicia plural a fin de reducir posibles conflictos;
  - c) Proporcionen salvaguardias contra las violaciones de los derechos humanos de la mujer permitiendo un examen por tribunales estatales y órganos administrativos de las actividades de todos los componentes de los sistemas de justicia extraoficiales, prestando especial atención a los tribunales de aldea y los tribunales tradicionales;
  - d) Aseguren que las mujeres puedan elegir, con un consentimiento informado, la ley y los tribunales judiciales aplicables en los que preferirían que se tramitaran sus reclamaciones;
  - e) Garanticen la disponibilidad de servicios de asistencia jurídica para las mujeres a fin de que puedan reclamar sus derechos dentro de los diversos sistemas de justicia extraoficiales dirigiéndose al personal local cualificado de apoyo para que les presten asistencia;
  - f) Aseguren la participación en pie de igualdad de la mujer en los órganos establecidos para vigilar, evaluar y comunicar las actuaciones de los sistemas extraoficiales de justicia a todos los niveles; y
  - g) Fomenten un diálogo constructivo y formalicen los vínculos entre los sistemas extraoficiales de justicia, incluso mediante



la adopción de procedimientos para compartir información entre ellos.

## V. Retiro de reservas a la Convención

65. Muchos países han hecho reservas respecto de ciertas disposiciones de la Convención:
- a) El artículo 2 c), que indica que todos los Estados partes se comprometen a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres y asegurar, mediante tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (artículo 2 c));
  - b) El artículo 5 a), que indica que los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y la prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; (artículo 5 a);
  - c) El artículo 15, que indica que los Estados partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad, y que reconocerán a la mujer iguales derechos para concertar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales;
  - d) El artículo 16, que indica que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio y las relaciones de familia.

66. En vista de la importancia fundamental que reviste el acceso de la mujer a la justicia, el Comité recomienda que los Estados partes retiren sus reservas a la Convención, en particular a los artículos 2, 15 y 16.

## VI. Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención

67. El Protocolo Facultativo de la Convención establece otro mecanismo jurídico internacional para que las mujeres puedan presentar sus quejas en relación con supuestas violaciones de los derechos establecidos en la Convención y para que el Comité lleve a cabo investigaciones sobre supuestas violaciones graves o sistemáticas de los derechos establecidos en la Convención, reforzando de esa forma el derecho de la mujer de acceder a la justicia. Por medio de sus decisiones sobre comunicaciones individuales, emitidas en virtud del Protocolo Facultativo, el Comité ha producido una jurisprudencia notable en relación con el acceso de la mujer a la justicia, incluso en relación con la violencia contra las mujeres<sup>[135]</sup>, las mujeres detenidas<sup>[136]</sup>, la salud<sup>[137]</sup> y el empleo<sup>[138]</sup>.
68. El Comité recomienda que los Estados partes:
- a) Ratifiquen el Protocolo Facultativo; y
  - b) Organicen y alienten la creación y difusión de programas edu-

<sup>135</sup> Véase la comunicación núm. 19/2008, Kell c. Canadá, opiniones adoptadas el 28 de febrero de 2012; comunicación núm. 20/2008, V.K. c. Bulgaria, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011; comunicación núm. 18/2008, Vertido c. Filipinas, opiniones adoptadas el 16 de julio de 2010; comunicación núm. 6/2005, Yildirim c. Austria, opiniones adoptadas el 6 de agosto de 2007; comunicación núm. 5/2005, Goekce c. Austria, opiniones adoptadas el 6 de agosto de 2007; y comunicación núm. 2/2003, A.T. c. Hungría, opiniones adoptadas el 26 de enero de 2005

<sup>136</sup> Véase la comunicación núm. 23/2009, Abramova c. Belarús, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011.

<sup>137</sup> Véase la comunicación núm. 17/2008, Teixeira c. Brasil, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011.

<sup>138</sup> Véase la comunicación núm. 28/2010, R.K.B. c. Turquía, opiniones adoptadas el 24 de febrero de 2012.

cacionales y de divulgación, recursos y actividades en diversos idiomas y formatos para informar a la mujer, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de los procedimientos disponibles para fomentar el acceso de la mujer a la justicia mediante el Protocolo Facultativo.



# 34

Recomendación general N°

## Sobre los derechos de las mujeres rurales

### I. Introducción

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoce la contribución de vital importancia de las mujeres rurales y la necesidad urgente de mejorar el reconocimiento y la protección de sus derechos humanos. A través de sus anteriores observaciones finales y recomendaciones generales, el Comité ha señalado diversas formas en que las mujeres rurales siguen sufriendo discriminación. En la presente recomendación general, el Comité aclara las obligaciones de los Estados partes de garantizar los derechos de las mujeres rurales, centrándose en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el que se reconoce la situación especial de la mujer rural y se destacan las obligaciones específicas de los Estados partes relacionadas con el reconocimiento, la promoción y la protección de sus derechos.

El artículo 14 es la única disposición de un tratado internacional de derechos humanos que se refiere específicamente a las mujeres rurales. Sin embargo, todos los derechos en el marco de la Convención se aplican a ellas, y el artículo 14 debe interpretarse en el contexto de la Convención en su conjunto. Al presentar informes, los Estados partes deberían abordar todos los artículos que guardan relación con el disfrute de los derechos de las mujeres y las niñas rurales. En consecuencia, la presente recomendación general examina los vínculos entre el artículo 14 y otras disposiciones de la Convención. Puesto que muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible abordan la situación de las mujeres rurales y ofrecen una importante oportunidad para promover los indicadores tanto de proceso y como de resultado, la intención específica de la presente recomendación general es orientar a los Estados partes sobre el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las mujeres rurales. Aunque la Recomendación general N° 34 se centra en las mujeres rurales de los países en desarrollo, algunos de sus aspectos se refieren también a la situación de las mujeres rurales en los países desarrollados. Se reconoce que las mujeres rurales, incluso en los países desarrollados, sufren discriminación y dificultades en diversos ámbitos, como el empoderamiento económico, la participación en la vida política y pública, el acceso a los servicios y la explotación laboral de las trabajadoras rurales migrantes.

## II. Antecedentes

Actualmente, las mujeres rurales representan un 25% de la población mundial. Desempeñan un papel decisivo en el mantenimiento y la mejora de los medios de vida rurales y el fortalecimiento de las comunidades rurales. En los últimos años, el Comité ha desarrollado un conjunto considerable de jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres rurales y las dificultades que afrontan, especialmente a través de observaciones finales. Varias conferencias de las Naciones Unidas han reconocido el papel de las mujeres rurales en la agricultura, el desarrollo rural, la ali-

mentación y la nutrición, y la reducción de la pobreza<sup>[139]</sup>. Por lo tanto, es necesario prestar una mayor atención específica a las mujeres rurales, como se reconoce en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Comité reconoce que las mujeres rurales siguen encontrándose con obstáculos sistemáticos y persistentes a la hora de disfrutar plenamente de sus derechos humanos y que, en muchos casos, las condiciones se han deteriorado. En numerosos Estados, los derechos y las necesidades de las mujeres rurales no se atienden lo suficiente o se ignoran en las leyes, las políticas nacionales y locales, los presupuestos y las estrategias de inversión a todos los niveles. Incluso cuando existen, las leyes y políticas que tienen en cuenta la situación de las mujeres rurales y prevén medidas especiales para atenderla a menudo no se aplican.

A nivel mundial, y con pocas excepciones, en relación con todos los indicadores de género y desarrollo para los que existen datos, las mujeres rurales se encuentran en peor situación que los hombres rurales y las mujeres y los hombres urbanos<sup>[140]</sup>, y la pobreza y exclusión les afectan de manera desproporcionada. Se enfrentan a una discriminación sistemática en el acceso a la tierra y los recursos naturales. Soportan la mayor parte de la carga de trabajo no remunerado debido a los papeles estereotipados asignados a cada género, la desigualdad dentro del hogar y la falta de infraestructura y servicios, también con respecto a la producción alimentaria y el trabajo asistencial. Aun cuando tienen un empleo formal, desempeñan con mayor frecuencia trabajos inseguros, peligrosos, mal remunerados y no cubiertos por la protección social. Es menos probable que hayan recibido educación y corren mayor riesgo de ser víctimas de la trata y el trabajo forzoso, así como el matrimonio infantil

<sup>139</sup> El 15 de octubre se ha proclamado como Día Internacional de las Mujeres Rurales. El tema prioritario del 56º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer fue también el empoderamiento de la mujer rural y su función en la erradicación del hambre y la pobreza, en el desarrollo y en los problemas actuales.

<sup>140</sup> Véase *La mujer en el mundo 2010: Tendencias y estadísticas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.XVII.11). Disponible en [unstats.un.org/unsd](http://unstats.un.org/unsd).

y/o forzado y otras prácticas nocivas (véase CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18). Tienen más probabilidades de caer enfermas, sufrir malnutrición o morir por causas prevenibles, y sufren especial desventaja con respecto al acceso a la atención sanitaria.

Las mujeres rurales también tienen más probabilidades de verse excluidas de los puestos de liderazgo y toma de decisiones a todos los niveles. Se ven afectadas de manera desproporcionada por la violencia por razón de género y la falta de acceso a la justicia y a recursos jurídicos eficaces. Indudablemente, no debe ignorarse la importancia del empoderamiento, la libre determinación y la posición de las mujeres rurales en la toma de decisiones y la gobernanza. Cuando se ignora, los Estados ponen en peligro su propio progreso.

### III. Obligaciones generales de los Estados partes de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las mujeres rurales

#### A. Aplicación de los artículos 1 y 2

La definición de discriminación que figura en el artículo 1 de la Convención se aplica a todas las mujeres y se refiere a todas las formas de discriminación, con lo que su aplicación a las mujeres rurales es evidente. El artículo 2 establece que los Estados partes condenarán la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y está intrínsecamente ligado a todas las demás disposiciones sustantivas de la Convención, incluido el artículo 14. Para cumplir lo dispuesto en el artículo 2 en relación con las mujeres rurales, los Estados partes deben abstenerse de la comisión u omisión de actos que las discriminen.

La justicia resulta inaccesible a las mujeres rurales cuando se combinan marcos jurídicos discriminatorios o inadecuados, ordenamientos jurídicos complejos, situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, la falta de in-



formación y limitaciones socioculturales. Uno de los factores que contribuyen a las prácticas y estereotipos discriminatorios, máxime en las zonas rurales, es la existencia paralela de leyes y autoridades reglamentarias, consuetudinarias y religiosas a menudo superpuestas o contradictorias. Muchas mujeres y niñas rurales viven en comunidades en las que se utilizan mecanismos oficiosos de justicia para resolver controversias. Aunque la justicia informal puede resultarles más accesible, las normas y los mecanismos que no se ajustan a la Convención deben armonizarse con ella y con la Recomendación general N° 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

Los Estados partes deberían velar por que los marcos jurídicos no sean discriminatorios y garanticen el acceso de las mujeres rurales a la justicia, con arreglo a la Recomendación general N° 33, entre otras cosas:

- a) Realizando un análisis de las consecuencias de las leyes vigentes en función del género para evaluar su efecto en las mujeres rurales;
- b) Promulgando legislación para regular la relación entre los distintos mecanismos dentro de los ordenamientos jurídicos plurales, a fin de reducir los conflictos de derecho y garantizar que las mujeres rurales puedan reivindicar sus derechos;
- c) Sensibilizando a las mujeres rurales y aumentando sus conocimientos básicos de derecho mediante el suministro de información sobre sus derechos y la existencia de ordenamientos jurídicos plurales (cuando proceda);
- d) Garantizando un acceso gratuito o asequible a los servicios jurídicos y la asistencia letrada;
- e) Fomentando el empoderamiento jurídico de las mujeres rurales, por ejemplo a través de procedimientos judiciales y cuasi judiciales que tengan en cuenta la perspectiva de género;
- f) Eliminando los obstáculos que impiden a las mujeres rurales acceder a la justicia, asegurando que haya mecanismos de justicia oficiales y oficiosos y medios alternativos de arreglo de controversias a su disposición;

- g) Garantizando su acceso físico a los tribunales y otros mecanismos de justicia, por ejemplo mediante la disposición de tribunales móviles que sean accesibles a ellas;
- h) Impartiendo formación a la judicatura, los abogados, los agentes del orden, los asistentes jurídicos, los líderes tradicionales y otras autoridades y funcionarios pertinentes en las zonas rurales sobre los derechos de las mujeres rurales y la repercusión negativa de la discriminación contra ellas.

La discriminación contra las mujeres rurales no puede entenderse plenamente sin tener en cuenta los orígenes macroeconómicos de la desigualdad de género. Los Estados no suelen reconocer la función de las mujeres y las niñas del medio rural en el trabajo no remunerado ni su contribución al producto interno bruto y, por ende, al desarrollo sostenible. Los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio, tributación y otras políticas económicas y fiscales pueden tener una incidencia negativa considerable en la vida de las mujeres rurales. Las cuestiones ambientales, incluidos el cambio climático y los desastres naturales, a menudo provocados por el uso insostenible de los recursos naturales, así como las malas prácticas de gestión de desechos, también tienen efectos perjudiciales en el bienestar de las mujeres rurales. Las políticas, reformas y leyes neutras en cuanto a género pueden sostener y reforzar las desigualdades existentes relacionadas con todo lo anterior.

**Los Estados partes deberían velar por que las políticas macroeconómicas, incluidas las políticas comerciales, fiscales y de inversión, así como los acuerdos bilaterales y multilaterales, respondan a las necesidades de las mujeres rurales y fortalezcan la capacidad productiva y de inversión de las pequeñas productoras. Deberían corregir los efectos negativos y diferenciales de las políticas económicas, incluida la liberalización de la agricultura y el comercio general, la privatización y la mercantilización de la tierra, el agua y los recursos naturales, en la vida de las mujeres rurales y el ejercicio de sus derechos. Del mismo modo, los asociados para el de-**

sarrollo también deberían procurar que sus políticas de asistencia para el desarrollo se centren en las necesidades específicas de las mujeres rurales.

Los Estados partes deberían hacer frente a las amenazas específicas que plantean para las mujeres rurales el cambio climático, los desastres naturales, la degradación de la tierra y el suelo, la contaminación del agua, las sequías, las inundaciones, la desertificación, los plaguicidas y productos agroquímicos, las industrias extractivas, los monocultivos, la biopiratería y la pérdida de biodiversidad, en particular la biodiversidad agrícola. Deberían aliviar y mitigar esas amenazas y velar por que las mujeres rurales disfruten de un medio ambiente seguro, limpio y saludable. Deberían abordar eficazmente la incidencia de dichos riesgos para las mujeres rurales en la planificación y aplicación de todas las políticas relativas al medio ambiente, el cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la preparación y gestión de dicho riesgo, y asegurar la plena participación de las mujeres rurales en el diseño, la planificación y la aplicación de estas políticas. Los Estados partes deberían asimismo garantizar la protección y seguridad de las mujeres y las niñas del medio rural en todas las fases de los desastres y otras crisis, desde la alerta temprana hasta el socorro, la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Los Estados partes deberían regular las actividades de los agentes nacionales no estatales dentro de su jurisdicción, también cuando operan fuera del territorio del país. La Recomendación general N° 28 (2010) sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 reafirma el requisito del artículo 2 e) de eliminar la discriminación cometida por cualquier agente público o privado, que se extiende a los actos de las empresas nacionales que operan fuera del territorio del país. Los Estados partes deberían cumplir sus obligaciones extraterritoriales con respecto a las mujeres rurales, entre otras cosas no interfiriendo, directa o indi-

**rectamente, en el disfrute de sus derechos; adoptando medidas reguladoras para evitar que cualquier agente bajo su jurisdicción, incluidas las personas físicas, las empresas y las entidades públicas, vulneren o abusen de los derechos de las mujeres rurales fuera de su territorio; y velando por que la cooperación internacional y la asistencia para el desarrollo, ya sean bilaterales o multilaterales, promuevan los derechos de las mujeres rurales fuera de su territorio. Las mujeres rurales afectadas deberían disponer de recursos adecuados y eficaces cuando un Estado parte haya incumplido sus obligaciones extraterritoriales.**

En consonancia con la Recomendación general N° 28, los Estados partes deberían reconocer que las mujeres rurales no son un grupo homogéneo y a menudo se enfrentan a formas entrecruzadas de discriminación. Muchas mujeres indígenas y afrodescendientes viven en zonas rurales y sufren discriminación debido a su origen étnico, idioma y forma de vida tradicional. Las mujeres rurales que pertenecen a otras minorías étnicas o a minorías religiosas, así como las mujeres cabezas de familia, también pueden sufrir mayores tasas de pobreza y otras formas de exclusión. Las mujeres que trabajan en las zonas rurales, incluidas las campesinas, las pastoras, las migrantes, las pescadoras y las mujeres sin tierras, también sufren desproporcionadamente formas entrecruzadas de discriminación. Como se reconoce en la Recomendación general N° 18 (1991) sobre las mujeres discapacitadas, aunque estas últimas se enfrentan a dificultades particulares en todos los ámbitos de la vida, este es especialmente el caso de las que viven en zonas rurales. La discriminación puede agravarse en las zonas rurales por la falta de acceso adecuado a servicios como el agua, el saneamiento, la electricidad, la atención sanitaria, el cuidado de niños y ancianos y la educación inclusiva y culturalmente apropiada, entre otros. Como se reconoce en la Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, las mujeres de edad y las viudas pueden sufrir también estigmatización y aislamiento en las zonas rurales, lo que las expone a mayores riesgos de maltrato. Además, las

mujeres rurales, incluidas las mujeres cabezas de familia, que viven en zonas afectadas por conflictos se enfrentan a problemas de seguridad y mayores obstáculos para disfrutar de sus derechos.

**Los Estados partes deberían eliminar todas las formas de discriminación contra grupos de mujeres rurales desfavorecidos y marginados. Por ejemplo, los Estados partes deberían velar por que los grupos de mujeres rurales desfavorecidos y marginados, incluidas las mujeres rurales que pertenecen a minorías indígenas, afrodescendientes, étnicas y religiosas, las cabezas de familia, las campesinas, las pastoras, las pescadoras, las mujeres sin tierras, las migrantes y las mujeres rurales afectadas por conflictos, estén protegidas contra las formas entrecruzadas de discriminación y tengan acceso a educación, empleo, agua y saneamiento y atención sanitaria, entre otras cosas. Los Estados partes deberían elaborar políticas y programas que garanticen el disfrute igualitario de los derechos de las mujeres rurales con discapacidad, por ejemplo asegurando la accesibilidad de la infraestructura y los servicios. Los Estados partes también deberían velar por que las mujeres rurales de edad tengan acceso a servicios sociales y protección social adecuada, así como a recursos económicos y al empoderamiento para vivir con dignidad, en particular mediante el acceso a servicios financieros y seguridad social.**

### **B. Artículo 14, párrafo 1**

Con arreglo al artículo 14, párrafo 1, los Estados partes deben tener en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía. El desarrollo inclusivo y sostenible debe garantizar los derechos de las mujeres rurales, poniendo de relieve su papel como agentes clave y reconociendo plenamente el valor económico de su trabajo remunerado y no remunerado.

Los Estados partes deberían fomentar el desarrollo económico inclusivo y sostenible, que permite a las mujeres rurales disfrutar de sus derechos, y:

- a) Reconocer su contribución decisiva a las economías locales y nacionales y la producción alimentaria, así como al bienestar de sus familias y comunidades, entre otras cosas a través del trabajo asistencial no remunerado y el trabajo en explotaciones agrícolas familiares, de conformidad con la Recomendación general N° 17 (1991) sobre la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto;
- b) Fomentar su empoderamiento y asegurar su independencia económica y social, en particular creando entornos propicios en consonancia con la Recomendación general N° 25 (2004) sobre las medidas especiales de carácter temporal, por ejemplo a través de programas y políticas destinados a mejorar las condiciones económicas de las mujeres rurales;
- c) Velar por que puedan acogerse de manera efectiva y directa a los programas económicos y sociales, incluyéndolas en el diseño y la elaboración de todos los planes y estrategias pertinentes, como los relativos a la salud, la educación, el empleo y la seguridad social.

**C. Artículo 14, párrafo 1, léase conjuntamente con los artículos 3, 4, párrafo 1, 5, letra a), 6, 9, 15 y 16**

El artículo 3 establece que los Estados partes tomarán en todas las esferas todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer.

**Los Estados partes deberían adoptar leyes, políticas, normativas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institu-**

**cionales eficaces para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres rurales, con miras a garantizarles el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres.**

El artículo 4, párrafo 1, prevé la adopción de medidas especiales de carácter temporal por los Estados partes para acelerar la igualdad sustantiva. Entre tales medidas puede incluirse la redistribución de las funciones de toma de decisiones y los recursos. La Recomendación general N° 25 hace hincapié en que, cuando sea necesario, esas medidas deberán estar destinadas a las mujeres que son objeto de discriminación múltiple, incluidas las mujeres rurales.

**Los Estados partes deberían establecer y aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de las mujeres rurales en todas las esferas en las que están insuficientemente representadas o en desventaja, entre ellas la vida política y pública, la educación, la salud y el empleo.**

El artículo 5 a) se refiere a la eliminación de las prácticas y estereotipos discriminatorios, que suelen ser más predominantes en las zonas rurales. Las mujeres y las niñas rurales a menudo se encuentran en desventaja por prácticas nocivas (véase CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, párr. 9) como el matrimonio infantil y/o forzado, la poligamia y la mutilación genital femenina, que ponen en peligro su salud y bienestar y pueden empujarlas a emigrar para escapar de esas prácticas, lo que las expone posiblemente a otros riesgos. También sufren desventaja debido a prácticas tales como la herencia de deudas ancestrales, que perpetúan los ciclos de pobreza, y a estereotipos discriminatorios y prácticas conexas que les impiden disfrutar de sus derechos sobre la tierra, el agua y los recursos naturales, como la primogenitura masculina y el arrebato de bienes a las viudas.

**Con arreglo a la Recomendación general N° 31 (2014) sobre las prácticas nocivas, los Estados partes deberían eliminar las prácticas**

**nocivas, entre ellas el matrimonio infantil y/o forzado, la mutilación genital femenina y la herencia de deudas ancestrales, que afectan negativamente a la salud, el bienestar y la dignidad de las mujeres y las niñas rurales. Deberían eliminar los estereotipos discriminatorios, incluidos aquellos que comprometen la igualdad de derechos de las mujeres rurales a la tierra, el agua y otros recursos naturales. En este sentido, los Estados partes deberían adoptar una serie de medidas, como programas de divulgación y apoyo o campañas de sensibilización y mediáticas, en colaboración con los líderes tradicionales y la sociedad civil, para eliminar las prácticas y los estereotipos nocivos.**

En la Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer se afirma que las mujeres de las zonas rurales corren el riesgo de ser víctimas de la violencia a causa de la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales. Las niñas de esas comunidades corren un riesgo especial de actos de violencia y explotación y acoso sexuales cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad. Los defensores de los derechos humanos de las mujeres rurales a menudo corren riesgo de sufrir violencia cuando trabajan, por ejemplo, para proteger a las víctimas, transformar sus costumbres locales o garantizar los derechos sobre los recursos naturales.

**Los Estados partes deberían prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas rurales, y, en consonancia con las recomendaciones generales núms. 19 y 33:**

- a) **Sensibilizar a las mujeres y los hombres, las niñas y los niños del medio rural, así como a los líderes locales, religiosos y comunitarios, sobre los derechos de las mujeres y las niñas rurales, con el objetivo de eliminar las actitudes y prácticas sociales discriminatorias, en particular las que aprueban la violencia por razón de género;**



- b) **Adoptar medidas eficaces encaminadas a prevenir, investigar, juzgar y castigar los actos de violencia contra las mujeres y las niñas del medio rural, incluidas las mujeres y las niñas rurales migrantes, ya sean perpetrados por el Estado, agentes no estatales o particulares;**
- c) **Asegurar que las víctimas que viven en zonas rurales tengan acceso efectivo a la justicia, incluida la asistencia letrada, así como a compensación y otras formas de resarcimiento o reparación, y que las autoridades a todos los niveles en las zonas rurales, incluidos la judicatura, los administradores judiciales y los funcionarios, cuenten con los recursos necesarios y la voluntad política para responder a la violencia contra las mujeres y las niñas rurales y protegerlas de las represalias por denunciar abusos;**
- d) **Velar por que haya servicios integrados para víctimas, incluidos centros de acogida de emergencia y servicios de salud integrales, accesibles a las mujeres y las niñas de las zonas rurales. Estos servicios deberían evitar la estigmatización y proteger la privacidad y dignidad de las víctimas;**
- e) **Aplicar medidas para prevenir y responder a los ataques y amenazas contra los defensores de los derechos humanos de las mujeres rurales, prestando especial atención a los que se dedican a cuestiones relacionadas con la tierra y los recursos naturales, la salud de la mujer, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, la eliminación de las costumbres y prácticas discriminatorias y la violencia por razón de género.**

El artículo 6, relativo a la eliminación de la trata de mujeres y la explotación de la prostitución, tiene especial relevancia para las mujeres y las niñas rurales, incluidas las mujeres y las niñas indígenas, que corren riesgos específicos porque viven en zonas remotas. Las dificultades económicas de la vida rural, junto con la falta de información sobre la trata y el *modus operandi* de los traficantes, pueden hacerlas especialmente vulnerables, en particular en las regiones afectadas por conflictos.

Los Estados partes deberían atajar las causas profundas de la trata de mujeres empoderando económicamente a las mujeres rurales y creando conciencia en las zonas rurales sobre los riesgos de ser atraídas por los traficantes y sus métodos de actuación. Los Estados partes deberían velar por que la legislación contra la trata se ocupe de los problemas sociales y económicos a que se enfrentan las mujeres y las niñas rurales e impartir formación con perspectiva de género sobre medidas de prevención, protección y asistencia para víctimas a la judicatura, la policía, los guardas fronterizos, otros agentes del orden y los trabajadores sociales, especialmente en las zonas rurales y las comunidades indígenas.

El artículo 9 establece que los Estados partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Las mujeres rurales y sus hijos pueden verse privados de sus derechos si no se les reconoce como ciudadanos de sus países. Su apatridia suele ser consecuencia de una legislación discriminatoria conforme a la cual las mujeres no pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos o a su cónyuge extranjero, o podrían correr el riesgo de perder la nacionalidad por su matrimonio con un extranjero o como consecuencia del divorcio. Además, los documentos de identidad pueden resultar más difíciles de obtener en las zonas rurales, debido en particular a la inexistencia de un registro de nacimientos o de certificados de matrimonio, divorcio o defunción.

**Con arreglo a la Recomendación general N° 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, los Estados partes deberían velar por que las mujeres rurales puedan adquirir, cambiar, conservar o renunciar a su nacionalidad, o transmitirla a sus hijos o a su cónyuge extranjero, en las mismas condiciones que los hombres, y por que conozcan sus derechos en este sentido. Los Estados partes también deberían proporcionar acceso a las mujeres rurales a documentos de identificación personal (como carnés de identidad, pasaportes y**

**número de la seguridad social) y garantizar que los procedimientos de registro civil, en particular de nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones, sean accesibles en las zonas rurales.**

El artículo 15 establece la igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley y una capacidad jurídica idéntica en materia civil, de modo que, por ejemplo, las mujeres rurales tienen la misma capacidad jurídica que los hombres para celebrar contratos y administrar bienes con independencia de su marido o tutor masculino.

**Los Estados partes deberían velar por que las mujeres rurales sean iguales ante la ley y tengan la misma capacidad jurídica que los hombres en materia civil, entre otras cosas para celebrar contratos y administrar bienes con independencia de su marido o tutor masculino.**

499

El artículo 16 establece la igualdad de la mujer en el matrimonio y las relaciones familiares, que es algo de lo que no disfrutaban muchas mujeres rurales debido a las normas sociales, prácticas y leyes discriminatorias, los sistemas de justicia plurales, cuando existen, o la falta de aplicación de las leyes pertinentes. Las niñas de las comunidades rurales corren especial riesgo de ser víctimas del matrimonio infantil y/o forzado y de tener embarazos precoces. Las mujeres rurales también se ven desproporcionadamente afectadas por la poligamia, que menoscaba gravemente la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares.

**Los Estados partes deberían armonizar las leyes sobre la condición personal y la familia con el artículo 16, en consonancia con las recomendaciones generales núm. 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares y núm. 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, garantizar que las mujeres rurales tengan los mismos derechos en el matrimonio, entre otras cosas a los bienes conyugales tras el divorcio o la muerte de su cónyuge y a la manu-**

tención o pensión alimenticia, y sensibilizar sobre los derechos de la mujer en el matrimonio en las zonas rurales.

Los Estados partes deberían adoptar medidas para prevenir y prohibir el matrimonio infantil y/o forzado entre las mujeres y las niñas rurales, en particular mediante la reforma y aplicación de las leyes que prohíben estas prácticas en las zonas rurales, campañas mediáticas destinadas especialmente a sensibilizar a los hombres, la oferta de programas escolares de prevención, que incluyan educación en salud sexual y reproductiva adecuada a la edad, y la prestación de servicios sociales y sanitarios para niñas rurales casadas y niñas expuestas al riesgo del matrimonio infantil y/o forzado. Además, los Estados partes deberían desalentar y prohibir la práctica de la poligamia, que puede ser más común en las zonas rurales.

#### IV. Obligaciones de los Estados partes en relación con dimensiones específicas de los derechos de las mujeres rurales

##### A. Derecho a participar en el desarrollo rural y en sus beneficios (art. 14, párr. 2 a))

Debe considerarse a las mujeres rurales como impulsoras del desarrollo sostenible. Pese al papel vital que estas desempeñan en la agricultura y el desarrollo rural, las políticas e iniciativas a menudo no integran una perspectiva de género y las mujeres rurales no suelen beneficiarse de marcos propicios. Los derechos de las mujeres rurales tampoco suelen tenerse en cuenta en las actividades de desarme, desmovilización y reintegración en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

Los Estados partes deberían establecer marcos institucionales, jurídicos y normativos propicios para garantizar que el desarrollo rural y las políticas agrícolas e hídricas, también con respecto a la silvi-

cultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura, tengan en cuenta el género y dispongan de suficiente presupuesto. Los Estados partes deberían garantizar:

- a) La integración y generalización de la perspectiva de género en todas las políticas, estrategias, planes (incluidos los planes operacionales) y programas agrícolas y de desarrollo rural, a fin de que las mujeres rurales puedan actuar y ser visibles como partes interesadas, responsables de tomar decisiones y beneficiarias, de conformidad con las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza, la Recomendación general N° 23 (1997) sobre la vida política y pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los Estados partes deberían velar por que estas políticas, estrategias, planes y programas tengan marcos de seguimiento y evaluación clara con base empírica;
- b) El establecimiento de dependencias de género con funcionarios de categoría superior en los ministerios competentes para el desarrollo rural, respaldadas con presupuestos suficientes, procedimientos institucionales, marcos de rendición de cuentas y mecanismos de coordinación eficaces;
- c) La protección de los derechos de las mujeres rurales, específicamente cuando se planifiquen programas de desarrollo rural ligados a actividades de desarme, desmovilización y reintegración en entornos de conflicto o posteriores a conflictos, de conformidad con la Recomendación general N° 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

## B. Servicios de atención médica (art. 14, párr. 2 b), léase conjuntamente con el art. 12)

El acceso a la atención sanitaria, incluida la atención de la salud sexual y reproductiva, a menudo es extremadamente limitado para las mujeres rurales, así como las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad, debido a las normas sociales y las actitudes patriarcales imperantes, las asignaciones presupuestarias insuficientes para los servicios de salud rurales, la falta de infraestructura y personal formado, la ausencia de información sobre métodos modernos de anticoncepción, la lejanía y la falta de transporte. La falta de acceso a una alimentación y nutrición adecuadas, agua potable apta para el consumo, saneamiento e instalaciones de gestión de desechos da lugar a un aumento de los riesgos sanitarios. Algunos problemas de salud, como la fístula obstétrica, también son más frecuentes entre las mujeres rurales y se derivan directamente de la falta de acceso a servicios sanitarios de emergencia capaces de practicar cesáreas, e indirectamente del embarazo precoz y la malnutrición.

La mortalidad y la morbilidad maternas son desproporcionadamente elevadas en muchas zonas rurales. El matrimonio infantil expone a las niñas rurales al riesgo de tener embarazos precoces y contribuye significativamente a la mortalidad materna, en particular en los países en desarrollo. A nivel mundial, la presencia de parteros cualificados y personal médico es más baja en las zonas rurales que en las urbanas, y ello da lugar a una escasa atención prenatal, perinatal y posnatal. Existe una mayor necesidad insatisfecha de servicios de planificación familiar y anticoncepción debido a la pobreza, la falta de información y la limitada disponibilidad y accesibilidad de servicios. Es más probable que recurran al aborto en condiciones de riesgo las mujeres rurales que sus homólogas urbanas, una situación que pone en riesgo su vida y su salud. Incluso en los países en los que el aborto es legal, las condiciones restrictivas, incluidos los períodos de espera irrazonables, a menudo dificultan el acceso de las mujeres rurales. Cuando el aborto es ilegal, la incidencia en la salud es aún mayor.

Los Estados partes deberían salvaguardar el derecho de las mujeres y las niñas rurales a una atención sanitaria adecuada y garantizar:

- a) La existencia de instalaciones y servicios sanitarios de alta calidad físicamente accesibles y asequibles para las mujeres rurales, incluidas las mujeres de edad, las mujeres cabezas de familia y las mujeres con discapacidad (prestados de forma gratuita cuando sea necesario), culturalmente aceptables para ellas y dotados de personal médico formado. Los servicios deberían ofrecer: atención primaria de la salud, que incluya la planificación familiar; acceso a los anticonceptivos, incluidos los anticonceptivos de emergencia, y al aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto de alta calidad, independientemente de que sea legal; servicios prenatales, perinatales, posnatales y obstétricos; servicios de prevención y tratamiento del VIH, que incluyan intervenciones de emergencia tras una violación; servicios de salud mental; asesoramiento sobre nutrición y alimentación de lactantes y niños pequeños; mamografías y otros servicios de examen ginecológico; servicios de prevención y tratamiento de enfermedades no transmisibles como el cáncer; acceso a medicamentos esenciales, incluidos analgésicos; y atención paliativa;
- b) La financiación adecuada de los sistemas de atención sanitaria en las zonas rurales, en particular con respecto a la salud y los derechos sexuales y reproductivos;
- c) La derogación de las leyes y normativas que dificultan al acceso de las mujeres rurales a la atención sanitaria, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva, en particular las leyes que penalizan el aborto o exigen períodos de espera o el consentimiento de terceros para practicarlo;
- d) El seguimiento sistemático y regular de la salud y el estado nutricional de las mujeres embarazadas y las madres que acaban de dar a luz, especialmente las madres adolescen-

- tes, y sus bebés. En caso de malnutrición o falta de acceso a agua limpia, deben suministrarse sistemáticamente durante todo el embarazo y la lactancia raciones adicionales de alimentos y agua potable;
- e) Servicios adecuados de agua y saneamiento en los centros de atención de la salud rurales;
  - f) La amplia difusión de información sanitaria en los idiomas y dialectos locales a través de diversos medios, entre ellos por escrito, mediante ilustraciones y verbalmente, entre otras cosas sobre la higiene; la prevención de enfermedades transmisibles, no transmisibles y de transmisión sexual; estilos de vida y nutrición saludables; la planificación familiar y las ventajas del retraso del embarazo; la salud durante el embarazo; la lactancia y sus efectos en la salud maternoinfantil; y la necesidad de eliminar la violencia contra la mujer, incluidas la violencia sexual y doméstica y las prácticas nocivas;
  - g) La regulación eficaz de la comercialización de sucedáneos de la leche materna y la aplicación y el seguimiento del Código Internacional de Comercialización de Sucédáneos de la Leche Materna;
  - h) La formación de trabajadores sanitarios comunitarios y parteras tradicionales con una perspectiva de género y cultural, la oferta de clínicas móviles que presten servicios sanitarios asequibles en zonas rurales remotas y la mejora de la educación sanitaria de las comunidades rurales, incluida la educación sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres;
  - i) La inversión en planes de microseguros comunitarios y médicos para ayudar a las mujeres rurales, incluidas las cuidadoras, a cubrir sus necesidades sanitarias.



**C. Vida económica y social (art. 14, párr. 2 c), léase conjuntamente con el art. 11, párrs. 1 e) y 2 b) y el art. 13 a))**

El artículo 14, párrafo 2 c), establece que los Estados partes asegurarán que las mujeres rurales se beneficien directamente de los programas de seguridad social. Sin embargo, la mayoría de las mujeres rurales tienen escasas oportunidades en el mercado laboral estructurado, y es más probable que se dediquen a actividades no reguladas por los códigos de trabajo y la legislación sobre seguridad social ligados al empleo formal. Por lo tanto, están expuestas a mayores riesgos y necesitan medidas de protección social que tengan en cuenta su situación.

Para eliminar la discriminación contra las mujeres rurales en la vida económica y social, los Estados partes deberían:

- a) **Asegurar que las mujeres rurales que desempeñan un trabajo sin remuneración o en el sector informal tengan acceso a una protección social no contributiva de conformidad con la Recomendación general N° 16 (1991) sobre las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas, y que las que trabajan en el sector formal tengan acceso a prestaciones de seguridad social contributivas por derecho propio, independientemente de su estado civil;**
- b) **Adoptar niveles mínimos de protección social con perspectiva de género que garanticen que todas las mujeres rurales tengan acceso a atención sanitaria esencial, guarderías y seguridad de ingresos, en consonancia con el artículo 14, párrafos 2 b) y 2 h), y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo.**

**D. Educación (art. 14, párr. 2 d), léase conjuntamente con el art. 10 a)**

En todo el mundo, las mujeres y las niñas rurales tienen un menor nivel de alfabetización y se encuentran en desventaja en lo que se refiere al acceso a la educación y la formación. Las niñas rurales pueden ser víctimas del matrimonio infantil y/o forzado y sufrir acoso sexual y violencia dentro y fuera de los centros educativos, lo que puede obligarlas a abandonar la escuela. Su asistencia escolar también se ve a menudo restringida por tareas domésticas y asistenciales —como cocinar, cuidar de niños, trabajar en la explotación agrícola e ir a buscar agua y madera—, las largas distancias que deben recorrer hasta la escuela y la falta de agua, instalaciones sanitarias y saneamiento adecuados en las escuelas, que no cubren las necesidades de las niñas que menstrúan. En algunas regiones, las estudiantes y las profesoras de escuelas femeninas sufren amenazas y ataques de opositores a la educación de las niñas.

**Los Estados partes deberían proteger el derecho de las niñas y las mujeres rurales a la educación y velar por que:**

- a) **Exista educación de alta calidad, accesible y asequible para todas las mujeres y las niñas rurales, incluidas aquellas con discapacidad, mejorando la infraestructura educativa en las zonas rurales, aumentando el número de docentes cualificados, incluidas mujeres, y garantizando que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita y que la educación se imparta en los idiomas locales y de una manera apropiada desde el punto de vista cultural;**
- b) **Se imparta formación sistemática al personal docente a todos los niveles del sistema educativo sobre los derechos de las niñas y las mujeres rurales y sobre la necesidad de luchar contra los estereotipos basados en el sexo, el género, la etnia o de otra índole que limitan sus oportunidades educativas. Deberían revisarse los planes de estudios para eliminar los estereotipos discriminatorios sobre el papel y**

- las responsabilidades del hombre y la mujer en la familia y en la sociedad;
- c) Se sensibilice para cambiar las actitudes negativas en las zonas rurales hacia la educación de las niñas y se ofrezcan incentivos para ayudar a las niñas rurales y a sus padres a compensar los costos directos e indirectos de la educación, por ejemplo mediante becas y ayudas económicas, préstamos y transferencias de efectivo y transporte;
  - d) Se establezcan programas, tanto dentro como fuera del sistema escolar, para reducir la participación de las niñas rurales en trabajos asistenciales no remunerados, que constituyen un obstáculo para la asistencia escolar, y proteger a las niñas rurales de la explotación laboral, el matrimonio infantil y/o forzado y la violencia por razón de género, incluida la violencia y el abuso sexuales;
  - e) La protección de las instituciones educativas sea una prioridad para las fuerzas de seguridad, cuando las alumnas y las profesoras sufran ataques de opositores a la educación de las niñas;
  - f) Se aliente a las mujeres y las niñas rurales a elegir esferas de estudio y carreras no tradicionales, como matemáticas, informática, ciencias naturales y agrícolas y tecnología, por ejemplo a través de programas de asesoramiento académico y profesional que también puedan aplicarse a actividades microempresariales en el hogar o la comunidad;
  - g) No se expulse a las niñas embarazadas de las escuelas rurales durante el embarazo y se les permita volver a la escuela tras el parto, y se faciliten guarderías y salas de lactancia, así como asesoramiento sobre cuidado infantil y lactancia;
  - h) Las escuelas de las zonas rurales dispongan de instalaciones de agua adecuadas y letrinas separadas, seguras y resguardadas para niñas y ofrezcan educación sobre la higiene y recursos para la higiene menstrual, prestando especial atención a las niñas con discapacidad;

- i) **Se ofrezcan programas de alfabetización de adultos para mujeres en las zonas rurales;**
- j) **La formación en el empleo se adapte y se oriente a las necesidades profesionales de las mujeres rurales, y estas disfruten de igualdad de acceso a la educación técnica y profesional y la formación profesional, por ejemplo sobre prácticas agrícolas sostenibles, salud animal y mejora de la cría.**

Además de la educación y la formación, el artículo 14, párrafo 2 d), también establece que las mujeres rurales podrán beneficiarse de los servicios comunitarios y de divulgación, que desempeñan un importante papel en la educación para agricultores, la productividad agrícola y el empoderamiento económico de la mujer. Esos servicios no suelen responder eficazmente a las prioridades, capacidades y necesidades de las mujeres rurales ni promueven de forma suficiente su acceso a los conocimientos técnicos.

**Los Estados partes deberían mejorar el diseño y la prestación de servicios de divulgación agrícola y asesoramiento rural de alta calidad, reconociendo a las mujeres como agricultoras y clientes. Estos servicios deberían garantizar que el personal masculino y femenino de servicios de divulgación agrícola y asesoramiento rural esté especializado en diseño e impartición de programas con perspectiva de género y reciba formación periódica sobre derechos de la mujer, igualdad de género, análisis de género y programación con perspectiva de género. Los Estados partes deberían adoptar, aplicar y supervisar y evaluar periódicamente políticas y programas de divulgación agrícola y asesoramiento rural con perspectiva de género.**

**Los Estados partes deberían promover la representación de las mujeres rurales en los servicios de divulgación agrícola, contratando a un mayor número de mujeres como divulgadoras y asesoras, y garantizar que las políticas organizativas apoyen los derechos, nece-**

**sidades y aspiraciones de las mujeres. Los Estados partes deberían asimismo aumentar la proporción de contenido educativo impartido a través de servicios de divulgación que sea relevante para las mujeres rurales empleando más científicas en la investigación agrícola.**

**Los Estados partes deberían promover específicamente el acceso de las mujeres rurales a los conocimientos técnicos sobre técnicas de cosecha, conservación, almacenamiento, transformación, envasado, comercialización y emprendimiento.**

#### **E. Empleo (art. 14, párr. 2 e), léase conjuntamente con el art. 11)**

Las mujeres rurales tienen escasas oportunidades de empleo remunerado y tienden a trabajar una cantidad extremadamente elevada de horas en puestos de baja cualificación, a tiempo parcial, estacionales, mal remunerados o no remunerados, actividades domésticas y la agricultura de subsistencia. Están desproporcionadamente representadas en el sector informal, no cubierto por la seguridad social. El acceso desigual a oportunidades de diversificación de ingresos a menudo tiene como consecuencia que las mujeres rurales sean más pobres que los hombres rurales.

Las mujeres rurales están excesivamente representadas entre los trabajadores agrícolas en muchas regiones, lo que las expone a mayores riesgos sanitarios asociados al uso inadecuado y generalizado de fertilizantes y plaguicidas por diversos agentes, que provoca enfermedades, muertes prematuras, complicaciones en el embarazo, trastornos fetales y trastornos físicos y de desarrollo en los bebés y los niños. Esos riesgos se agravan por su insuficiente representación en cooperativas agrícolas, organizaciones de agricultores y productores, organizaciones de administración de tierras y trabajadores rurales y su limitado acceso a servicios de divulgación.

**Los Estados partes deberían incorporar plenamente el derecho a unas condiciones de trabajo decentes y el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor en sus marcos jurídicos y**

normativos, prestando especial atención a la situación y la representación en la mano de obra de las mujeres rurales, en consonancia con las recomendaciones generales núm. 13 (1989) sobre igual remuneración por trabajo de igual valor y núm. 23.

Los Estados partes deberían fortalecer las economías rurales locales, entre otras cosas mediante el fomento de economías sociales y solidarias, y crear oportunidades de empleo y medios de vida locales para las mujeres rurales en el contexto del desarrollo sostenible. Deberían examinar las leyes, normativas y políticas pertinentes que limitan el acceso de las mujeres rurales al empleo decente y eliminar las prácticas que discriminan a la mujer en los mercados de trabajo rurales, por ejemplo no contratar mujeres para determinados trabajos.

Además, los Estados partes deberían garantizar el derecho de las mujeres rurales al empleo:

- a) Facilitando la transición de las mujeres rurales de la economía informal a la economía formal, también en el sector agrícola, mediante la aplicación de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), de la Organización Internacional del Trabajo, garantizando oportunidades de seguridad de ingresos y mejores medios de vida;
- b) Ampliando las oportunidades de las mujeres rurales de dirigir negocios y otras empresas, entre otras cosas a través de facilidades de microcrédito;
- c) Mejorando las condiciones de trabajo rurales, por ejemplo ofreciendo una licencia de maternidad remunerada; estableciendo salarios mínimos vitales, con atención urgente al sector informal; y adoptando medidas para evitar el acoso sexual, la explotación y otras formas de abuso en el lugar de trabajo;

- d) Protegiendo el derecho de las trabajadoras rurales a la negociación colectiva para garantizar unas condiciones de trabajo decentes;
- e) Protegiendo la seguridad y salud ocupacional de las mujeres rurales mediante la adopción de medidas legislativas y de otra índole para protegerlas contra la exposición a productos químicos perjudiciales. Deberían recibir información sobre los efectos en la salud y el medio ambiente del uso de productos químicos y la exposición a ellos, en concreto los productos químicos peligrosos, los plaguicidas y otros productos empleados en la agricultura, las industrias extractivas y otras industrias. Los Estados partes deberían elaborar y aplicar programas de sensibilización pública sobre esos efectos y sobre alternativas y velar por que no se utilicen, almacenen o eliminen sustancias o materiales peligrosos sin el consentimiento explícito de las mujeres rurales y sus comunidades;
- f) Ofreciendo seguridad social a las mujeres rurales, también en casos de enfermedad o invalidez;
- g) Promoviendo la participación activa y efectiva de las mujeres rurales como productoras, emprendedoras, proveedoras, trabajadoras y consumidoras en las cadenas de valor y mercados locales y mundiales, entre otras cosas fomentando el desarrollo de la capacidad en materia de normas y garantía de calidad y contratación pública;
- h) Prestando servicios de guardería y otros servicios asistenciales en las zonas rurales, por ejemplo a través de servicios asistenciales solidarios y comunitarios, para aliviar la carga de trabajo asistencial no remunerado de las mujeres rurales, facilitando su participación en el trabajo remunerado y permitiéndoles amamantar durante las horas de trabajo;
- i) Diseñando y aplicando medidas específicas para promover el empleo de las mujeres rurales en sus localidades, en particular mediante la creación de actividades generadoras de ingresos.

**F. Vida política y pública (art. 14, párrs. 2 a) y 2 f), léase conjuntamente con el art. 7)**

Las mujeres rurales tienen derecho a participar en la toma de decisiones a todos los niveles y en los debates comunitarios con altas autoridades, aunque están insuficientemente representadas como funcionarias electas, funcionarias públicas, en los servicios de divulgación rural y relacionados con el agua, la silvicultura y la pesca, en las cooperativas y en los consejos comunitarios o de ancianos. Su escasa participación también puede deberse a la falta de educación, limitaciones de idioma o alfabetización, restricciones de movilidad y transporte, conflictos y problemas de seguridad, normas y estereotipos de género discriminatorios y la falta de tiempo debido al cuidado infantil, la recogida de agua y otras responsabilidades. Los escasos conocimientos de los procedimientos jurídicos, políticos e institucionales pertinentes también pueden limitar su participación efectiva en los procesos decisorios.

**Para garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las mujeres rurales en la vida política y pública, y a todos los niveles de toma de decisiones, los Estados partes deberían aplicar las recomendaciones generales núms. 23 y 25, y específicamente:**

- a) **Establecer cuotas y objetivos de representación de las mujeres rurales en los puestos decisorios, en concreto en los parlamentos y órganos de gobernanza a todos los niveles, incluidos los órganos de gobernanza de la tierra, los bosques, la pesca y los recursos hídricos, así como en la gestión de los recursos naturales. En este sentido, deberían establecerse objetivos y marcos claros para lograr la igualdad sustantiva de hombres y mujeres;**
- b) **Procurar que las mujeres rurales y sus organizaciones puedan influir en la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas a todos los niveles y en todos los**



- ámbitos que les afectan, entre otras cosas mediante su participación en partidos políticos y en órganos locales y de autogobierno, como los consejos comunitarios y municipales. Los Estados partes deberían diseñar y aplicar herramientas para supervisar la participación de las mujeres rurales en todas las entidades públicas con el fin de erradicar la discriminación;
- c) **Combatir las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, también en los procesos decisorios y políticos a nivel comunitario, y eliminar los obstáculos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria mediante el establecimiento de estructuras rurales de toma de decisiones eficaces y con perspectiva de género. Los Estados partes deberían elaborar planes de acción dirigidos a salvar los obstáculos prácticos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria y realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de su participación en la toma de decisiones comunitarias;**
  - d) **Asegurar la participación de las mujeres rurales en la elaboración y aplicación de todas las estrategias de desarrollo agrícola y rural y su participación efectiva en la planificación y la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura y los servicios rurales, como los del agua, de saneamiento, de transporte y de energía, así como en cooperativas agrícolas, organizaciones de agricultores productores, organizaciones de trabajadores rurales, grupos de apoyo y entidades de agrotransformación. Las mujeres rurales y sus representantes deberían poder participar directamente en la evaluación, el análisis, la planificación, el diseño, la presupuestación, la financiación, la aplicación y el seguimiento de todas las estrategias de desarrollo agrícola y rural;**
  - e) **Velar por que los proyectos de desarrollo rural únicamente se ejecuten después de realizar evaluaciones participativas de su impacto ambiental y sus consecuencias en función**

del género con la plena participación de las mujeres rurales y después de haber obtenido su consentimiento libre, previo e informado. Los resultados de las evaluaciones participativas se considerarán criterios fundamentales a la hora de tomar decisiones relativas a la ejecución de estos proyectos. Deberían adoptarse medidas eficaces para mitigar posibles consecuencias adversas en el medio ambiente y en función del género;

- f) Asegurar, en el caso de los Estados partes en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos, la participación de las mujeres rurales como responsables de tomar decisiones en las actividades y los procesos de consolidación de la paz, en consonancia con la Recomendación general N° 30.

### G. Tierra y recursos naturales (art. 14, párr. 2 g), léase conjuntamente con el art. 13)

Las mujeres rurales con frecuencia gozan de derechos limitados sobre la tierra y los recursos naturales. En muchas regiones, sufren discriminación en relación con los derechos sobre la tierra, en particular con respecto a las tierras comunales, que son controladas en gran medida por hombres.

#### 1. Tierra y recursos naturales

El Comité considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca. Entre los obstáculos que a menudo les impiden disfrutar de estos derechos están las leyes discriminatorias, la falta de armonización de las leyes y su aplicación ineficaz a nivel nacional y local, y las actitudes y prácticas culturales discriminatorias.

**Los Estados partes deberían adoptar todas las medidas necesarias, incluidas medidas especiales de carácter temporal, para lograr la**

igualdad sustantiva de las mujeres rurales en relación con la tierra y los recursos naturales, y diseñar y aplicar una estrategia integral para acabar con las actitudes, prácticas y estereotipos discriminatorios que obstaculizan su derecho a la tierra y los recursos naturales.

Los Estados partes deberían prestar especial atención a los sistemas consuetudinarios, que a menudo rigen la ordenación, administración y transferencia de tierras, en particular en las zonas rurales, y garantizar que no discriminen a las mujeres rurales. Deberían sensibilizar a los líderes tradicionales y religiosos, los legisladores, la judicatura, los abogados, los agentes del orden, los administradores territoriales, los medios de comunicación y otros actores pertinentes sobre los derechos de las mujeres rurales a la tierra, el agua y otros recursos naturales.

Los Estados partes deberían velar por que la legislación garantice los derechos de las mujeres rurales a la tierra, el agua y otros recursos naturales en pie de igualdad con los hombres, independientemente de su estado civil y de su tutor o garante masculino, y por que tengan plena capacidad jurídica. Deberían garantizar que las mujeres indígenas de las zonas rurales disfruten del mismo acceso que los hombres indígenas a la propiedad, la posesión y el control de la tierra, el agua, los bosques, la pesca, la acuicultura y otros recursos que han poseído, ocupado o utilizado o adquirido tradicionalmente, entre otras cosas protegiéndolas contra la discriminación y la desposesión. Además, los Estados partes deberían:

- a) Fomentar el acceso de las mujeres rurales a cooperativas agrícolas, donde pueden ser miembros o miembros exclusivos, y su participación significativa en ellas;
- b) Promover el papel de las mujeres rurales en la pesca y la acuicultura, así como sus conocimientos del uso sostenible de los recursos pesqueros, y fomentar su acceso a los bosques y los recursos forestales sostenibles,

- incluido el acceso seguro a leña y recursos forestales no madereros;**
- c) **Fortalecer las instituciones y los mecanismos consuetudinarios y reglamentarios para defender o proteger los derechos de las mujeres a la tierra, el agua y otros recursos naturales, incluyendo servicios de asistencia parajurídica comunitarios.**

## 2. Políticas territoriales y agrícolas y agricultura orgánica

Las consecuencias de la agricultura industrial han sido a menudo perjudiciales para las agricultoras rurales, y entre ellas se incluyen la degradación y erosión del suelo, el agotamiento de los recursos hídricos y el uso de cultivos comerciales en detrimento de los cultivos de alimentos locales. El controvertido uso de organismos modificados genéticamente y las patentes de cultivos alterados genéticamente también están ligados al aumento de la industrialización agrícola. Sin embargo, las mujeres rurales suelen dedicarse más a prácticas de agricultura orgánica y sostenible.

Las crisis alimentarias, energéticas, financieras y ambientales mundiales han provocado un aumento de la venta y el arrendamiento de tierras propiedad del Estado u otros agentes a inversores locales, nacionales y extranjeros. Estos acuerdos, que suelen venir acompañados de expropiaciones, han puesto a las mujeres rurales en riesgo de desalojo forzoso y mayor pobreza y han reducido en mayor medida su acceso a la tierra, los territorios y los recursos naturales, como agua, leña y plantas medicinales, y su control. Los desplazamientos afectan negativamente a las mujeres rurales de múltiples formas, y estas a menudo sufren violencia por razón de género en ese contexto.

**Los Estados partes deberían aplicar políticas agrícolas que respalden a las agricultoras rurales, reconozcan y protejan los bienes comunes naturales, fomenten la agricultura orgánica y protejan a las mujeres rurales de plaguicidas y fertilizantes peligrosos. También**

deberían asegurar que las mujeres rurales tengan acceso efectivo a los recursos agrícolas, incluidas semillas de alta calidad, herramientas, conocimientos e información, así como equipos y recursos para la agricultura orgánica. Además, los Estados partes deberían:

- a) Respetar y proteger los conocimientos agrícolas tradicionales y ecológicos de las mujeres rurales, en particular el derecho de las mujeres a conservar, utilizar e intercambiar semillas tradicionales y autóctonas;
- b) Proteger y conservar las especies y variedades de plantas autóctonas y endémicas que son fuente de alimentos y medicinas, e impedir que empresas nacionales y transnacionales las patenten en la medida en que ello ponga en peligro los derechos de las mujeres rurales. Los Estados partes deberían prohibir los requisitos contractuales de compra obligatoria de semillas que producen plantas cuyas semillas son estériles (“semillas terminator”), que impiden a las mujeres rurales guardar semillas fértiles;
- c) Velar por que las adquisiciones de tierras, incluidos los contratos de arrendamiento de tierras, no vulneren los derechos de las mujeres rurales o provoquen su desalojo forzoso, y proteger a las mujeres rurales de los efectos negativos de la adquisición de tierras por parte de empresas nacionales y transnacionales, proyectos de desarrollo, industrias extractivas y megaproyectos;
- d) Obtener el consentimiento libre e informado de las mujeres rurales antes de autorizar adquisiciones o proyectos que afecten a las tierras o los territorios y los recursos rurales, incluidos los relacionados con el arrendamiento y la venta de tierras, la expropiación de tierras y el reasentamiento. Cuando se produzcan dichas adquisiciones de tierras, deberían ser conformes a las normas internacionales, y debería compensarse adecuadamente a las mujeres rurales;

- e) **Aprobar y aplicar eficazmente leyes y políticas que limiten la cantidad y la calidad de las tierras rurales ofrecidas para venta o arrendamiento a terceros Estados o empresas.**

### 3. Alimentación y nutrición

Las mujeres rurales son fundamentales para lograr la seguridad alimentaria, reducir la pobreza, la malnutrición y el hambre y fomentar el desarrollo rural, aunque su contribución no suele ser remunerada ni reconocida ni recibir suficiente apoyo. Las mujeres rurales se cuentan entre los más afectados por la inseguridad alimentaria, están expuestas a la volatilidad de precios de los alimentos, la malnutrición y el hambre, y es probable que sufran cuando los precios de los alimentos se incrementan (véase A/HRC/22/50).

**Los Estados partes deberían garantizar la efectividad del derecho a la alimentación y la nutrición de las mujeres rurales en el marco de la soberanía alimentaria y velar por que tengan autoridad para gestionar y controlar sus recursos naturales.**

**Los Estados partes deberían prestar una atención particular a las necesidades nutricionales de las mujeres rurales, en particular las mujeres embarazadas y lactantes, estableciendo políticas eficaces que garanticen su acceso a una alimentación y nutrición adecuadas, teniendo en cuenta las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional.**

**Los Estados partes deberían adoptar leyes, políticas y medidas para promover y proteger los diversos métodos y productos agrícolas locales de las mujeres rurales y su acceso a los mercados. Deberían garantizar la diversidad de cultivos y recursos medicinales para mejorar la seguridad alimentaria y la salud de las mujeres rurales, así como su acceso a la ganadería.**

#### 4. Servicios financieros, incluidos créditos, préstamos y seguros agrícolas

El acceso a los servicios financieros en condiciones justas es esencial para el desarrollo de empresas de mujeres rurales y para sus estrategias de generación de ingresos y medios de vida como productoras y empresarias. Entre las limitaciones de acceso de las mujeres a los servicios financieros se incluyen: obstáculos jurídicos y normativos, que pueden no permitir a las mujeres solicitar créditos por derecho propio; actitudes discriminatorias que impiden a las mujeres ser titulares de cuentas bancarias o celebrar contratos sin el consentimiento de un pariente masculino; y peticiones de garantías de las que quizá carecen las mujeres rurales.

**Los Estados partes deberían promover la transición a los servicios financieros formales y garantizar el acceso de las mujeres rurales al crédito, los préstamos, los ahorros matrimoniales, los seguros y los servicios de pagos nacionales, en pie de igualdad con los hombres rurales, y promover sus aptitudes en materia económica, financiera y empresarial. Los Estados partes deberían velar por que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a:**

- a) **Servicios financieros móviles y gestionados por las comunidades, que deberían atender sus necesidades, por ejemplo concediendo préstamos a mujeres que quizá carezcan de garantías, emplear prácticas bancarias simplificadas y de bajo costo y facilitar el acceso de las mujeres rurales a los proveedores de servicios financieros formales;**
- b) **Información sobre servicios y mecanismos financieros;**
- c) **Programas de desarrollo de aptitudes financieras que utilicen métodos innovadores y tengan en cuenta los problemas de analfabetismo.**

Los Estados partes deberían velar por que los servicios financieros, entre ellos los créditos y préstamos, incluyan mecanismos con perspectiva de

C E  
D  
A W

género y no se les denieguen a las mujeres rurales porque carecen de un aval masculino. Los procedimientos de registro deberían adaptarse a los problemas de tiempo y movilidad a que se enfrentan muchas mujeres rurales. Los créditos y préstamos agrícolas deberían admitir la naturaleza de no tenencia de las pequeñas explotaciones de muchas agricultoras, de forma que las mujeres rurales que quizá carezcan de derechos de tenencia formales puedan, aun así, acceder a ellos.

## 5. Mercados y servicios de comercialización

Para que las agricultoras y productoras rurales puedan vender sus bienes y productos, deben tener acceso a los mercados y servicios de comercialización y desarrollar técnicas de comercialización eficaces. Sin embargo, la discriminación pública y privada, así como las limitaciones de movilidad y tiempo, pueden hacer que se excluya a las mujeres rurales del uso de servicios de comercialización y cadenas de suministro. Las mujeres rurales también tienden a estar insuficientemente representadas en los comités de mercado y suelen contribuir poco al diseño, la creación, el uso y la mejora de los servicios de comercialización.

**Los Estados partes deberían velar por que las mujeres rurales tengan acceso a los mercados y los servicios de comercialización y por que, como agricultoras y productoras, se les consulte explícitamente sobre sus problemas relativos al acceso a los mercados y el uso eficaz de estos, de modo que los servicios de comercialización puedan atender mejor sus necesidades. Los Estados partes también deberían tratar de mejorar sus técnicas de comercialización y sus aptitudes para añadir valor a sus productos, entre otras cosas a través de actividades de divulgación específicas.**

**Los Estados deberían asimismo desarrollar programas de apoyo y divulgación agrícola y servicios de asesoramiento específicos para promover las aptitudes de las mujeres rurales en el ámbito econó-**



**mico y empresarial y mejorar su capacidad de acceder a los mercados y las cadenas de valor.**

## 6. Tecnología

Es especialmente esencial reducir el tiempo de trabajo y los esfuerzos de las mujeres rurales a través de infraestructuras e innovación tecnológica. En este sentido, necesitan tecnologías agrícolas, de riego y de recogida de agua y equipos agrícolas que ahorran mano de obra. Además, el acceso de las mujeres rurales a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y las redes móviles es tan importante como mejorar sus técnicas de comercialización y otras aptitudes.

**Los Estados partes deberían velar por que haya tecnologías ambientalmente racionales que ahorren mano de obra, incluidas tecnologías agrícolas, de riego y de recogida de agua, y tecnologías para reducir la carga del trabajo doméstico no remunerado y productivo disponibles y accesibles para las mujeres rurales y crear entornos propicios que mejoren su acceso a la tecnología, incluidas las TIC, en las zonas rurales. Debería consultarse a las mujeres rurales durante el desarrollo de estas tecnologías y fomentarse su acceso a dichas soluciones tecnológicas innovadoras.**

## 7. Tecnologías de la información y las comunicaciones

Las TIC (entre ellas la radio, la televisión, los teléfonos móviles, los ordenadores e Internet) desempeñan un importante papel en el empoderamiento de las mujeres y las niñas rurales al conectarlas con el mundo y brindarles un acceso fácil a la información y la educación. Varias formas de tecnología pueden cubrir diversas necesidades, desde unirse a comunidades en línea hasta aprovechar el aprendizaje a distancia. Sin embargo, las mujeres y las niñas rurales se ven desproporcionadamente afectadas por una brecha entre los géneros en el acceso a las TIC, que es una dimensión importante de la brecha digital. En el caso de las mujeres

y las niñas rurales, la pobreza, el aislamiento geográfico, las barreras lingüísticas, la falta de conocimientos informáticos y los estereotipos de género discriminatorios pueden obstaculizar su acceso a las TIC.

**Los Estados partes deberían adoptar medidas para promover la igualdad de género en el sector de las TIC y mejorar el acceso de las mujeres y las niñas rurales a las TIC, así como desarrollar o ampliar iniciativas encaminadas a mejorar sus aptitudes informáticas, por ejemplo mediante la creación de centros de conocimientos municipales o comunitarios. Los Estados partes también deberían explorar la sensibilización pública y la formación a través de la tecnología de telefonía móvil, que puede llegar a las mujeres y las niñas rurales.**

#### **8. Reforma agraria, adquisición de tierras y reasentamiento**

La reforma agraria a menudo excluye a las mujeres rurales y no se lleva cabo de una manera que tenga en cuenta la perspectiva de género. Las políticas de reforma agraria a veces presentan un sesgo masculino, por ejemplo al registrar las tierras únicamente a nombre de un hombre, realizar pagos compensatorios principalmente en su nombre o compensar por las restricciones de uso de la tierra (que dan lugar a la pérdida de tierras, la pérdida de uso o la pérdida de valor de las tierras) sobre la base únicamente de actividades de hombres.

**Los Estados partes deberían priorizar la igualdad de derechos de las mujeres rurales a la tierra cuando lleven a cabo reformas agrarias y considerarlo un objetivo específico y central de la reforma agraria. Deberían:**

- a) **Velar por que los programas de reforma agraria integren objetivos, metas y medidas específicas por género y promuevan la igualdad formal y sustantiva, por ejemplo mediante la concesión de títulos de propiedad conjuntos, y exijan el consentimiento de la mujer para la venta o la**

- hipoteca de tierras de propiedad conjunta o para realizar transacciones financieras relacionadas con la tierra;**
- b) Reconocer e incluir la igualdad de derechos de las mujeres rurales a la tierra en todos los sistemas de distribución, registro, concesión de títulos o certificación de tierras;**
  - c) Reconocer formalmente y examinar las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de las mujeres indígenas con el objetivo de eliminar las disposiciones**  
**Elaborar y aplicar medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, para que las mujeres rurales puedan beneficiarse de la distribución pública, el arrendamiento o el uso de tierras, masas de agua, pesquerías y bosques y de las políticas de reforma agraria, las inversiones rurales y la gestión de los recursos naturales en las zonas rurales. Debería darse prioridad a las mujeres rurales sin tierras en la asignación de tierras, pesquerías y bosques públicos.**

## H. Condiciones de vida adecuadas (art. 14, párr. 2 h))

### 1. Vivienda

El derecho a una vivienda adecuada suscita especial interés en las zonas rurales, donde las infraestructuras y servicios básicos a menudo son inaccesibles o de mala calidad. Muchas de las medidas que protegen los derechos de las mujeres rurales a la tierra (por ejemplo, el reconocimiento de su capacidad jurídica, el reconocimiento de la seguridad de la tenencia y la eliminación de la discriminación contra la mujer en el registro y la concesión de títulos) pueden aplicarse para proteger su derecho a una vivienda adecuada (véase A/HRC/19/53). Sin embargo, también pueden adoptarse otras medidas para mejorar las condiciones de las viviendas rurales desde una perspectiva de género.

**Los Estados partes deberían abordar el problema de la vivienda en el marco del desarrollo rural general y velar por que se desa-**

**rollen medidas en consulta con las mujeres rurales. Los Estados partes deberían mejorar la calidad de las viviendas rurales a través del diseño y la aplicación de políticas y programas específicos que tengan en cuenta las necesidades concretas de las mujeres rurales. Estas actividades deberían ajustarse a las normas internacionales de derechos de vivienda, como los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo A/HRC/4/18, anexo I), e incluir medidas sólidas para proteger eficazmente a las mujeres rurales contra el desalojo forzoso a manos de agentes estatales y no estatales.**

## 2. Agua, saneamiento y energía

Los derechos de las mujeres y las niñas rurales al agua y al saneamiento no solo son derechos esenciales en sí mismos, sino que son fundamentales para hacer realidad una amplia gama de otros derechos, como el derecho a la salud, la alimentación, la educación y la participación.

Las mujeres y las niñas rurales están entre las más afectadas por la escasez de agua, una situación agravada por la desigualdad de acceso a los recursos naturales y la falta de infraestructura y servicios. Con frecuencia se ven obligadas a caminar largas distancias para buscar agua, exponiéndose a veces a un mayor riesgo de violencia sexual y ataques. Debido a los deficientes servicios e infraestructura rurales en muchas regiones, las mujeres rurales suelen dedicar entre cuatro y cinco horas al día (o más) a recoger agua de fuentes que a veces son de mala calidad, llevando pesados contenedores y sufriendo graves problemas físicos, así como enfermedades causadas por el uso de agua no apta para el consumo. Existen diversas formas de tecnologías eficaces de bajo costo que podrían aliviar la carga, entre las que se incluyen tecnologías de perforación de pozos, sistemas de extracción de agua, tecnologías de reutilización de aguas residuales, tecnologías de riego que ahorran mano de obra, sistemas de recogida de agua de lluvia y sistemas de tratamiento y purificación de agua de los hogares.

Ante la falta de aseos o letrinas, las mujeres y las niñas rurales deben caminar largas distancias para buscar privacidad. La ausencia de saneamiento adecuado también incrementa su riesgo de enfermarse. Para remediar esta situación, las mujeres y las niñas rurales deben tener acceso físico y económico a un saneamiento seguro, higiénico, inocuo y aceptable desde el punto de vista social y cultural.

El acceso de las mujeres rurales a la electricidad y otras formas de energía a menudo es limitado. La responsabilidad de recoger biomasa y utilizarla para la producción de energía, y los riesgos para la salud y la seguridad que conlleva, recaen principalmente en las mujeres y las niñas. Son tradicionalmente las responsables de cubrir las necesidades de energía de los hogares y, como principales consumidoras de energía en el hogar, también es probable que se vean más directamente afectadas por los aumentos de costos o la escasez de recursos. Aunque en el artículo 14, párrafo 2 h), se hace referencia específica a la electricidad, es importante reconocer que las mujeres rurales también pueden tener otras necesidades energéticas, por ejemplo para la cocina, la calefacción, la refrigeración y el transporte.

**Los Estados partes deberían asegurar que las mujeres rurales tengan acceso a servicios y bienes públicos esenciales, entre ellos:**

- a) **Agua suficiente, potable, aceptable y físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico y para riego;**
- b) **Saneamiento e higiene adecuados, que permitan a las mujeres y las niñas gestionar su higiene menstrual y tener acceso a compresas higiénicas;**
- c) **Fuentes sostenibles y renovables de energía, extendiendo los servicios de red a las zonas rurales y desarrollando la energía solar y otras fuentes de energía sostenibles mediante tecnología de bajo costo.**

### 3. Transporte

El transporte y el acceso a las carreteras plantean importantes dificultades para las mujeres rurales y repercuten en su disfrute de diversos derechos, entre ellos el acceso a la educación, las oportunidades de medios de vida y la atención sanitaria. Las distancias geográficas, los terrenos inhóspitos y la falta de infraestructura y acceso al transporte público pueden limitar su movilidad cotidiana. Incluso cuando existen alternativas de transporte en las zonas rurales, los gastos de viaje asociados o los riesgos de acoso sexual y violencia pueden desincentivar enérgicamente a las mujeres rurales a utilizarlos. En consecuencia, a menudo invierten largas horas desplazándose a pie, lo que crea otros problemas para ellas en cuanto a aumento de la pobreza de tiempo y riesgos para la salud y la seguridad.

**Los Estados partes deberían analizar las demandas de servicios de transporte diferenciadas por sexo en las zonas rurales, velar por que las políticas y los programas del sector del transporte reflejen las necesidades de movilidad de las mujeres rurales y proporcionarles medios de transporte seguros, asequibles y accesibles.**

#### I. Mujeres rurales en los países desarrollados

Las mujeres rurales de los países desarrollados y en desarrollo a menudo se enfrentan a dificultades similares en cuanto a pobreza y exclusión, y pueden tener necesidades similares en lo que respecta a servicios accesibles, protección social y empoderamiento económico. Al igual que en muchos países en desarrollo, las economías rurales de los países desarrollados tienden a favorecer a los hombres, y las políticas de desarrollo rural de los países desarrollados a veces también puede que presten escasa atención a las necesidades y los derechos de las mujeres. Las mujeres rurales de los países desarrollados (y de los países en desarrollo) siguen necesitando políticas y programas específicos que promuevan y garanticen el disfrute de sus derechos. Muchas de las recomenda-

ciones formuladas en las secciones anteriores serán pertinentes para la situación de las mujeres rurales que viven en países desarrollados. Sin embargo, hay cuestiones peculiares que merecen especial atención.

Por ejemplo, muchas trabajadoras migrantes de los países desarrollados trabajan en la agricultura y a menudo sufren graves violaciones de sus derechos humanos, por ejemplo en forma de violencia, explotación y denegación de acceso a los servicios, como la atención sanitaria. Además, la transición a la agricultura industrial en muchos países desarrollados ha tendido a marginar a los pequeños agricultores, con un efecto desproporcionado en las mujeres rurales. Por lo tanto, es necesario facilitar y apoyar programas de desarrollo agrícola alternativos con perspectiva de género que permitan a las pequeñas productoras participar en la agricultura y el desarrollo rural y en sus beneficios. Además, aunque las comunidades rurales de los países desarrollados con frecuencia pueden estar bien conectadas a servicios sociales y tener acceso a infraestructuras de transporte, agua, saneamiento, tecnología y sistemas educativos y sanitarios, entre otras cosas, la situación no es igual en todas las comunidades rurales. En muchos lugares ese acceso brilla por su ausencia, y las mujeres que viven en dichas comunidades rurales sufren no solo la falta de estos derechos, sino también el aumento de la carga de trabajo asistencial como consecuencia. Esto sucede particularmente en las comunidades rurales periféricas o remotas, incluidas las indígenas, que están aisladas y tienden a registrar mayores niveles de pobreza.

**Los Estados partes deberían garantizar la aplicación de la Recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, prestando especial atención a las mujeres rurales que trabajan como trabajadoras agrícolas migrantes estacionales. En este sentido, deberían velar por la protección jurídica de los derechos de las trabajadoras migrantes rurales y su acceso a vías de recursos, protegiendo tanto a las trabajadoras migrantes rurales documentadas como a las indocumentadas contra la discriminación o la explotación y los abusos por razón de sexo.**

Los Estados partes deberían facilitar y apoyar programas de desarrollo agrícola alternativos y con perspectiva de género que permitan a las pequeñas productoras participar en la agricultura y el desarrollo rural y en sus beneficios. Estos programas deberían respaldar las explotaciones dirigidas por mujeres y a las mujeres como agricultoras y promover sus prácticas agrícolas tradicionales.

Los Estados partes deberían mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales, en particular las indígenas, que residen en regiones periféricas que tienden a ser más pobres y estar más aisladas y menos conectadas a servicios sociales. Deberían conceder prioridad al desarrollo de esas comunidades rurales, haciendo partícipes a las mujeres locales en el diseño y la aplicación de planes de desarrollo rural.

## V. Datos sobre la situación de las mujeres rurales

Un problema fundamental para la aplicación del artículo 14 es la falta general de datos desglosados sobre la situación de las mujeres rurales, que impide el seguimiento y cumplimiento adecuados de sus derechos en virtud de la Convención.

Los Estados partes deberían recopilar, analizar, utilizar y difundir datos sobre la situación de las mujeres rurales, desglosados por sexo, edad, ubicación geográfica, discapacidad y condición socioeconómica, minoritaria o de otra índole. Dichos datos, también para los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, deberían utilizarse para fundamentar y diseñar medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, destinadas a lograr la igualdad sustantiva de las mujeres rurales en todas las esferas de la vida. Esos datos deberían incluir también información sobre la situación de las mujeres rurales, incluidos grupos específicos de mujeres rurales que se enfrentan a formas entrecruzadas de discriminación y obstáculos específicos para acceder a sus derechos.



## VI. Reservas y declaraciones

Las reservas a cualquier artículo de la Convención, y en particular los artículos 2 f), 5 a), 7, 9 y 14 a 16, pueden tener un efecto desproporcionado en las mujeres rurales. Entre los ejemplos se incluyen reservas que limitan o afectan negativamente a su capacidad para disfrutar de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad, tales como los relacionados con la sucesión y la herencia, así como reservas que limitan su derecho a la participación política.

**Los Estados partes que han formulado reservas deberían facilitar información en sus informes periódicos al Comité sobre los efectos concretos de estas reservas en el disfrute por las mujeres rurales de sus derechos, establecidos en la Convención, e indicar las medidas adoptadas para seguir revisando dichas reservas, con vistas a retirarlas lo antes posible.**

529

## VII. Difusión y presentación de informes

El Comité alienta a los Estados partes a traducir la presente recomendación general a los idiomas nacionales y locales, incluidas las lenguas indígenas y minoritarias, y a difundirla ampliamente a todas las ramas del gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación, las instituciones académicas y las organizaciones de mujeres, incluidas las organizaciones de mujeres rurales. El Comité recomienda que, al preparar sus informes periódicos, especialmente en lo relativo al artículo 14, los Estados partes consulten a grupos de mujeres rurales, incluidas organizaciones de agricultoras, colectivos de productoras y cooperativas rurales.



# 35

Recomendación general N°

## Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19

### Agradecimientos

El Comité reconoce las valiosas contribuciones de las más de 100 organizaciones de la sociedad civil y de mujeres, Estados partes en la Convención, representantes de los círculos académicos, entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas que expresaron sus opiniones y observaciones durante la elaboración de la presente recomendación general. El Comité también agradece la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en el cumplimiento de su mandato y su contribución a la presente recomendación general.

## I. Introducción

En su Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, adoptada en su 11° período de sesiones<sup>[139]</sup>, el Comité aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la Convención, incluía la violencia por razón de género, que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que constituía una violación de sus derechos humanos.

Durante más de 25 años, en su práctica, los Estados partes han respaldado la interpretación del Comité. La *opinio juris* y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario. La Recomendación general N° 19 ha sido un catalizador clave de ese proceso<sup>[140]</sup>.

<sup>139</sup> Aunque se abordó por primera vez mediante su Recomendación general N° 12 (1989) sobre la violencia contra la mujer, fue en la Recomendación general N° 19 en la que el Comité ofreció un examen detallado y amplio de la violencia contra la mujer y una base para su labor ulterior sobre el tema.

<sup>140</sup> En los decenios transcurridos desde la aprobación de la Recomendación general N° 19, la mayoría de los Estados partes han mejorado sus medidas jurídicas y en materia de políticas para abordar diversas formas de violencia por razón de género contra la mujer. Véase el informe del Secretario General sobre el examen y la evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (E/CN.6/2015/3), párrs. 120 a 139. Además, las pruebas de la práctica de los países que no son partes en la Convención, a saber, los Estados Unidos de América, Palau, la República Islámica del Irán, Somalia, el Sudán y Tonga, incluyen lo siguiente: aprobación de legislación nacional sobre la violencia contra la mujer (Estados Unidos, en 1994; Somalia, en 2012), invitaciones cursadas a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y aceptadas por esta (visitas a los Estados Unidos, en 1998 y 2011; Somalia, en 2011; y el Sudán, en 2015); aceptación de las diversas recomendaciones sobre el fortalecimiento de la protección de la mujer contra la violencia formuladas en el contexto del mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos; y aprobación de las resoluciones fundamentales del Consejo de Derechos Humanos sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, tales como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016. La práctica de los Estados para abordar la violencia por razón de género contra la mujer se refleja también en documentos políticos históricos y tratados regionales aprobados en foros multilaterales, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en 1993; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, y sus exámenes quinquenales; convenios y planes de acción regionales, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en 1994; el

Reconociendo esa evolución y la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>[141]</sup> y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos<sup>[142]</sup>, el Comité decidió conmemorar el 25º aniversario de la aprobación de la recomendación general núm. 19 ofreciendo a los Estados partes orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer.

El Comité reconoce que los grupos de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales de mujeres, han dado prioridad a la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer; sus actividades han tenido profundas repercusiones sociales y políticas, lo

---

Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, en 2003; y el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, en 2011. Otros instrumentos internacionales pertinentes son la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental; la Estrategia árabe para combatir la violencia contra la mujer, 2011-2030; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre la eliminación y prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas (E/2013/27, cap. I, secc. A). El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad, así como numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016, contienen disposiciones específicas sobre la violencia por razón de género contra la mujer. La jurisprudencia de los tribunales internacionales, que son un medio auxiliar para la determinación del derecho internacional consuetudinario, también demuestran esa evolución (véase A/71/10, cap. V, secc. C, conclusión 13). Cabe mencionar como ejemplos la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Opuz c. Turquía* (demanda núm. 33401/02), de 9 de junio de 2009, en la que el Tribunal se vio influido por lo que se denominó “la evolución de las normas y principios del derecho internacional” (párr. 164) a través de una serie de materiales internacionales y comparativos sobre la violencia contra la mujer; y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *González y otras (“Campo Algodonero”) c. México*, de 16 de noviembre de 2009.

<sup>141</sup> Véase, por ejemplo, la observación general núm. 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la observación general núm. 2 (2007) del Comité contra la Tortura sobre la aplicación del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la observación general núm. 22 (2016) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva; y la observación general núm. 3 (2016) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativa a las mujeres y las niñas con discapacidad.

<sup>142</sup> En concreto, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

que ha contribuido al reconocimiento de la violencia por razón de género contra la mujer como una violación de los derechos humanos y a la aprobación de leyes y políticas para abordarla.

En sus observaciones finales sobre los informes periódicos de los Estados partes en virtud de la Convención<sup>[143]</sup> y en los procedimientos de seguimiento conexos, las recomendaciones generales y las declaraciones, así como en las opiniones y recomendaciones formuladas en respuesta a las comunicaciones<sup>[144]</sup> e investigaciones<sup>[145]</sup> con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité condena la violencia por razón de género contra la mujer, en todas sus formas, dondequiera que ocurra. A través de esos mecanismos, el Comité también ha aclarado las normas para eliminar dicha violencia y las obligaciones de los Estados partes a ese respecto.

A pesar de esos avances, la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por Estados, organizaciones intergubernamentales

<sup>143</sup> El Comité ha adoptado casi 600 observaciones finales desde la aprobación de la Recomendación general N° 19, la mayoría de las cuales contienen referencias explícitas a la violencia por razón de género contra la mujer.

<sup>144</sup> En concreto, las comunicaciones núm. 2/2003, *A. T. c. Hungría*, dictamen aprobado el 26 de enero de 2005; núm. 4/2004, *A. S. c. Hungría*, dictamen aprobado el 14 de agosto de 2006; núm. 6/2005, *Yıldırım (fallecida) c. Austria*, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 5/2005, *Goekce (fallecida) c. Austria*, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 18/2008, *Vertido c. Filipinas*, dictamen aprobado el 16 de julio de 2010; núm. 20/2008, *V. K. c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 23/2009, *Abramova c. Belarús*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 19/2008, *Kell c. Canadá*, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2012; núm. 32/2011, *Jallow c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 23 de julio de 2012; núm. 31/2011, *S. V. P. c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 12 de octubre de 2012; núm. 34/2011, *R. P. B. c. Filipinas*, dictamen aprobado el 21 de febrero de 2014; núm. 47/2012, *González Carreño c. España*, dictamen adoptado el 16 de julio de 2014; núm. 24/2009, *X. e Y. c. Georgia*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 45/2012, *Belousova c. Kazajstán*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 46/2012, *M. W. c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 22 de febrero de 2016; y núm. 58/2013, *L. R. c. la República de Moldova*, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2017.

<sup>145</sup> Véase el informe sobre México preparado por el Comité en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y la respuesta del Gobierno de México (puede consultarse en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-DAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-DAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en)); el informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); y el resumen de la investigación relativa a Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

o agentes no estatales, particulares y grupos armados entre otros<sup>[146]</sup>, sigue siendo generalizada en todos los países, con un alto grado de impunidad. Se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes, en diversos ámbitos, del privado al público, incluidos entornos tecnológicos<sup>[147]</sup>, y trasciende las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo.

En muchos Estados, la legislación para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer no existe, es insuficiente o se aplica de manera deficiente. La erosión de los marcos jurídicos y normativos que tienen por objeto eliminar la discriminación o la violencia por razón de género, justificadas a menudo en nombre de la tradición, la cultura, la religión o una ideología fundamentalista, y la reducción significativa del gasto público, a menudo como parte de las denominadas “medidas de austeridad” tras las crisis económicas y financieras, contribuyen a debilitar todavía más las respuestas de los Estados. En un contexto de reducción de los espacios democráticos con el consiguiente deterioro del estado de derecho, todos estos factores contribuyen a la persistencia de la violencia por razón de género contra la mujer y conducen a una cultura de impunidad.

---

<sup>146</sup> Esto incluye todo tipo de grupos armados, como fuerzas rebeldes, bandas y grupos paramilitares.

<sup>147</sup> Véase la resolución 68/181 de la Asamblea General, titulada “Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos”. el informe del Grupo de Trabajo sobre la Banda Ancha y el Género de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, copresidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), titulado “La ciberviolencia contra las mujeres y las niñas: una llamada de atención a nivel internacional”, octubre de 2015; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (E/2013/27, cap. I, secc. A).

## II. Alcance

La presente recomendación general complementa y actualiza la orientación formulada a los Estados partes en la Recomendación general N° 19 y debe leerse conjuntamente con ella.

El concepto de “violencia contra la mujer”, tal como se define en la Recomendación general N° 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, en la presente recomendación, la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes.

El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención.

En la Recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención se indica que las obligaciones de los Estados son respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad *de jure* y *de facto*<sup>[148]</sup>. El alcance de

<sup>148</sup> Recomendación general N° 28, párr. 9. Otros órganos creados en virtud de tratados de dere-



esas obligaciones en relación con la violencia por razón de género contra la mujer ocurrida en determinados contextos se aborda en la Recomendación general N° 28 y en otras recomendaciones generales, como la Recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias; la Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos; la Recomendación general N° 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos; la Recomendación general N° 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2014) relativa a las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta; la Recomendación general N° 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres; la Recomendación general N° 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia; la Recomendación general N° 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales. En esas recomendaciones figuran más detalles sobre los elementos pertinentes de las recomendaciones generales a las que hace referencia el presente informe.

En la Recomendación general N° 28 y la Recomendación general N° 33, el Comité confirmó que la discriminación contra la mujer estaba inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida. El Comité, en su jurisprudencia, ha destacado que esos factores incluyen el origen étnico o la raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asi-

---

chos humanos también utilizan esa tipología, entre otros el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada.

lo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos<sup>[149]</sup>. En consecuencia, dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>[150]</sup>.

El Comité recuerda el artículo 23 de la Convención, en el que se indica que las disposiciones de la legislación nacional o de tratados internacionales distintos de la Convención que sean más propicios para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres prevalecerán sobre las obligaciones establecidas en la Convención y, en consecuencia, sobre las recomendaciones que figuran en la presente recomendación general. El Comité observa que las medidas de los Estados partes para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer se ven afectadas por las reservas que mantienen con respecto a la Con-

---

<sup>149</sup> Recomendación general N° 33, párrs. 8 y 9. Otras recomendaciones generales pertinentes con respecto a las formas interrelacionadas de discriminación son la Recomendación general N° 15 (1990) sobre la necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el SIDA, la Recomendación general N° 18 (1991) sobre las mujeres discapacitadas, la Recomendación general N° 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, la Recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud, la Recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, la Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, la Recomendación general N° 30, la Recomendación general N° 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, la Recomendación general N° 32 y la Recomendación general N° 34. El Comité también ha abordado las formas interrelacionadas de discriminación en sus dictámenes sobre *Jallow c. Bulgaria*, *S. V. P. c. Bulgaria*, *Kell c. el Canadá*, *A. S. contra Hungría*, *R. P. B. c. Filipinas* y *M. W. c. Dinamarca*, entre otros, y en las investigaciones, en particular las relativas a México, de 2005, y el Canadá, de 2015 (véase la nota de pie de página 7, más arriba).

<sup>150</sup> Recomendación general N° 28, párr. 18; e informe de la investigación relativa al Canadá (CE-DAW/C/OP.8/CAN/1), párr. 197.

vención. También observa que, como órgano encargado de vigilar la aplicación de los tratados, el Comité podrá evaluar la validez de las reservas formuladas por los Estados partes<sup>[151]</sup>, y reitera su opinión de que las reservas, especialmente al artículo 2 o al artículo 16<sup>[152]</sup>, cuyo cumplimiento es especialmente importante en los esfuerzos por eliminar la violencia por razón de género contra la mujer, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención y, por consiguiente, inadmisibles en virtud del artículo 28 2 )<sup>[153]</sup>.

La violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida<sup>[154]</sup> y, en consecuencia, las referencias a las mujeres en este documento incluyen a las niñas. Dicha violencia adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte<sup>[155]</sup> o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad<sup>[156]</sup>. La violencia por razón de género contra la mujer se ve afectada y a menudo agravada por factores culturales, económicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociales y ambientales, como se pone de manifiesto, entre otras cosas,

<sup>151</sup> Comisión de Derecho Internacional, *Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados* (A/65/10/Add.1, cap. IV, secc. F, párr. 3.2)

<sup>152</sup> Declaración del Comité sobre las reservas (A/53/38/Rev.1, parte II, cap. II, secc. A, párr. 12); véase también la Recomendación general N° 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, párrs. 54 y 55. En sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes en virtud de la Convención, el Comité también ha indicado que las reservas a los artículos 2, 7, 9 y 16, así como a las reservas generales, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención.

<sup>153</sup> Recomendación general N° 28, párrs. 41 y 42.

<sup>154</sup> Véase la Recomendación general N° 27 y la Recomendación general N° 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>155</sup> Las muertes provocadas por la violencia de género incluyen homicidios intencionales, asesinatos cometidos en nombre del “honor” y suicidios forzados. Véase el informe sobre la investigación relativa a México; y el informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); así como las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 y Corr.1); Finlandia (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/Q/7-8); el Iraq (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); México (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namibia (CEDAW/C/NAM/Q/4-5); el Pakistán (CEDAW/C/PAK/CO/4); Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); Turquía (CEDAW/C/TUR/CO/7); y la República Unida de Tanzania (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), entre otros.

<sup>156</sup> Recomendación general N° 19, párr. 6, y Recomendación general N° 28, párr. 19.

en los contextos del desplazamiento, la migración, el aumento de la globalización de las actividades económicas, en particular de las cadenas mundiales de suministro, la industria extractiva y la deslocalización, la militarización, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el extremismo violento y el terrorismo. La violencia por razón de género contra la mujer también se ve afectada por las crisis políticas, económicas y sociales, los disturbios, las emergencias humanitarias, los desastres naturales y la destrucción o degradación de los recursos naturales. Las prácticas tradicionales nocivas<sup>[157]</sup> y los delitos cometidos contra las defensoras de los derechos humanos, las políticas<sup>[158]</sup>, las activistas o las periodistas constituyen también formas de violencia por razón de género contra las mujeres afectadas por tales factores culturales, ideológicos y políticos.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación.

La violencia por razón de género contra la mujer puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante en determinadas circunstancias, en particular en los casos de violación, violencia doméstica o prácticas tradicionales nocivas<sup>[159]</sup>. En ciertos casos, algunas formas de

---

<sup>157</sup> Recomendación general N° 31 y observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>158</sup> Véase el resumen temático de la Unión Interparlamentaria titulado “Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias” (octubre de 2016).

<sup>159</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57); informe del Relator Especial (A/HRC/7/3), párr. 36; observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes en virtud de la Convención contra la Tortura: Burundi (CAT/C/BDI/CO/1); Guyana (CAT/C/GUY/CO/1); México (CAT/C/MEX/CO/4); el Perú (CAT/C/PER/CO/5-6); Senegal (CAT/C/SEN/CO/3); Tayikistán (CAT/C/TJK/CO/2); y el Togo (CAT/C/TGO/CO/1); Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre los informes periódicos de los

violencia por razón de género contra la mujer también pueden constituir delitos internacionales<sup>[160]</sup>.

La Comisión respalda la opinión de otros órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados y de los titulares de mandatos de procedimientos especiales de que, para determinar si los actos de violencia por razón de género contra la mujer constituyen tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>[161]</sup>, se requiere un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género para comprender el grado de dolor y sufrimiento que experimentan las mujeres<sup>[162]</sup>, y de que los requisitos de propósito e intención para clasificar los actos como tortura se satisfacen cuando los actos u omisiones están asociados al género o se cometen contra una persona por motivos de sexo<sup>[163]</sup>.

Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan informa-

---

siguientes Estados partes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Eslovaquia (CCPR/CO/78/SVK); el Japón (CCPR/C/79/Add.102); y el Perú (CCPR/CO/70/PER), entre otros.

<sup>160</sup> Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>161</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57), párr. 11.

<sup>162</sup> Por ejemplo, para comprender que “el grave sufrimiento de la víctima es inherente a la violación, incluso cuando no haya pruebas de lesiones físicas o enfermedades. (...) Las mujeres víctimas de violación también experimentan complejas consecuencias de naturaleza psicológica y social”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Fernández Ortega y otros c. México*; sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 124. Véanse también los informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57, párr. 8; y A/HRC/7/3, párr. 36).

<sup>163</sup> Comité contra la Tortura, comunicación núm. 262/2005, *V. L. c. Suiza*, dictamen aprobado el 20 de noviembre de 2006; informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57, párr. 8; y A/HRC/7/3).

ción sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>[164]</sup>.

El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto.

La violencia por razón de género contra la mujer se produce en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados, entre ellos los contextos de la familia, la comunidad, los espacios públicos, el lugar de trabajo, el esparcimiento, la política, el deporte, los servicios de salud y los entornos educativos, y en la redefinición de lo público y lo privado a través de entornos tecnológicos<sup>[165]</sup>, como las formas contemporáneas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales. En todos esos entornos, la violencia por razón de género contra la mujer puede derivarse de los actos u omisiones de agentes estatales o no estatales, que actúan territorialmente o extraterritorialmente, incluidas las acciones militares extraterritoriales de los Estados, a título individual o como miembros de organizaciones o coa-

<sup>164</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación núm. 22/2009, *L. C. c. el Perú*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011, párr. 8.18; y Comité de Derechos Humanos, comunicaciones núm. 2324/2013, *Mellet c. Irlanda*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 2016, párr. 7.4, y núm. 2425/2014, *Whelan c. Irlanda*, dictamen aprobado el 17 de marzo de 2017.

<sup>165</sup> Véase el informe del Secretario General titulado “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (A/61/122/Add.1 y Corr.1).

liciones internacionales o intergubernamentales<sup>166</sup>, o las operaciones extraterritoriales de las empresas privadas<sup>167</sup>.

### III. Obligaciones de los Estados partes en relación con la violencia por razón de género contra la mujer

La violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer con arreglo al artículo 1 y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. El artículo 2 establece que la obligación general de los Estados partes consiste en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género contra la mujer. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso. En la Recomendación general N° 19 se indica que, con respecto a la violencia por razón de género contra la mujer, la obligación se compone de dos aspectos de la responsabilidad del Estado por dicha violencia, la resultante de los actos u omisiones del Estado parte o de sus agentes, por un lado, y la de los agentes no estatales, por el otro.

#### A. Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes estatales

En virtud de la Convención y el derecho internacional general, el Estado parte es responsable de los actos u omisiones de sus órganos y agentes que constituyan violencia por razón de género contra la mujer<sup>168</sup>, lo que

<sup>166</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

<sup>167</sup> Por ejemplo, como parte de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz. Véase la Recomendación general N° 30, párr. 9.

<sup>168</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 4, Comportamiento de los órganos del Estado. Véase también el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 91.

incluye los actos u omisiones de los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 2 d) de la Convención establece que los Estados partes, sus órganos y agentes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación. Además de garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos no discriminan a la mujer, de conformidad con los artículos 2 c) y g), los Estados partes deben contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible para hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer cometidas por agentes estatales, ya sea en su territorio o extraterritorialmente.

Los Estados partes son responsables de prevenir tales actos u omisiones de sus propios órganos y agentes mediante, entre otras, la capacitación y la adopción, aplicación y supervisión de las disposiciones jurídicas, reglamentos administrativos y códigos de conducta, y de la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones legales o disciplinarias adecuadas, así como de la concesión de reparación, en todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular los que constituyan crímenes internacionales, y en caso de incumplimiento, negligencia u omisión por parte de las autoridades públicas<sup>169</sup>. Para ello, deberían tenerse en cuenta la diversidad de las mujeres y los riesgos de las formas interrelacionadas de discriminación.

## B. Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes no estatales

En virtud del derecho internacional general, así como de los tratados internacionales, los actos u omisiones de un agente privado pueden generar la responsabilidad internacional del Estado en ciertos casos, entre los que se incluyen los siguientes:

---

<sup>169</sup> Véanse la nota de pie de página 6 y la Recomendación general N° 33.



## 1. Los actos u omisiones de agentes no estatales atribuibles al Estado

- a) Los actos u omisiones de agentes privados facultados por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, entre ellos los organismos privados que prestan servicios públicos, como la atención de la salud o la educación, o gestionan el funcionamiento de lugares de detención, se consideran actos atribuibles al propio Estado<sup>[170]</sup>, al igual que los actos u omisiones de agentes privados que actúan siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado<sup>[171]</sup>, en particular al operar en el extranjero;

## 2. Las obligaciones de diligencia debida por los actos u omisiones de agentes no estatales

- b) El artículo 2 e) de la Convención prevé explícitamente que los Estados partes deben comprometerse a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas<sup>[172]</sup>. Esa obligación, conocida con frecuencia como una obligación de diligencia debida, sienta las bases de la Convención en su conjunto<sup>[173]</sup> y, en consecuencia, los Estados partes serán considerados responsables en caso de que no adopten todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer<sup>[174]</sup>, entre otras las medi-

<sup>170</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 5, Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público.

<sup>171</sup> *Ibid.*, artículo 8, Comportamiento bajo la dirección o control del Estado.

<sup>172</sup> Recomendación general N° 28, párr. 36.

<sup>173</sup> *Ibid.*, párr. 13.

<sup>174</sup> Recomendación general N° 19, párr. 9.

das tomadas por empresas que operan de manera extraterritorial. En concreto, los Estados partes están obligados a adoptar las medidas necesarias para prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas en el extranjero por empresas que puedan ejercer influencia,<sup>[175]</sup> ya sea a través de medios reglamentarios o del uso de incentivos, en particular incentivos económicos<sup>[176]</sup>. En virtud de la obligación de diligencia debida, los Estados partes deben adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer cometida por agentes no estatales, lo que comprende contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar dicha violencia y garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y que cuentan con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con diligencia<sup>[177]</sup>. El hecho de que un Estado parte no adopte todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra la mujer en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer<sup>[178]</sup>. Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos.

Además, el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos han reconocido las obligaciones directas de los agentes no es-

---

<sup>175</sup> Véanse Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párrs. 43 y 44, y los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>176</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 39.

<sup>177</sup> *Goeke (fallecida) c. Austria*, párr. 12.1.2, y *V. K. c. Bulgaria*, párr. 9.4.

<sup>178</sup> Recomendación general N° 19, párr. 9.

tatales en determinadas circunstancias, en particular como partes de un conflicto armado. Estas obligaciones incluyen la prohibición de la tortura, que forma parte del derecho internacional consuetudinario y se ha convertido en una norma imperativa (*ius cogens*)<sup>179</sup>.

Las obligaciones generales descritas anteriormente abarcan todas las esferas de actuación del Estado, entre ellas los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a nivel federal, nacional, subnacional, local y descentralizado, así como las medidas llevadas a cabo bajo la autoridad gubernamental por servicios gubernamentales privatizados. Requieren la formulación de normas jurídicas, incluso en el plano constitucional, y el diseño de políticas públicas, programas, marcos institucionales y mecanismos de supervisión que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por agentes estatales o no estatales. También requieren, de conformidad con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer. En términos generales, y sin perjuicio de las recomendaciones específicas formuladas en la sección siguiente, entre las obligaciones cabe mencionar las siguientes:

### Plano legislativo

- a) Según los artículos 2 b), c), e), f) y g) y 5 a), los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones

<sup>179</sup> Recomendación general N° 30.

de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes. La Convención establece que las normas existentes en los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios deben armonizarse con sus normas y que todas las leyes que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que causen, promuevan o justifiquen la violencia de género o perpetúen la impunidad por esos actos, deben ser derogadas. Esas normas pueden ser parte del derecho estatutario, consuetudinario, religioso, indígena o del *common law*, del derecho constitucional, civil, de familia, penal o administrativo o del derecho probatorio y procesal, tales como disposiciones basadas en actitudes o prácticas discriminatorias o estereotipadas que permiten la violencia por razón de género contra la mujer o mitigan las condenas en ese contexto;

### Plano ejecutivo

- b) Los artículos 2 c), d) y f) y 5 a) establecen que los Estados partes deben adoptar y proporcionar adecuadamente recursos presupuestarios para diversas medidas institucionales, en coordinación con los poderes del Estado pertinentes. Esas medidas incluyen la formulación de políticas públicas concretas, la elaboración y aplicación de mecanismos de vigilancia y la creación o la financiación de los tribunales nacionales competentes. Los Estados partes deben proporcionar servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes<sup>[180]</sup>. Los Estados par-

<sup>180</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la Recomendación general N° 33.

tes también deben eliminar las prácticas institucionales y la conducta y el comportamiento de los funcionarios públicos que constituyan violencia de género contra la mujer, o que toleren dicha violencia, y que proporcionen un contexto para la falta de una respuesta o para una respuesta negligente. Esto incluye investigar de manera adecuada y sancionar la ineficiencia, la complicidad y la negligencia por parte de las autoridades públicas responsables del registro, la prevención o la investigación de esa violencia o que prestan servicios a las víctimas y supervivientes. A nivel ejecutivo también deben tomarse medidas adecuadas para modificar o erradicar las costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que justifiquen o promuevan la violencia por razón de género contra la mujer<sup>[181]</sup>;

## Plano judicial

- c) Según los artículos 2 d) y f) y 5 a), todos los órganos judiciales tienen la obligación de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación o violencia por razón de género contra la mujer y aplicar estrictamente todas las disposiciones penales que sancionan esa violencia, garantizar que todos los procedimientos judiciales en causas relativas a denuncias de violencia por razón de género contra la mujer sean imparciales, justos y no se vean afectados por estereotipos de género o por una interpretación discriminatoria de las disposiciones jurídicas, incluido el derecho internacional<sup>[182]</sup>. La aplicación de nociones preconcebidas y estereotipadas de lo que constituye violencia por razón de género contra la mujer, de cuáles

<sup>181</sup> Véanse la Recomendación general N° 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>182</sup> *Vertido c. Filipinas*, párr. 8.9 b); *R. P. B. c. Filipinas*, párr. 8.3; y recomendación general núm. 33, párrs. 18 e), 26 y 29.

deberían ser las respuestas de las mujeres a esa violencia y del criterio de valoración de la prueba necesario para fundamentar su existencia pueden afectar a los derechos de la mujer a la igualdad ante la ley y a un juicio imparcial y un recurso efectivo, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 15 de la Convención<sup>[183]</sup>.

## IV. Recomendaciones

Sobre la base de la Recomendación general N° 19 y de la labor del Comité desde su aprobación, el Comité insta a los Estados partes a que refuercen la aplicación de sus obligaciones en relación con la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea dentro de su territorio o extraterritorialmente. El Comité reitera su llamamiento a los Estados partes para que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención y examinen todas las reservas restantes a la Convención con miras a retirarlas.

El Comité también recomienda que los Estados partes adopten las siguientes medidas en las esferas de la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el castigo, la reparación, la recopilación y supervisión de los datos y la cooperación internacional a fin de acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer. Todas las medidas deberían aplicarse con un enfoque centrado en la víctima o superviviente, reconociendo a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía, en particular la evolución de la capacidad de las niñas, desde la infancia hasta la adolescencia. Además, las medidas deberían concebirse y aplicarse con la participación de la mujer, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación.

---

<sup>183</sup> Véase la Recomendación general N° 33.

## A. Medidas legislativas generales

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas legislativas:

- a) Velar por que todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en todas las esferas que constituyan una violación de su integridad física, sexual o psicológica se tipifiquen como delito e introducir, sin demora, o reforzar, sanciones legales proporcionales a la gravedad del delito, así como recursos civiles<sup>[184]</sup>;
- b) Velar por que todos los sistemas jurídicos, en particular los sistemas jurídicos plurales, protejan a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y velar por que tengan acceso a la justicia y a una reparación efectiva, de conformidad con las orientaciones que ofrece la Recomendación general N° 33;
- c) Derogar, en particular en las leyes consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, consagran, alientan, facilitan, justifican o toleran toda forma de violencia por razón de género<sup>[185]</sup>. En particular, se recomienda derogar lo siguiente:
  - i) Las disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer, incluido el matrimonio infantil<sup>[186]</sup> o forzado y otras prácticas tradicionales nocivas, las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres

<sup>184</sup> Véase la nota de pie de página 5.

<sup>185</sup> De conformidad con las orientaciones previstas en la Recomendación general N° 33.

<sup>186</sup> Véanse el resumen de la investigación relativa a Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); la comunicación núm. 22/2009, *T. P. F. c. el Perú*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011; y la observación general núm. 22 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

con discapacidad sin su consentimiento informado y las disposiciones que penalicen el aborto<sup>[187]</sup>, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y a las mujeres que ejercen la prostitución y el adulterio, o cualquier otra disposición penal que afecte a las mujeres de manera desproporcionada, en particular aquellas que conlleven la aplicación discriminatoria de la pena capital a las mujeres<sup>[188]</sup>;

- ii) Las normas probatorias y procedimientos discriminatorios, a saber, los procedimientos que permitan la privación de la libertad de la mujer para protegerla de la violencia, las prácticas centradas en la “virginidad” y las defensas jurídicas o factores atenuantes basados en la cultura, la religión o el privilegio masculino, como la defensa del denominado “honor”, las disculpas tradicionales, el indulto por parte de los familiares de las víctimas y supervivientes o el matrimonio posterior de la víctima o superviviente de una agresión sexual con el autor, los procedimientos que conlleven las penas más duras, incluidas lapidaciones, flagelaciones y muerte, reservadas a menudo a las mujeres, y las prácticas judiciales que hagan caso omiso de una historia de violencia por razón de género en detrimento de las acusadas<sup>[189]</sup>;
- iii) Todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la

<sup>187</sup> El Comité recuerda las resoluciones 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186 y 71/187 de la Asamblea General, en las que la Asamblea exhortó a todos los Estados que todavía mantenían la pena de muerte a que estableciesen una moratoria de las ejecuciones con miras a abolirla.

<sup>188</sup> Artículo 16 2) de la Convención; y Recomendación general N° 31 y observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, párr. 42 y párr. 55 f), sobre las condiciones en que se permite el matrimonio a una edad más temprana que los 18 años en circunstancias excepcionales.

<sup>189</sup> Véanse, entre otras, las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Afganistán (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordania (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua Nueva Guinea (CEDAW/C/PNG/CO/3); y Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); y el informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/35/23).



violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, como las leyes de tutela que privan a las mujeres de su capacidad jurídica o limitan la posibilidad de las mujeres con discapacidad de declarar ante un tribunal, la práctica de la denominada “custodia precautoria”, las leyes de inmigración restrictivas que disuadan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar ese tipo de violencia y las leyes que permitan la doble detención en casos de violencia doméstica o el procesamiento de las mujeres cuando el autor es absuelto;

- d) Examinar las leyes y políticas neutrales en cuanto al género para asegurarse de que no crean o perpetúan las desigualdades existentes y derogarlas o modificarlas si lo hacen<sup>[190]</sup>;
- e) Garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, estén tipificadas como un delito que afecta al derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica<sup>[191]</sup> y que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, se base en la falta de libre consentimiento y tenga en cuenta circunstancias coercitivas<sup>[192]</sup>. Las limitaciones de tiempo, en caso de que existan, deberían dar prioridad a los intereses de las víctimas y supervivientes y tener en cuenta las circunstancias que obstaculizan su capacidad para denunciar la violencia sufrida ante los servicios o autoridades competentes<sup>[193]</sup>.

<sup>190</sup> Recomendación general N° 28, párr. 16.

<sup>191</sup> Véase *L. R. c. la República de Moldova* y la Recomendación general N° 33, párr. 51 b). Debe tenerse en cuenta, en concreto, la situación de las niñas víctimas y supervivientes de la violencia sexual.

<sup>192</sup> Véase *Vertido c. Filipinas* y *R. P. B. c. Filipinas*.

<sup>193</sup> Véase *Vertido c. Filipinas*.

## B. Prevención

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas preventivas:

- a) Adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales y los estereotipos, la desigualdad en la familia y el incumplimiento o la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer, y promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres;
- b) Formular y aplicar medidas eficaces, con la participación activa de todas las partes interesadas, como representantes de organizaciones de mujeres y de grupos marginados de mujeres y niñas, para abordar y erradicar los estereotipos, los prejuicios, las costumbres y las prácticas establecidas en el artículo 5 de la Convención, que consienten o promueven la violencia por razón de género contra la mujer y sustentan la desigualdad estructural entre la mujer y el hombre. Tales medidas deberían incluir lo siguiente:
  - i) La integración de contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza, tanto públicos como privados, desde la primera infancia, y en los programas de educación con un enfoque basado en los derechos humanos. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación, en particular la masculinidad no violenta, y garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente exacta;

- ii) Programas de concienciación que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionen información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella y fomenten la denuncia de ese tipo de violencia y la intervención de los transeúntes; aborden la estigmatización que sufren las víctimas y supervivientes de esa violencia; y desmantelen la creencia generalizada sobre la culpabilización de las víctimas por la que las mujeres son responsables de su propia seguridad y de la violencia que sufren. Los programas deberían estar dirigidos a las mujeres y los hombres en todos los niveles de la sociedad; el personal docente, sanitario, de servicios sociales y el encargado de hacer cumplir la ley y otros profesionales y organismos, en particular a nivel local, que participan en la adopción de medidas de prevención y protección; líderes tradicionales y religiosos; y autores de cualquier forma de violencia por razón de género, a fin de prevenir la reincidencia;
- c) Elaborar y aplicar medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas, en particular mediante la promoción y el apoyo de medidas basadas en la comunidad con la participación de grupos de mujeres. Las medidas deberían incluir la garantía de una infraestructura física adecuada que incluya la iluminación en zonas urbanas y rurales, en particular en las escuelas y sus alrededores;
- d) Aprobar y aplicar medidas eficaces para alentar a los medios de comunicación a que eliminen la discriminación contra la mujer, en particular la divulgación de una imagen perjudicial y estereotipada de las mujeres o de determinados grupos de mujeres, como las defensoras de los derechos humanos, de sus actividades, prácticas y resultados, por ejemplo en la

publicidad, en línea y en otros entornos digitales. Las medidas deberían incluir lo siguiente:

- i) Alentar la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación por parte de organizaciones de medios de comunicación, incluidas organizaciones de medios de comunicación en línea o de medios sociales, encaminados a la eliminación de los estereotipos de género relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y abordar la violencia por razón de género contra la mujer que se produce a través de sus servicios y plataformas;
  - ii) Directrices para la cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación de los casos de violencia por razón de género contra la mujer;
  - iii) El establecimiento o el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para supervisar o examinar las denuncias relacionadas con cualquier medio de comunicación que difunda imágenes o contenido discriminatorios por razón de género que traten a las mujeres como objetos o las degraden o promuevan la masculinidad violenta<sup>[194]</sup>;
- e) Ofrecer una creación de capacidad, una educación y una formación obligatorias, periódicas y efectivas a los miembros del poder judicial, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el personal médico forense, los legisladores y los profesionales de la salud<sup>[195]</sup>, en particular en la

<sup>194</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos combinados de Croacia (CE-DAW/C/HRV/CO/4-5).

<sup>195</sup> Véanse *Abramova c. Belarús*; la comunicación núm. 53/2013, *A. c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 19 de noviembre de 2015; y la resolución 65/229 de la Asamblea General relativa a las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok).

esfera de la salud sexual y reproductiva, especialmente en los servicios de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, y a todo el personal educativo, social y de bienestar, en particular el que trabaja con mujeres en las instituciones, tales como residencias, centros de asilo y prisiones<sup>[196]</sup>, a fin de equiparlos para prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer. Dicha educación y capacitación debería promover la comprensión de los siguientes aspectos:

- i) La forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer y las respuestas inadecuadas a la misma<sup>[197]</sup>;
- ii) El trauma y sus efectos, la dinámica de poder que caracteriza la violencia contra la pareja y las diversas situaciones en que las mujeres experimentan diversas formas de violencia por razón de género, lo que debería incluir las formas interrelacionadas de discriminación que afectan a grupos específicos de mujeres y a los medios adecuados de interacción con las mujeres en el contexto de su trabajo y a la eliminación de los factores que conducen a su revictimización y debilitan su confianza en las instituciones y agentes estatales<sup>[198]</sup>;
- iii) Las disposiciones jurídicas nacionales y las instituciones nacionales sobre la violencia por razón de género contra la mujer, los derechos de las víctimas y supervivientes, las normas internacionales y los mecanismos asociados y sus responsabilidades en ese contexto, lo que debería incluir

<sup>196</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y las directrices clínicas y en materia de políticas de la Organización Mundial de la Salud sobre la respuesta a la violencia contra la pareja y la violencia sexual contra la mujer (2013).

<sup>197</sup> Véanse, entre otras, *Belousova c. Kazajstán*, *R. P. B. c. Filipinas*, *Jallow c. Bulgaria* y *L. R. c. la República de Moldova*.

<sup>198</sup> Véanse *M. W. c. Dinamarca*, *R. P. B. c. Filipinas*, *Jallow c. Bulgaria* y *Kell c. el Canadá*.

la debida coordinación y remisión entre diversos órganos y la documentación adecuada de dicha violencia, prestando el debido respeto a la privacidad y al derecho a la confidencialidad de la mujer y con el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes;

- f) Fomentar, mediante el uso de incentivos y modelos de responsabilidad empresarial y otros mecanismos, la participación del sector privado, en particular de las empresas y las sociedades transnacionales, en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer y en el aumento de su responsabilidad por este tipo de violencia dentro del alcance de su acción<sup>199</sup>, lo que debería comprender protocolos y procedimientos que hagan frente a todas las formas de violencia por razón de género que puedan producirse en el lugar de trabajo o afecten a las trabajadoras, por ejemplo procedimientos internos de denuncia eficaces y accesibles, cuyo uso no debería excluir el recurso a las fuerzas del orden, y debería también abordar el derecho a prestaciones para las víctimas y supervivientes en el lugar de trabajo.

### C. Protección

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas de protección:

- a) Aprobar y aplicar medidas eficaces para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes y a los testigos de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales mediante, entre otros:

---

<sup>199</sup> Recomendación general N° 28, párr. 28. Véanse los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘Proteger, Respetar y Remediar’” (A/HRC/17/31).

- i) La protección de su privacidad y seguridad, de conformidad con la Recomendación general N° 33, en particular mediante procedimientos judiciales y medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género, teniendo en consideración las garantías procesales de las víctimas y supervivientes, los testigos y los acusados;
- ii) La prestación de mecanismos de protección adecuados y accesibles para evitar una posible violencia o más actos de la misma, sin la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales, por ejemplo mediante la eliminación de las barreras de comunicación para las víctimas con discapacidad<sup>[200]</sup>. Los mecanismos deberían incluir la evaluación inmediata de los riesgos y la protección, compuesta por una gran variedad de medidas eficaces, y, cuando corresponda, la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento. Las medidas de protección deberían evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes. Los derechos o reclamaciones de los autores o presuntos autores durante y después de los procedimientos judiciales, en particular en lo que respecta a la propiedad, la privacidad, la custodia de los hijos, el acceso, los contactos y las visitas, deberían determinarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño<sup>[201]</sup>;

<sup>200</sup> Por ejemplo, las órdenes de protección en algunos países permiten la prohibición de viajar a aquellas personas a quienes se considera en situación de riesgo de mutilación genital femenina.

<sup>201</sup> *Yildirim c. Austria, Goekce c. Austria, González Carreño c. España, M. W. c. Dinamarca y Jallow c. Bulgaria.*

- iii) Asegurar el acceso a asistencia financiera, gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de gran calidad<sup>[202]</sup>, servicios médicos, psicosociales y de orientación<sup>[203]</sup>, educación, vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y supervivientes y sus familiares. Los servicios de atención sanitaria deberían permitir la recuperación postraumática e incluir servicios oportunos y amplios de salud mental, sexual y reproductiva<sup>[204]</sup>, en particular anticonceptivos de emergencia y la profilaxis contra el VIH posterior a la exposición. Los Estados deberían prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades<sup>[205]</sup>;
- iv) Proporcionar a las mujeres en instituciones, entre ellas residencias, centros de asilo y lugares de privación de libertad, medidas de protección y de apoyo en relación con la violencia por razón de género<sup>[206]</sup>;
- v) El establecimiento y la aplicación de mecanismos de remisión multisectorial apropiados para garantizar el acceso efectivo a servicios integrales para las supervivientes de dicha violencia, asegurando la plena participación y cooperación con las organizaciones no gubernamentales de mujeres;

<sup>202</sup> Recomendación general N° 33, párr. 37, y Recomendación general N° 28, párr. 34; véanse también *Kell c. el Canadá*, *Vertido c. Filipinas*, *S. V. P. c. Bulgaria* y *L. R. c. la República de Moldova*, entre otros.

<sup>203</sup> Recomendación general N° 33, párr. 16.

<sup>204</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22.

<sup>205</sup> Véanse la Recomendación general N° 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>206</sup> Véase la nota de pie de página 54.



- b) Velar por que todas las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes respeten y fortalezcan su autonomía. Deberían ser accesibles para todas las mujeres, en especial para las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, tener en cuenta las necesidades concretas de sus hijos y otros familiares a cargo<sup>[207]</sup>, estar disponibles en todo el Estado parte y concederse independientemente de su condición de residentes o de su capacidad o voluntad para cooperar en las acciones judiciales contra el presunto autor<sup>[208]</sup>. Los Estados también deberían respetar el principio de no devolución<sup>[209]</sup>;
- c) Abordar los factores que incrementan el riesgo de las mujeres a la exposición a formas graves de violencia por razón de género, como el acceso y la disponibilidad inmediatos a armas de fuego, incluida su exportación<sup>[210]</sup>, una elevada tasa de delincuencia y una impunidad generalizada, que pueden agravarse en situaciones de conflicto armado o de aumento de la inseguridad<sup>[211]</sup>. Deberían emprenderse iniciativas para controlar la disponibilidad y accesibilidad al ácido y a otras sustancias utilizadas para atacar a las mujeres;
- d) Elaborar y difundir información accesible, a través de medios de comunicación diversos y accesibles y del diálogo comunitario, dirigida a las mujeres, en especial a las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, como aquellas

<sup>207</sup> *R. P. B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgaria y V. K. c. Bulgaria.*

<sup>208</sup> Recomendación general N° 33, párr. 10.

<sup>209</sup> De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y la Convención contra la Tortura. Véanse también la Recomendación general N° 32 y *A. c. Dinamarca.*

<sup>210</sup> Véase el artículo 7, párrafo 4, del Tratado sobre el Comercio de Armas. Véanse también las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: el Pakistán (CEDAW/PAK/CO/4); la República Democrática del Congo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); Francia (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); y la observación general núm. 35 (2014), párr. 9, del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad y la seguridad de la propia persona.

<sup>211</sup> Recomendación general N° 30.

con discapacidad, analfabetas o que tienen un conocimiento nulo o limitado de los idiomas oficiales de un país, sobre los recursos jurídicos y sociales disponibles para las víctimas y supervivientes, incluidas las reparaciones.

#### D. Enjuiciamiento y castigo

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto al enjuiciamiento y el castigo de la violencia por razón de género contra la mujer:

- e) Garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y los tribunales y que las autoridades respondan adecuadamente a todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular mediante la aplicación del derecho penal y, según proceda, el enjuiciamiento *ex officio* para llevar a los presuntos autores ante la justicia de manera justa, imparcial, oportuna y rápida e imponer sanciones adecuadas<sup>[212]</sup>. No deberían imponerse tasas o costas judiciales a las víctimas y supervivientes<sup>[213]</sup>;
- f) Velar por que la violencia por razón de género contra la mujer no se remita obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación<sup>[214]</sup>. El uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares. Los procedimientos deberían empoderar a las víctimas y supervivientes y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e

<sup>212</sup> Véanse *Vertido c. Filipinas, S. V. P. c. Bulgaria y L. R. c. la República de Moldova*, entre otros.

<sup>213</sup> Recomendación general N° 33, párr. 17 a).

<sup>214</sup> Como se indica en la Recomendación general N° 33, párr. 58 c).

intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer, garantizando la protección adecuada de los derechos de las mujeres y los niños y que dichas intervenciones se realicen sin una fijación de estereotipos ni revictimización de las mujeres. Los procedimientos alternativos de arreglo de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal.

## E. Reparaciones

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a las reparaciones:

- a) Proporcionar reparaciones efectivas a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer. Las reparaciones deberían incluir diversas medidas, tales como la indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, incluidos servicios de la salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa, y la satisfacción y garantías de no repetición, de conformidad con la Recomendación general N° 28, la Recomendación general N° 30 y la Recomendación general N° 33. Tales reparaciones deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido<sup>215</sup>;
- b) Establecer fondos específicos para reparaciones o incluir asignaciones en los presupuestos de los fondos existentes, en particular en el marco de los mecanismos de justicia de transición para reparaciones a las víctimas de violencia por razón de género contra la mujer. Los Estados partes deberían aplicar sistemas de reparaciones administrativas sin perjuicio de los derechos de las víctimas y supervivientes a obtener reparaciones judiciales y di-

<sup>215</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la Recomendación general N° 33, párr. 19.

señar programas de reparaciones transformativos que ayuden a abordar la discriminación subyacente o la situación de desventaja que causó la violación o contribuyó de manera significativa a ella, teniendo en cuenta los aspectos individuales, institucionales y estructurales. Debe darse prioridad a la capacidad de acción, los deseos, las decisiones, la seguridad, la dignidad y la integridad de las víctimas y supervivientes.

## F. Coordinación, vigilancia y recopilación de datos

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la coordinación, vigilancia y recopilación de datos relativos a la violencia por razón de género contra la mujer:

- a) Elaborar y evaluar todas las leyes, políticas y programas en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, incluidas aquellas que representan a las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación. Los Estados partes deberían fomentar la cooperación entre todos los niveles y ramas del sistema de justicia y las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, teniendo en cuenta sus opiniones y conocimientos<sup>216</sup>. Los Estados partes deberían alentar la labor de las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales de mujeres<sup>217</sup>;
- b) Establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el

<sup>216</sup> *Yildirim c. Austria y Goekce (fallecida) c. Austria.*

<sup>217</sup> Recomendación general N° 28, párr. 36.

número y tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. El sistema debería incluir información sobre las condenas impuestas a los autores y las reparaciones, en particular las indemnizaciones, concedidas a las víctimas y supervivientes. Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente. El análisis de los datos debería permitir la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como “femicidio” o “feminicidio”, y los intentos de asesinato de mujeres;

- c) Realizar o apoyar encuestas, programas de investigación y estudios sobre la violencia por razón de género contra la mujer, a fin de, entre otras cosas, evaluar la prevalencia de la violencia por razón de género contra la mujer y las creencias sociales o culturales que exacerbaban esa violencia y dan forma a las relaciones entre los géneros. Los estudios y las encuestas deberían tener en cuenta las formas interrelacionadas de discriminación, sobre la base del principio de la autoidentificación;
- d) Velar por que el proceso de recopilación y mantenimiento de los datos sobre la violencia por razón de género contra la mujer se ajuste a las normas y salvaguardias internacionales establecidas<sup>[218]</sup>, incluida la legislación sobre protección de

<sup>218</sup> Resolución 68/261 de la Asamblea General sobre los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

datos. La recopilación y la utilización de datos y estadísticas deben ajustarse a las normas aceptadas internacionalmente para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y los principios éticos;

- e) Establecer un mecanismo o un órgano, o atribuir dichas funciones a un mecanismo u órgano ya existente, para coordinar, supervisar y evaluar periódicamente la aplicación nacional, regional y local y la eficacia de las medidas, en particular las recomendadas en la presente recomendación y en otras normas y directrices internacionales, a fin de prevenir y eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer;
- f) Asignar recursos humanos y financieros apropiados en los planos nacional, regional y local para aplicar efectivamente leyes y políticas para la prevención de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, la prestación de protección y apoyo a las víctimas y supervivientes, la investigación de los casos, el enjuiciamiento de los autores y la reparación a las víctimas y supervivientes, en particular el apoyo a las organizaciones de mujeres.

## G. Cooperación internacional

El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la cooperación internacional para combatir la violencia por razón de género contra la mujer:

- a) Obtener apoyo, cuando sea necesario, de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, a fin de cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos mediante el diseño y la aplicación de todas las medidas necesarias para eliminar y combatir la violencia por razón de

género contra la mujer<sup>[219]</sup>, teniendo en cuenta, en particular, la evolución de los contextos mundiales y la naturaleza cada vez más transnacional de esa forma de violencia, incluidos los entornos tecnológicos y otras operaciones extraterritoriales de agentes no estatales<sup>[220]</sup>. Los Estados partes deberían instar a los agentes empresariales en cuya conducta esté en condiciones de influir para que ayuden a los Estados en los que operan en sus esfuerzos por hacer plenamente efectivo el derecho de las mujeres a la protección contra la violencia;

- b) Dar prioridad a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, en particular el Objetivo 5, para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 16, a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; y respaldar los planes nacionales para el cumplimiento de todos los Objetivos con una perspectiva de género, de conformidad con las conclusiones convenidas en el 60º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre el empoderamiento de las mujeres y su vínculo con el desarrollo sostenible, haciendo posible una participación significativa de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en la aplicación de los Objetivos y los procesos de seguimiento, y aumentar el apoyo y la cooperación internacionales para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad eficaz y específica<sup>[221]</sup>.

<sup>219</sup> Recomendación general N° 28, párr. 29, y Recomendación general N° 33, párrs. 38 y 39.

<sup>220</sup> Recomendación general N° 34, párr. 13.

<sup>221</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.





# 36

Recomendación general N°

## Sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación

### I. Introducción

La educación cumple una función esencial, transformadora y de empoderamiento en la promoción de los valores de los derechos humanos y se considera la vía para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres<sup>139</sup>. Es, además, un instrumento básico de desarrollo personal y para formar trabajadores y ciudadanos empoderados capaces de contribuir al fortalecimiento del sentido cívico y al desarrollo nacional. En la Declaración del Milenio, la Asamblea General decidió velar por que, para el año 2015, los niños de todo el mundo pudieran terminar

---

<sup>139</sup> Azza Karam, "Education as the pathway towards gender equality", Crónica ONU, vol. L, núm. 4 (2013).

un ciclo completo de enseñanza primaria y tanto las niñas como los niños tuvieran igual acceso a todos los niveles de la enseñanza (resolución 55/2).

Se lograron progresos notables, pero el objetivo no se alcanzó. Se considera que la educación de las niñas y las mujeres es una de las inversiones más efectivas para el desarrollo sostenible e inclusivo; sin embargo, en 2012 había en todo el mundo 32 millones de niñas en edad de asistir a la escuela primaria y 31,6 millones de niñas en edad de cursar el primer ciclo de enseñanza secundaria que estaban sin escolarizar (el 53% y el 50,2% del total de niños en esa situación, respectivamente)<sup>[140]</sup>. Incluso en los países en que las mujeres y las niñas tienen oportunidades de estudiar, la persistencia de las desigualdades les impide aprovecharlas plenamente. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>[141]</sup>, en septiembre de 2013 las cifras mundiales de analfabetismo eran de 773,5 millones de adultos (15 años o más) y 125,2 millones de jóvenes (15 a 24 años); en ambas categorías, las mujeres representaban el 61,3% del total. Durante todo el proceso educativo se discrimina a las niñas y las mujeres de manera desproporcionada, en términos de acceso a la educación, permanencia en el sistema educativo, finalización de los estudios, trato recibido y resultados de aprendizaje, así como en la elección de carrera, lo que supone una desventaja que trasciende la escolarización y se prolonga más allá del entorno educativo.

La necesidad de garantizar una educación inclusiva y de calidad para todos y promover el aprendizaje permanente se establece como prioridad en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 enunciado en la reso-

---

<sup>140</sup> Instituto de Estadística de la UNESCO y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children* (2015).

<sup>141</sup> Instituto de Estadística de la UNESCO, *Adult and youth literacy fact sheet*, núm. 26, septiembre de 2013. Se puede consultar en [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en\\_1.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en_1.pdf).

lución 70/1 de la Asamblea General, con la que se aspira a transformar el mundo para 2030. Dos metas educativas esenciales son asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos, y eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. En el Marco de Acción Educación 2030 aprobado por la Conferencia General de la UNESCO el 4 de noviembre de 2015 y considerado complementario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por la comunidad educativa mundial, se reconoció que la igualdad de género estaba estrechamente relacionada con el derecho a la educación para todos y que lograrla requería un enfoque basado en los derechos que garantizase no solo que todos los alumnos tuvieran acceso a los distintos niveles de enseñanza y los cursaran con éxito, sino que adquirieran las mismas competencias en la educación y mediante ella.

Sin embargo, las niñas y las mujeres tienen dificultades desmedidas para reivindicar y ejercer su derecho humano fundamental a la educación por diversos factores, entre los que destacan las barreras de acceso que enfrentan las niñas y las mujeres de grupos desfavorecidos y marginados, exacerbadas por la pobreza y las crisis económicas; los estereotipos de género en los planes de estudios, los libros de texto y los procesos pedagógicos; la violencia contra las niñas y las mujeres dentro y fuera de la escuela; y los obstáculos de orden estructural e ideológico para que se decanten por disciplinas académicas o de formación profesional dominadas por los hombres.

Las discrepancias en el reconocimiento jurídico del derecho de las niñas y las mujeres a la educación siguen siendo críticas, y la aplicación efectiva de ese derecho precisa más orientación sobre el artículo 10 de la Convención y medidas adicionales al respecto, como se indica más ade-

lante. Las recomendaciones que se formulan en el presente documento están basadas en el acervo jurídico actual derivado de la Convención, incluidas las observaciones finales y recomendaciones generales existentes del Comité, y en la información obtenida de las comunicaciones escritas y presentaciones orales aportadas por los Estados partes y un amplio abanico de interesados, entre ellos organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y representantes del mundo académico, en el marco de una consulta preliminar de medio día de duración que organizó el Comité en julio de 2014<sup>[142]</sup>.

## II. Tutela judicial del derecho a la educación

Desde que la Asamblea General aprobara la Declaración Universal de Derechos Humanos en diciembre de 1948, la educación se ha considerado un derecho humano fundamental. Desde entonces se ha establecido en diversos instrumentos internacionales, regionales y nacionales y en resoluciones judiciales<sup>[143]</sup> que se trata de un derecho sujeto a tutela judicial y que es, por tanto, exigible con arreglo a derecho. En consecuencia, en esos instrumentos se establece que la protección frente a la discriminación en el ámbito educativo es un principio básico y central del derecho de los derechos humanos.

Por consiguiente, de conformidad con la Recomendación general N° 33 (2015) del Comité, sobre el acceso de las mujeres a la justicia, todos los Estados partes tienen la obligación de proteger a las niñas y las mujeres de todas las formas de discriminación que les impidan acceder a cualquiera de los niveles de la enseñanza y de velar por que, cuando se dé esa discriminación, puedan recurrir a la justicia.

<sup>142</sup> Véase [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx).

<sup>143</sup> Véase *SERAP v. Nigeria*, sentencia, Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (causa núm. ECW/CCJ/APP/12/07; sentencia núm. ECW/CCJ/JUD/07/10 (30 de noviembre de 2010)).

### III. Derecho a la educación: marco normativo actual

Además de estar reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la educación está consagrado en una serie de instrumentos internacionales y regionales jurídicamente vinculantes<sup>144</sup>. Por tanto, los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la educación, que debe encontrar amparo en los ordenamientos jurídicos nacionales.

La educación, como derecho humano, favorece el disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales, aporta considerables beneficios en materia de desarrollo, facilita la igualdad de género y promueve la paz. Además, reduce la pobreza, impulsa el crecimiento económico y aumenta los ingresos, brinda más posibilidades de tener una vida sana, reduce el matrimonio infantil y la mortalidad materna y proporciona a las personas las herramientas que precisan para combatir las enfermedades.

Aunque a nivel internacional, en particular en la UNESCO, se reconoce que la educación se puede ir implantando de manera gradual en función de los recursos disponibles, es primordial desarrollar con carácter inmediato los aspectos de los ordenamientos jurídicos nacionales que constituyen la esencia del derecho a la educación, a saber, garantizar el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, velar por que la educación esté en consonancia con los objetivos enunciados en las normas internacionales, implantar la enseñanza primaria universal, aprobar y ejecutar una es-

---

<sup>144</sup> La Carta Árabe de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, el Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y el Convenio Europeo relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante.

CE  
D  
A W

trategia nacional de educación que abarque la enseñanza fundamental, secundaria y superior, y velar por la libre elección de la educación sin injerencias del Estado ni de terceros, siempre que se cumplan las normas mínimas en materia de enseñanza<sup>[145]</sup>.

Entre los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes sobre el derecho a la educación figuran los siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 30), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 24), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 28), la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte de la UNESCO (artículo 1) y la Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional de la UNESCO.

En los instrumentos políticos no vinculantes y las estrategias mundiales se reiteran las responsabilidades de los Gobiernos respecto del reconocimiento de la educación como catalizador del desarrollo nacional y la transformación social. En ellos se exhorta a los Estados a que adopten medidas estratégicas para afrontar las desigualdades y carencias en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación y la capacitación. Entre esos instrumentos figuran el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), la Plataforma de Acción de Beijing (1995), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), el Marco de Acción de Dakar (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), en la que figuran Objetivos de Desarrollo Sostenible

---

<sup>145</sup> UNESCO, "The right to education: law and policy review guidelines" (2014). Se puede consultar en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002284/228491e.pdf>.

y metas establecidos con objeto de eliminar todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y niñas.

#### IV. Ámbito de la recomendación general: marco tridimensional de los derechos humanos

La educación, cuando empodera a las niñas y las mujeres, las capacita para reclamar y ejercer en sus sociedades derechos socioeconómicos, culturales y políticos más amplios, en igualdad de condiciones con los niños y los hombres. Para lograr la igualdad de género, todos los aspectos del sistema educativo (legislación y políticas, contenidos educativos, pedagogías y entornos de aprendizaje) deben tener en cuenta las cuestiones de género, atender a las necesidades de las niñas y las mujeres y ser transformadores para todos.

La presente recomendación general se basa en un marco de derechos humanos para la educación que abarca tres dimensiones. La primera se refiere al derecho de acceso a la educación; la segunda, a los derechos en la educación; y la tercera, a la instrumentalización de la educación para el disfrute de todos los derechos humanos mediante la educación. El marco tridimensional refleja en gran medida los derechos que enunció la Relatora Especial sobre el derecho a la educación en el marco sobre las obligaciones de los Gobiernos respecto de la accesibilidad, la disponibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de los centros de enseñanza<sup>[146]</sup>, que se exponen a continuación.

El derecho de acceso a la educación se refiere a la participación y se manifiesta en el grado de igualdad de representación de las niñas y los niños y de las mujeres y los hombres y en la existencia de una infraestructura adecuada en los distintos niveles para atender a las cohortes de

<sup>146</sup> Véase E/CN.4/1999/49.

edad correspondientes. La asistencia, la permanencia y la transición de un nivel al siguiente son indicadores de la medida en que se respeta el derecho de acceso a la educación.

Los derechos en la educación van más allá de la mera igualdad numérica: su finalidad es promover una igualdad de género sustantiva en la educación. Guardan relación con la igualdad de trato y de oportunidades, así como con las formas que adoptan las relaciones de género entre los estudiantes y el personal docente de uno y otro sexo en los entornos educativos. La dimensión de la igualdad reviste particular importancia porque la sociedad forja las desigualdades de género y las reproduce a través de las instituciones sociales, muy en particular las educativas. En muchas sociedades, en lugar de cuestionar las arraigadas normas y prácticas que discriminan por razón de género, la escolarización refuerza los estereotipos sobre los hombres y las mujeres y preserva el orden de género de la sociedad reproduciendo las jerarquías femenino/masculino y subordinación/dominación y las dicotomías reproducción/producción y privado/público.

Los derechos mediante la educación determinan las maneras en que la escolarización moldea los derechos y la igualdad de género en aspectos de la vida ajenos al ámbito de la educación. La inexistencia de esos derechos resulta particularmente evidente cuando la educación, que debe ser transformadora, no logra mejorar de manera sustantiva la posición social, cultural, política y económica de las mujeres, lo que les impide disfrutar plenamente de sus derechos en esas esferas. A este respecto, resulta particularmente importante saber si la certificación académica de las mujeres tiene el mismo valor y utilidad social que la de los hombres. El análisis de las tendencias en el plano mundial demuestra que, en muchos casos, aunque el nivel educativo de los hombres sea más bajo que el de las mujeres, ellos ocupan una posición mejor en esas esferas.

La presente recomendación general tiene por objeto velar por que se aborden y, en última instancia, se eliminen las disparidades regionales y



las desigualdades en los países que, sobre la base de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, impiden que las niñas y las mujeres disfruten de sus derechos a la educación, en la educación y mediante la educación. La presente recomendación general desarrolla el contenido del artículo 10 de la Convención y vincula ese artículo con todos los demás y con las recomendaciones generales existentes a fin de establecer la correlación entre el derecho a la educación y el disfrute de otros derechos consagrados en la Convención.

La presente recomendación general está dirigida a todos los funcionarios públicos encargados de formular y aplicar decisiones jurídicas y de política relacionadas con la enseñanza pública y privada en todos sus niveles, a los miembros de los círculos académicos y de investigación, a las asociaciones de estudiantes, profesores y padres, a las entidades públicas y organizaciones no gubernamentales de la esfera de la educación de las niñas y las mujeres, a las organizaciones tradicionales y confesionales, a los medios de comunicación y a las empresas y sindicatos.

## V. Medidas para eliminar la discriminación por razón de género en la educación

La Convención es la carta internacional de derechos de las mujeres y es un instrumento jurídico internacional vinculante para los 189 Estados que, a junio de 2017, la habían ratificado. En el artículo 10 se aborda el derecho de las mujeres y las niñas a la educación y se establece que los Estados partes han de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación, y, por tanto, deben eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito de la educación durante toda su vida y en todos los niveles de la enseñanza. Para cumplir el criterio de la no discriminación, la educación debe ser accesible, tanto por ley como en la práctica, para todas las niñas y mu-

jes, incluidas las de grupos desfavorecidos y marginados, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

En el artículo 1 de la Convención se define la discriminación como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Los Estados partes están obligados, por tanto, a velar no solo por que se reconozca la educación como derecho humano, sino también por que se establezcan condiciones apropiadas para que las niñas y las mujeres gocen de ese derecho y lo ejerzan plena y libremente.

Al concretar las situaciones en que los Estados partes deben garantizar tanto a los hombres como a las mujeres el ejercicio y el disfrute de ese derecho en igualdad de condiciones, y los deberes que les corresponden a ese respecto, el artículo 2 de la Convención reafirma obligaciones tanto negativas como positivas. El aspecto central es la prohibición de discriminar, que implica que los Estados partes deben abstenerse de interferir, ya sea directa o indirectamente, en el pleno disfrute por las niñas y las mujeres de su derecho a la educación, esto es, tienen la obligación de respetarlo. De igual modo, los Estados partes deben adoptar medidas positivas para cumplir su obligación de hacerlo efectivo, garantizando los derechos a la educación, en la educación y mediante la educación de modo que las niñas y las mujeres puedan desarrollar todo su potencial en pie de igualdad con los hombres.

Los avances en términos de equiparación numérica que han logrado las niñas y las mujeres en la esfera de la educación en algunas regiones del mundo ocultan la persistente discriminación de que son objeto pese a la existencia de marcos jurídicos y de políticas oficiales destinados a promover la igualdad *de facto*. Las medidas de protección de la igualdad

que figuran en los instrumentos oficiales solo son eficaces si esos instrumentos se aplican, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Convención.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se indican a continuación para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación:**

- a) Respetar en mayor medida lo dispuesto en el artículo 10 de la Convención y concienciar a la sociedad de la importancia de la educación como derecho humano fundamental y piedra angular del empoderamiento de las mujeres;
- b) Integrar, en los planes de estudios de todos los niveles de la enseñanza, contenidos sobre los derechos humanos de las mujeres y sobre la Convención adaptados a la edad de los alumnos;
- c) Empezar reformas constitucionales o aprobar otras medidas legislativas adecuadas para asegurar la protección y el respeto de los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación;
- d) Promulgar leyes que establezcan el derecho de por vida de todas las niñas y mujeres a la educación, incluidos todos los grupos desfavorecidos de niñas y mujeres;
- e) Erradicar o modificar las políticas y las directrices y prácticas institucionales, administrativas y reglamentarias que discriminan directa o indirectamente a las niñas o las mujeres en el sector de la educación;
- f) Promulgar legislación por la que se fije la edad mínima de las niñas para contraer matrimonio en los 18 años y, de conformidad con las normas internacionales, se haga coincidir el final de la enseñanza obligatoria con la edad mínima para trabajar;
- g) Modificar o suprimir las leyes y políticas que autoricen la expulsión de las niñas y maestras embarazadas y velar por que

- no se pongan impedimentos a su reincorporación después del parto;
- h)* Reconocer el carácter jurídicamente exigible de los derechos en la educación y velar por que, en caso de que se vulneren, las niñas y las mujeres tengan un acceso equitativo y efectivo a la justicia y derecho de recurso, incluso para obtener reparación;
  - i)* Velar por que se apliquen las disposiciones nacionales, regionales e internacionales que regulan el derecho de las niñas y las mujeres a la educación y garantizar el derecho de recurso en los casos en que se vulnere ese derecho;
  - j)* Colaborar con la comunidad internacional y la sociedad civil para ampliar y desarrollar el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.

## VI. Medidas para eliminar los estereotipos de género

La discriminación que enfrentan las niñas y las mujeres en la educación es tanto ideológica como estructural. La dimensión ideológica se aborda en los artículos 5 y 10 c) de la Convención: los Estados partes deben modificar los patrones socioculturales de conducta aceptados de los hombres y las mujeres que estén basados en cualquier concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino. Se trata de un aspecto de suma importancia para que las mujeres y las niñas puedan disfrutar de sus derechos a la educación, en la educación y mediante la educación y que resulta fundamental porque esas prácticas discriminatorias no solo se ejercen en el plano individual, sino que además están codificadas en la legislación, las políticas y los programas y, por tanto, es el propio Estado el que las perpetúa y aplica.

En el artículo 5 a) se aborda la dimensión estructural de la discriminación, que se considera anclada en los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole basados en la idea de la inferioridad

o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. Los Estados partes deben adoptar medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente. El sistema educativo es uno de los ámbitos que se presta a una transformación que, una vez llevada a cabo, puede acelerar los cambios positivos en otras esferas.

**De conformidad con los artículos 5 y 10 c) de la Convención, el Comité recomienda que los Estados partes redoblen los esfuerzos y adopten medidas proactivas para eliminar de la educación los estereotipos de género que perpetúan la discriminación directa e indirecta de las niñas y las mujeres. A tal fin, deben:**

- a) Cuestionar y modificar las ideologías y estructuras patriarcales que impiden que las niñas y las mujeres ejerzan plena y libremente sus derechos a la educación, en la educación y mediante la educación, y los disfruten;
- b) Elaborar y aplicar políticas y programas, incluidas campañas de sensibilización y educativas acerca de la Convención, las relaciones de género y la igualdad de género, en todos los niveles de la enseñanza y en la sociedad en general, dirigidos a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 5 a) de la Convención;
- c) Alentar a los medios de comunicación a que proyecten imágenes positivas y no sexualizadas de las mujeres, incluidas las mujeres y las niñas de minorías étnicas, las mujeres de edad y las mujeres y las niñas con discapacidad, y a que promuevan el valor de la igualdad de género para la sociedad en su conjunto;
- d) Elaborar planes de estudios, libros de texto y material didáctico que no contengan estereotipos, y revisar los existentes,

con objeto de eliminar los estereotipos de género tradicionales que reproducen y refuerzan la discriminación por razón de género de las niñas y las mujeres y de promover una imagen y una voz más equilibrada, exacta, saludable y positiva de las mujeres y las niñas;

- e) Implantar, en todos los niveles de la enseñanza, capacitación obligatoria del personal docente sobre las cuestiones de género y la sensibilidad a esas cuestiones y sobre los efectos de las conductas con sesgo de género en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

## VII. Derecho de acceso a la educación

El derecho de acceso de las niñas y las mujeres a una educación de calidad depende de que haya una infraestructura adecuada para atender a sus necesidades, pues donde no la hay, no se puede garantizar ese derecho. Cuando las niñas y las mujeres no tienen acceso a una educación de calidad, tarde o temprano se ven abocadas a grandes dificultades, entre ellas la falta de autonomía personal y libertad de elección, especialmente en lo que concierne al control de su salud y sus decisiones sobre sexualidad y procreación, una atención de la salud de menor calidad para ellas y sus hijos, pobreza intergeneracional e imposibilidad de compartir el poder y de participar en igualdad de condiciones con los niños y los hombres tanto en la esfera privada como en la pública. Para garantizar ese derecho es preciso prestar la debida atención al acceso físico, tecnológico y económico, en particular de los grupos desfavorecidos y las personas en situación de precariedad.

### Acceso físico: disponibilidad de infraestructura adecuada

La disponibilidad consiste en asegurar que haya suficientes centros y programas de enseñanza en funcionamiento para atender a las necesidades de las niñas y las mujeres en el territorio del Estado parte, con

independencia del lugar en que residan (artículo 14) o de cualquier otro factor. Se tiene que garantizar el acceso de las niñas y las mujeres a los centros de enseñanza en condiciones de seguridad, ya sea ubicando dichos centros en lugares razonablemente accesibles o a través de medios tecnológicos. La proximidad de los centros de enseñanza, sobre todo en las zonas rurales, es esencial, debido a la violencia de género contra las niñas y las mujeres que impera en los espacios públicos y a los peligros con que pueden encontrarse en el camino entre el hogar y la escuela. La distancia puede ser un obstáculo considerable para la asistencia a la escuela, especialmente en las zonas rurales, donde vive más del 80% de los niños sin escolarizar.

Hay que prestar especial atención a dotar los centros de enseñanza de la infraestructura adecuada, a fin de eliminar los obstáculos que pueden impedir que las niñas acaben satisfactoriamente sus estudios al llegar a la edad de la menarquia. Los entornos escolares desfavorables, que se caracterizan, por ejemplo, por carecer de suficientes instalaciones de agua, saneamiento e higiene separadas para niños y niñas, de personal con la formación y la empatía adecuadas, de productos de higiene femenina apropiados y de información sobre la pubertad y la menstruación, contribuyen a la exclusión social de las niñas, limitan su participación en el aprendizaje y su interés por aprender y reducen su asistencia escolar.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación a fin de asegurar la disponibilidad de instalaciones para la educación de las niñas y las mujeres:**

- a) Aportar recursos presupuestarios, humanos y administrativos suficientes para que en los niveles de la enseñanza primaria y secundaria se pueda atender adecuadamente a todas las niñas en función de su cohorte de edad;
- b) Eliminar los desequilibrios en las asignaciones presupuestarias para los grupos desfavorecidos y marginados de niñas y muje-

- res basados en la situación socioeconómica, el lugar de residencia, el origen étnico, la identidad de género y las creencias religiosas;
- c) Adoptar medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención, para aumentar el número de maestros calificados, sobre todo mujeres en los casos en que el cuerpo docente sea mayoritariamente masculino, en particular impartiendo capacitación adecuada y continua;
  - d) Verificar que se respete el derecho de las niñas y las mujeres a la educación y, con ese fin, reunir sistemáticamente datos, desglosados por sexo, lugar de residencia, edad, tipo de centro de enseñanza y grupo étnico, sobre el acceso en todos los niveles de la enseñanza, con arreglo a los siguientes indicadores: número de alumnas y alumnos matriculados, en cifras absolutas y como porcentaje del total de la población en edad escolar, en cada nivel de la enseñanza; tasas de permanencia, deserción, asistencia y repetición; promedio de años de escolarización de alumnas y alumnos; tasa de transición entre niveles escolares, en particular de preescolar a primaria, de primaria a secundaria y de secundaria a superior o formación profesional; número de docentes desglosado por sexo como indicador del nivel de paridad en el cuerpo docente; y tasas de alfabetismo desglosadas por sexo y grupo de edad. A continuación, utilizar esa información como base para adoptar decisiones, formular políticas y preparar los informes periódicos al Comité sobre los obstáculos en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación;
  - e) Adoptar estrategias para el fomento y el seguimiento de la matriculación, la asistencia, la permanencia y la reintegración después de la deserción escolar, sobre la base de datos desglosados;
  - f) Mejorar las instalaciones sanitarias mediante el suministro de cuartos de baño y de aseo separados por sexo en todos los centros de enseñanza, así como acceso a agua potable.



El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación para garantizar el acceso de las niñas y las mujeres a la educación:

- a) Velar por que las niñas y las mujeres que vivan en zonas rurales y apartadas tengan acceso a la educación, de conformidad con los artículos 4 y 14 d) de la Convención, y adoptar medidas especiales de carácter temporal, cuando proceda, a fin de apoyar su derecho a la educación;
- b) Velar por que las escuelas sean físicamente accesibles y estén a una distancia segura del hogar de los alumnos, en particular en las zonas rurales y apartadas;
- c) Proporcionar oportunidades de acceso a programas de educación permanente, incluidos programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres (art. 10 e));
- d) Empezar iniciativas de política, como programas de protección social, de alimentación escolar y de suministro de productos de higiene femenina, para aumentar la asistencia escolar, especialmente en las zonas rurales y apartadas;
- e) Establecer residencias de estudiantes y servicios de transporte para las niñas en los casos en que la distancia entre el hogar y el centro de enseñanza limite su acceso a la educación y velar por que las niñas que se alojen en esas residencias estén protegidas del abuso sexual y otras formas de maltrato;
- f) Capacitar al personal docente para que pueda crear un entorno y una cultura de apoyo que permita a las niñas púberes participar con confianza en el aprendizaje, sin temor, vergüenza o riesgo.

## Accesibilidad tecnológica

Cuando la financiación es limitada, en lugar de proporcionar acceso físico a los establecimientos educativos se puede optar por utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones en entornos de aprendizaje abierto y a distancia. Esos enfoques presentan ventajas concretas para las niñas y las mujeres que tienen dificultades para acceder a las formas convencionales de enseñanza y capacitación, en particular las que se ven excluidas por la distancia a la que se encuentran las escuelas en las zonas rurales, el trabajo doméstico y las responsabilidades parentales, sobre todo en los casos de matrimonio infantil y embarazo en la adolescencia, y por otras barreras sociales y culturales. También son modalidades valiosas para las mujeres que desean cursar estudios superiores mientras atienden a sus responsabilidades laborales y domésticas.

Las tecnologías de aprendizaje abierto presentan otras ventajas concretas, ya que permiten, por ejemplo, crear modelos nuevos de enseñanza y aprendizaje, fomentar una cultura nueva de aprendizaje, ofrecer más flexibilidad a los estudiantes adultos y dar a los empleadores la oportunidad de proporcionar desarrollo profesional en el empleo con eficacia en función de los costos y, a los Gobiernos, la de aumentar la oferta educativa y de capacitación de manera más económica.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación en los casos en que las niñas y las mujeres no tengan oportunidad de acceder a la educación mediante métodos de aprendizaje abierto y a distancia:**

- g) Examinar la viabilidad de implantar modalidades de acceso a la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la enseñanza superior mediante el establecimiento de sistemas de certificación basados en el aprendizaje abierto;
- g) Ampliar los conocimientos y la competencia del personal do-

- cente en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones e impartir la capacitación necesaria para trabajar en entornos de aprendizaje abierto;
- h) Velar por que las niñas y las mujeres de grupos desfavorecidos y comunidades rurales, y las que tengan niveles bajos de alfabetización, no se vean excluidas de esas oportunidades por carecer de acceso a las herramientas y los conocimientos necesarios para participar plenamente.

### Accesibilidad económica

La educación debe tener un costo asequible para todos, no discriminar por razón del sexo o cualquier otra causa prohibida, ser gratuita y obligatoria desde la enseñanza preescolar hasta la secundaria y hacerse progresivamente gratuita hasta la enseñanza superior. Pese a la existencia de legislación en la que se establece la gratuidad de la educación hasta determinada edad o nivel educativo, en muchos Estados partes se imponen a los alumnos del sistema público de enseñanza cargos adicionales para completar las subvenciones públicas. Además, los padres tienen que afrontar los costos ocultos de uniformes, transporte, libros de texto y otros materiales escolares, comidas escolares y otros gastos y tasas, lo que afecta particularmente, y a menudo estigmatiza, al quintil más pobre de la población escolar.

La monetización del acceso por medio de tasas obliga a los padres pobres a elegir cuáles de sus hijos irán a la escuela, y en general dan precedencia a los niños sobre las niñas. Deciden su inversión en educación sobre la base de lo que creen que aportará el máximo beneficio económico a la familia a largo plazo. Como, debido a la arraigada desigualdad de género, los mercados de trabajo suelen preferir a los hombres, los padres llegan a la conclusión de que es mejor educar a los niños, que pueden acceder a mejores oportunidades de empleo al finalizar sus estudios. Las decisiones de los padres también se ven influidas por los estereotipos que relegan a las niñas a la esfera doméstica.

Durante las crisis económicas, muchos Estados partes recortan los servicios sociales y subcontratan la enseñanza a entidades privadas o la encomiendan a organizaciones no estatales, como grupos confesionales o comunitarios u organizaciones no gubernamentales. Se ha determinado que la privatización tiene consecuencias negativas concretas para las niñas y las mujeres, en particular para las niñas de las familias más pobres, que se ven privadas de educación.

**El Comité recomienda que los Estados partes hagan todo lo posible por que las tasas y los costos ocultos no repercutan negativamente en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación, aplicando las medidas siguientes:**

- a) Proporcionar una educación universal, gratuita y obligatoria desde la enseñanza preescolar hasta la secundaria, con independencia de la situación socioeconómica, a los ciudadanos del Estado parte y a las niñas y mujeres migrantes o refugiadas;
- b) Hacer asequible la enseñanza superior, reduciendo las tasas y los costos indirectos y de oportunidad;
- c) Establecer redes de seguridad social y otras medidas para asegurar que no se deniegue a las niñas y las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos el acceso a cualquiera de los niveles de la enseñanza por no poder pagar las tasas o asumir los costos ocultos;
- d) Exigir de las entidades privadas que respeten las mismas normas de no discriminación de las niñas y las mujeres aplicables en los centros de enseñanza públicos, como condición para que puedan administrar instituciones académicas;
- e) Llevar a cabo campañas dirigidas a los padres y a la sociedad en su conjunto para que se deje de dar precedencia a los varones en la educación y se reconozca la importancia de educar a las niñas.

## Niñas y mujeres de grupos desfavorecidos

Muchas niñas y mujeres se ven excluidas de la educación y marginadas porque están expuestas simultáneamente a múltiples formas cruzadas de discriminación, así como por la falta de pertinencia de los planes de estudios, la enseñanza impartida exclusivamente en la lengua mayoritaria, la exposición a la violencia, la estigmatización o la pobreza. Entre esos grupos desfavorecidos o vulnerables figuran los que se detallan a continuación.

## Estudiantes de grupos étnicos minoritarios y de grupos indígenas

La mayoría de las niñas que no asisten a la escuela primaria pertenecen a grupos étnicos minoritarios y otros grupos excluidos. Los principales factores que inciden en el acceso de esos grupos a la educación son la pobreza, la discriminación, la falta de relevancia cultural y, en muchos casos, la impartición de la enseñanza únicamente en la lengua dominante, lo que da lugar a peores resultados académicos, mayores tasas de deserción escolar, pérdida de la herencia lingüística y baja autoestima.

## Estudiantes refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas, indocumentadas, desplazadas internas y migrantes

Las niñas y las mujeres en situación de desarraigo forzoso suelen acabar en campamentos en los que no hay escuelas o las que hay son improvisadas y de capacidad limitada, no tienen planes de estudios ni imparten instrucción en su lengua. El desplazamiento impone barreras concretas al aprendizaje: se pierden recursos humanos, se destruye infraestructura y, durante la huida, muchos niños dejan atrás la documentación que exige el Estado para matricularse en otra escuela. El desplazamiento puede resultar particularmente perjudicial para las niñas, porque la situación de mayor inseguridad hace que algunos padres las mantengan en el hogar.

## Estudiantes con discapacidad

Millones de niñas y mujeres con discapacidad se ven privadas del derecho a la educación a causa de formas interrelacionadas de discriminación, basadas en el género y la discapacidad. Según la UNESCO, la tercera parte de los niños sin escolarizar del mundo son niños con discapacidad<sup>[147]</sup>.

Muchos Gobiernos promueven oficialmente la educación inclusiva; sin embargo, en la práctica se excluye o se segrega en escuelas especiales a los niños con discapacidad, especialmente a las niñas. Las causas de las reducidas tasas de asistencia escolar de los niños con discapacidad, en particular de las niñas, son similares en todo el mundo, a saber, problemas de accesibilidad física, negativa de los docentes o directores de las escuelas a matricular a esos niños, falta de adaptación de los planes de estudios y de los materiales didácticos a sus necesidades y, más en general, estigmatización y desconocimiento de los padres y las comunidades, lo que da pie a actitudes negativas sobre la capacidad de aprendizaje de las niñas y las mujeres con discapacidad. Además, el número de docentes con la capacitación necesaria para atender a los alumnos con necesidades especiales es muchas veces insuficiente.

## Estudiantes lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales

La intimidación, el acoso y las amenazas a que someten a estas estudiantes algunos compañeros y docentes constituyen obstáculos a su derecho a la educación. Las escuelas perpetúan y refuerzan los prejuicios sociales, en muchos casos porque los órganos de gestión de las escuelas no aplican debidamente las políticas y porque el personal docente y directivo, así como otras autoridades escolares, no hacen cumplir de manera sistemática las políticas de no discriminación. El escaso nivel

---

<sup>147</sup> Véase <https://es.unesco.org/themes/inclusion-educacion>.

educativo y los tabúes culturales son algunos de los factores que impiden la promoción social de las estudiantes lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales y aumentan su vulnerabilidad a la violencia.

El Comité recomienda que los Estados partes hagan todo lo posible por garantizar el derecho de todas las categorías de grupos desfavorecidos y marginados a la educación, eliminando los estereotipos y la discriminación, suprimiendo las barreras al acceso y aplicando las medidas siguientes:

- a) Eliminar los estereotipos, en particular los que afectan a las niñas y las mujeres indígenas y de grupos minoritarios, que ponen en peligro su acceso a la educación y las exponen a la violencia en la escuela y la comunidad y en el camino a la escuela, especialmente en las zonas apartadas;
- b) Corregir las situaciones socioeconómicas y condiciones de vida desfavorables, especialmente de las niñas y las mujeres indígenas y de grupos minoritarios, que obstaculizan su acceso a la educación, en particular debido a la precedencia que se da a la escolarización de los varones cuando los recursos financieros son escasos;
- c) Velar, cuando proceda, en colaboración con los donantes y los organismos humanitarios, por que se haga lo necesario para asegurar la educación y la seguridad de todas las niñas y las mujeres de grupos desfavorecidos;
- d) Velar por que la aplicación de un código obligatorio de vestimenta y la prohibición de usar determinadas prendas de vestir no obstaculice el acceso a la educación inclusiva, en particular de los alumnos de origen migrante;
- e) Eliminar todas las formas de discriminación contra las niñas y las mujeres con discapacidad detectando y suprimiendo las barreras jurídicas, físicas, sociales, financieras, actitudinales, de comunicación y lingüísticas en los centros de enseñanza y en las comunidades;

- f) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se discrimine a las niñas y las mujeres con discapacidad en ningún nivel de la enseñanza, favoreciendo la educación inclusiva en los entornos de aprendizaje mediante la realización de ajustes razonables;
- g) Garantizar la accesibilidad física de los centros de enseñanza e impedir que los directores bloqueen la matriculación de estudiantes con discapacidad, en particular niñas, y velar por que los planes de estudios, el material didáctico y las estrategias pedagógicas se adapten a las necesidades específicas de las personas con las diversas formas de discapacidad;
- h) De conformidad con el artículo 4 de la Convención, relativo a las medidas especiales de carácter temporal, establecer incentivos para atraer a docentes de educación especial en todos los niveles de la enseñanza y capacitarlos;
- i) Luchar contra la discriminación de las mujeres y las niñas lesbianas, bisexuales y trans y de las personas intersexuales velando por que existan políticas que eliminen los obstáculos que impiden su acceso a la educación.

### Acceso a la educación en situaciones de conflicto y de desastre natural

Otro factor que limita el acceso de las niñas y las mujeres a la educación es la desintegración total de la infraestructura de servicios públicos del Estado debido a los conflictos armados, lo que da lugar a que no se presten a la población los servicios esenciales. En las zonas afectadas por conflictos, las escuelas se cierran a causa de la inseguridad, son ocupadas por grupos armados estatales o no estatales o son destruidas, todo lo cual imposibilita el acceso de las niñas a la educación. En su Recomendación general N° 30 (2013), sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, el Comité señaló que otros factores que impedían que las niñas accedieran a la educación incluían los ataques y las amenazas contra ellas y sus



profesores por agentes no estatales, así como las responsabilidades adicionales de prestación de cuidados y del hogar que estaban obligadas a asumir.

Según la Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos, entre 2005 y 2012 los centros de enseñanza se utilizaron en los conflictos de al menos 24 países de 4 continentes. Además del riesgo de morir o resultar gravemente heridos en los ataques, los estudiantes que asisten a clases en escuelas ocupadas por tropas o fuerzas armadas pueden sufrir maltrato físico o abuso sexual, sobre todo en el caso de las niñas. La presencia de hombres armados suele disuadir a las familias de enviar a las niñas a la escuela por temor a que sean víctimas de violencia sexual o sufran acoso sexual, y muchas veces eso las lleva a casarlas a una edad temprana en la creencia de que de ese modo estarán más protegidas. En general, los ataques contra los centros de enseñanza y la ocupación de las escuelas y las universidades por el ejército o grupos armados tienen consecuencias desproporcionadas o discriminatorias para las niñas y las mujeres.

Las mujeres y los niños son los grupos más vulnerables a los desastres naturales. La destrucción de los centros de enseñanza o su uso como albergues comunitarios para las familias afectadas repercute gravemente en el acceso a la educación, ya que ocasiona la pérdida de horas lectivas y elevadas tasas de deserción escolar.

**El Comité recomienda que, en las situaciones de conflicto y de desastre natural, los Estados partes apliquen las medidas que se exponen a continuación a fin de reducir al mínimo su repercusión en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación y proteger los derechos de estas a la educación y la seguridad:**

- a) Promulgar legislación, revisar las prácticas y políticas militares y organizar cursos de capacitación para prohibir a las fuerzas armadas y grupos armados nacionales utilizar u ocupar

- escuelas, recintos escolares u otros centros e instituciones de enseñanza de cualquier manera que vulnere el derecho internacional humanitario o el derecho a la educación previsto en el derecho internacional de los derechos humanos;
- b) Adoptar medidas para proteger a las estudiantes y al personal docente femenino del maltrato físico y el abuso sexual de agentes estatales y no estatales que estén ocupando centros de enseñanza;
  - c) Evaluar y atenuar las consecuencias de los conflictos armados en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación;
  - d) Teniendo presente la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, y resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad, demostrar una determinación real de adoptar las medidas necesarias para evitar ataques selectivos contra los centros de enseñanza y proteger a las mujeres y las niñas;
  - e) Velar por que las mujeres participen activamente en la vigilancia de los ataques y en la elaboración de medidas preventivas, de protección y de consolidación de la paz, y velar por que las mujeres, en particular las de grupos desfavorecidos, participen en su desarrollo;
  - f) Elaborar respuestas eficaces, coordinadas, reconstructivas y rápidas, incluidas medidas de carácter jurídico y no jurídico, para que los autores rindan cuentas de sus actos;
  - g) Investigar y enjuiciar sistemáticamente, de conformidad con las normas internacionales, a quienes ordenen cualquiera de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal que constituyen ataques a la educación, así como a quienes participen en ellas o sean responsables de ellas en razón de la jerarquía de mando;
  - h) Velar por que, cuando en los desastres naturales se destruyan escuelas o se utilicen como refugios, no se restrinja indebidamente el acceso de las niñas y las mujeres a la educación;

- i) Dar prioridad a la rehabilitación de las escuelas afectadas por desastres naturales, en especial las que presten servicio a niñas y mujeres desfavorecidas;
- j) Asegurarse de que todos los edificios escolares nuevos cumplan los códigos de construcción obligatorios que prevén resiliencia a los desastres, y realizar auditorías periódicas en los existentes.

### Barreras culturales

Aun en los casos en que la oferta educativa es adecuada y la accesibilidad no es un factor limitador, la persistencia de sistemas patriarcales y normas y prácticas culturales basadas en ellos y de los roles tradicionales que se asignan a las niñas y las mujeres pueden obstaculizar enormemente el ejercicio de su derecho a la educación.

Cuando las niñas no asisten a la escuela, tienen más probabilidades de verse obligadas a contraer matrimonio. Las prácticas discriminatorias y nocivas del matrimonio infantil y el matrimonio forzado, asociadas en algunas sociedades a prácticas religiosas o culturales, repercuten negativamente en el derecho a la educación. Cuando las niñas no pueden terminar los estudios a causa de un matrimonio infantil o forzado o de un embarazo, se enfrentan a obstáculos prácticos como la exclusión forzosa de la escuela, las normas sociales que confinan a las niñas en el hogar y la estigmatización. El matrimonio infantil también aumenta el riesgo de violencia doméstica, los riesgos para la salud reproductiva y las limitaciones del derecho a la libertad de circulación. Los Gobiernos que no ponen coto al matrimonio infantil incumplen su obligación de garantizar el acceso de las niñas a la educación en pie de igualdad con los niños.

En algunas regiones del mundo, la extendida práctica cultural de la mutilación genital femenina frena la educación de las niñas o le pone fin. Las complicaciones derivadas del procedimiento pueden hacer que las niñas

pierdan la concentración o se muestren ausentes en la escuela, con el consiguiente deterioro de su rendimiento escolar y, en última instancia, el fin prematuro de los estudios. En algunos países, el elevado costo del procedimiento también afecta a la capacidad de los padres para sufragar posteriormente los gastos escolares y conduce al abandono escolar de las niñas. El matrimonio forzado después del procedimiento, que marca la entrada en la vida adulta, también puede llevar a que las niñas abandonen la escuela por un embarazo o por la asunción de responsabilidades domésticas.

La pobreza, sumada a las prácticas culturales, obliga a los niños a trabajar, ya sea de manera remunerada o no remunerada. En un informe de 2015 sobre el trabajo infantil y la educación<sup>[148]</sup>, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indicó que 168 millones de niños de 5 a 17 años eran víctimas del trabajo infantil. Las niñas están sobrerrepresentadas en la economía asistencial porque trabajan en sus propios hogares o en los de otras personas y soportan la doble carga de trabajar dentro y fuera del hogar, lo que en general no les deja tiempo, o muy poco, para ir a la escuela. En el caso de las que logran combinar trabajo y estudios, el rendimiento se resiente y muchas veces las lleva a abandonar los estudios. En numerosas regiones, el trabajo infantil también es una práctica cultural establecida, ya que los niños colaboran en el trabajo familiar en estaciones concretas o en determinados días de la semana.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación a fin de paliar los efectos de las prácticas culturales y religiosas en el acceso de las niñas y las mujeres a la educación:**

- a) **Impedir que se prive a las niñas y las mujeres de su derecho**

---

<sup>148</sup> OIT, Informe mundial de 2015 sobre el trabajo infantil: allanar el camino hacia el trabajo decente para los jóvenes (2015).

- a la educación sobre la base de normas y prácticas patriarcales, religiosas o culturales, de conformidad con la Recomendación general N° 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2014) sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta;
- b) Facilitar el diálogo con los dirigentes religiosos y tradicionales sobre la importancia de la educación de las niñas y de poner fin a las prácticas y costumbres que obstaculizan su participación en todos los niveles de la enseñanza;
  - c) Establecer la edad mínima de las niñas para contraer matrimonio, con o sin consentimiento parental, en los 18 años, de conformidad con la Recomendación general N° 31 y observación general núm. 18;
  - d) Integrar el tema de la mutilación genital femenina en la educación formal y no formal, a fin de que se debata abiertamente, sin estigmatizar, para que las niñas y las mujeres reciban información precisa sobre los efectos perjudiciales y nocivos de la práctica, de conformidad con la Recomendación general N° 14 (1990) del Comité, relativa a la circuncisión femenina;
  - e) Formar a docentes, facilitadores y trabajadores jóvenes para que puedan educar a las niñas sobre la mutilación genital femenina y prestar apoyo a las que estén en riesgo de que se les practique el procedimiento o ya se les haya practicado;
  - f) Alentar a los dirigentes religiosos y comunitarios a que se opongan a la práctica de la mutilación genital femenina y a que informen y eduquen a sus comunidades sobre los peligros de esa práctica;
  - g) Formular políticas de readmisión y de educación inclusiva que permitan que las niñas embarazadas, las madres jóvenes y las niñas casadas antes de cumplir los 18 años sigan asistiendo a la escuela o vuelvan a ella sin demora, y velar por que esas

- políticas se den a conocer a todos los centros de enseñanza y administradores, y también a los padres y las comunidades;
- h) Poner fin a las prácticas que pueden obstaculizar el acceso a la educación, como el trabajo no remunerado de las niñas en el hogar;
  - i) Velar por que todos los niños, en particular las niñas, que no hayan llegado a la edad mínima laboral cursen estudios a tiempo completo, incluida, cuando proceda y en consonancia con las normas internacionales del trabajo pertinentes, formación profesional o técnica.

## VIII. Derechos en la educación

Los derechos de las niñas y las mujeres en la educación están vinculados a la obligación de los Gobiernos de hacer la educación aceptable<sup>149</sup>. La aceptabilidad remite a cuestiones relacionadas con la forma (contenido) y el fondo (calidad) de la educación, que se aplican tanto al entorno educativo como a los contenidos didácticos y los métodos pedagógicos. Para hacer efectivos los derechos en la educación, los Gobiernos deben aportar los fondos y la infraestructura necesarios y proporcionar a los estudiantes y el personal docente el apoyo y los materiales que precisen. También es necesario que se garantice el acceso equitativo de las niñas a una educación de la misma calidad que los niños, concretamente en lo que se refiere a la calidad del personal docente y de los servicios, y un entorno en el que las niñas y las mujeres tengan ocasión de desarrollar la capacidad para decidir por sí mismas y buscar su propia realización personal. Los derechos en la educación, por tanto, abarcan el respeto y la promoción de los derechos humanos de las niñas y las mujeres durante todo el ciclo de la educación.

---

<sup>149</sup> Véase el párr. 14.

La falta de respeto y dignidad con que se trata a las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza, dependiendo del régimen de género de cada centro, es un reflejo del orden social general. Los entornos en que no se trata a las niñas y las mujeres con respeto y dignidad suelen caracterizarse por unas ideologías, prácticas y estructuras patriarcales profundamente arraigadas que condicionan la vida cotidiana del personal docente y los estudiantes. El hecho de que se exponga a las niñas a ese tipo de entorno, en el que pueden sufrir maltrato físico y psicológico y abuso sexual durante diez o más años, supone denegarles los derechos que les corresponden en el entorno educativo. Para que las niñas y las mujeres, incluido el personal femenino de los centros de enseñanza, puedan gozar de igualdad de oportunidades y de trato, es preciso resolver diversos problemas.

### **Estratificación de los centros de enseñanza y los conocimientos (artículo 10 a) y b))**

Por lo general, los sistemas educativos presentan grandes diferencias en lo que respecta a la selección que se hace de los estudiantes, sobre todo en la transición de la enseñanza primaria a la secundaria, para dirigirlos a escuelas o itinerarios educativos que se centran, bien en la formación profesional, bien en la académica. En algunos sistemas, una vez emprendido un itinerario educativo, es muy difícil pasar al otro. La situación socioeconómica determina en gran medida el tipo de escuela a que se dirige a los estudiantes. Los de situación económica desahogada tienen más probabilidades de asistir a centros de formación académica en los que el elevado nivel de los conocimientos que se imparten conduce directamente a la enseñanza superior. Por consiguiente, los sistemas educativos muy diferenciados preservan las desigualdades socioeconómicas desde bien temprano y mucho antes de que los estudiantes acaben los estudios y se incorporen a la vida activa.

Ese tipo de sistema educativo diferenciado también se caracteriza por unas discrepancias notables en los recursos materiales que se asignan

a los centros de enseñanza para impartir los planes de estudios. Los centros ubicados en comunidades de nivel socioeconómico más bajo suelen estar peor dotados, tanto en lo que se refiere a los recursos materiales como a la calidad del personal docente, que los situados en comunidades de nivel socioeconómico más alto, a lo que se añade la mayor probabilidad de que, en las segundas, los padres de los estudiantes ayuden económicamente a los centros para compensar la insuficiente financiación pública.

Entre los distintos tipos de centros de enseñanza, e incluso dentro de los del mismo tipo, también se establecen diferencias entre los alumnos por la percepción sobre las materias que son adecuadas para cada sexo. En los centros de formación académica, lo habitual es que las niñas se concentren en los programas de humanidades y estén infrarrepresentadas en los de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, mientras que, en los centros de formación profesional, las mujeres y las niñas son mayoría en las áreas de alimentación y nutrición, cosmetología y gestión administrativa. La estratificación de los estudiantes y los campos del conocimiento empuja en última instancia a las niñas a ocupaciones socialmente poco consideradas. Esa estratificación puede reforzarse todavía más en los centros no mixtos, ya que muchas veces se limitan a ofrecer las materias que se consideran adecuadas para el sexo de que se trate. Así, en un centro de enseñanza para niñas no se ofrecería instrucción en carpintería ni en construcción. Para contribuir a hacer efectivo el derecho de las niñas y las mujeres a una educación de la misma calidad que la que se ofrece a los niños y los hombres, los centros de enseñanza deben impartir toda la gama de materias académicas y de formación profesional y no reforzar la segregación por razón de género en los planes de estudios.

Un campo técnico y profesional básico en el que las niñas y las mujeres están infrarrepresentadas es el de la tecnología de la información y las comunicaciones. Al 60% de la población mundial, en su mayoría niñas y mujeres, se le niega el derecho a beneficiarse del poder transformador de Internet. Si se quiere superar la brecha digital entre los hombres y las



mujeres en el uso de las nuevas tecnologías y proporcionar a las mujeres igualdad de acceso a la información y las oportunidades de empleo en esos sectores, los centros de enseñanza deben eliminar los obstáculos que dan lugar a su exclusión.

En el artículo 10 g) de la Convención se establece que los Estados partes deben velar por que las niñas y las mujeres tengan las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física que los niños y los hombres. Sin embargo, los estereotipos imperantes generan una discriminación en todos los ámbitos del deporte y la actividad física que limitan los avances en el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género en esa esfera. Sigue habiendo segregación por sexos, y la participación de las mujeres en la toma de decisiones es limitada tanto a nivel nacional como internacional. Además, en general se atribuye menos valor al deporte femenino, por lo que los recursos que se destinan a fomentar la participación de las mujeres son insuficientes y la remuneración de las atletas es menor. La imagen de las mujeres en el deporte que proyectan los medios de comunicación también influye en los estereotipos imperantes. La violencia, la explotación y el acoso de que son víctimas las mujeres en el mundo del deporte también son un reflejo del tradicional dominio masculino en ese ámbito.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación para que los sistemas educativos brinden las mismas oportunidades a los hombres y las mujeres y les permitan elegir libremente los estudios y la carrera profesional:**

- a) Reformar y normalizar, según sea necesario, el sistema educativo para garantizar una distribución equitativa de los recursos destinados a la educación entre todos los centros de enseñanza, independientemente de su ubicación y de la población a la que atiendan;
- b) Eliminar los obstáculos ideológicos y estructurales en los centros de enseñanza mixtos, en particular en la enseñanza se-

- cundaria, como la programación de asignaturas vinculadas al género en horarios coincidentes, lo que obliga a los estudiantes a cursar la asignatura que les corresponde por su sexo e impide que niños y niñas interactúen y debatan sobre esas materias, y las actitudes de los docentes que impiden que las niñas elijan libremente entre la oferta de asignaturas y opciones;
- c) Dotar a los estudiantes de magisterio y a los maestros de la capacidad necesaria para orientar a los estudiantes y los padres sobre las posibilidades de carrera a fin de acabar con las ideas preconcebidas acerca de las disciplinas o carreras que son apropiadas para cada sexo;
  - d) Aumentar la participación de las mujeres y las niñas en los programas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, en todos los niveles de la enseñanza, ofreciéndoles incentivos tales como becas y adoptando medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención y la Recomendación general N° 25 (2004) del Comité, referente a medidas especiales de carácter temporal;
  - e) Velar por que, en los centros de enseñanza no mixtos, se ofrezca toda la gama de materias, en particular de los campos de la formación técnica y profesional, de modo que las niñas tengan la oportunidad de cursar materias dominadas por los varones, y viceversa, y ampliar así sus opciones profesionales;
  - f) Elaborar planes o estrategias nacionales de tecnologías de la información y las comunicaciones con metas concretas para lograr la equidad de género en el acceso a esas tecnologías en las escuelas y las instituciones de enseñanza superior, respaldados con programas específicos que se puedan aplicar en las escuelas y el presupuesto necesario para ejecutarlos, y la recopilación de datos oportunos desglosados por sexo para verificar la consecución de las metas;
  - g) Adoptar medidas legislativas y de política claras para que, cuando las niñas y las mujeres participen en disciplinas y acti-

- vidades dominadas por los varones en los centros de enseñanza, estén protegidas del acoso y la violencia sexuales;
- h) Garantizar la igualdad de oportunidades en los centros de enseñanza para que las niñas y las mujeres puedan elegir libremente las actividades físicas y deportivas en las que deseen participar y disfrutar de los beneficios psicológicos y para la salud de esa participación;
  - i) Combatir los estereotipos tradicionales y prever las instalaciones necesarias para que las niñas y las mujeres puedan participar en actividades físicas y deportivas tradicionalmente masculinas, tanto en los centros de enseñanza mixtos como en los exclusivos para niñas;
  - j) Aplicar acciones positivas, dispensar un trato preferencial o establecer sistemas de cuotas en las esferas del deporte, la cultura y el esparcimiento, de conformidad con la Recomendación general N° 25, y, cuando sea necesario, destinar esas medidas a las mujeres y las niñas que son objeto de formas múltiples de discriminación, incluidas las mujeres rurales, de conformidad con la Recomendación general N° 34 (2016), sobre los derechos de las mujeres rurales.

### Desigualdad de género, maltrato y violencia sexual en los centros de enseñanza

En la esfera de la educación, la desigualdad de género se manifiesta en el trato diferencial que consiste en favorecer o dar acceso preferente a uno de los sexos a los beneficios del sistema educativo en términos de atención, calificaciones, oportunidades y elogios e imponer castigos más leves en los casos de mala conducta. También se manifiesta en un estatus moral y un poder desiguales en las interacciones entre docentes y alumnos. En los entornos educativos, la forma en que las niñas experimentan esa desigualdad depende de diversos atributos, como el sexo, la situación socioeconómica, la raza u origen étnico o la pertenencia a un grupo minoritario, el aspecto y la lengua.

Otro factor que afecta negativamente a las niñas y las mujeres es el de las relaciones de poder entre los sexos asociadas a su participación en la vida escolar. En los centros de enseñanza, esas relaciones de poder se caracterizan por insinuaciones sexuales injustificadas, como el acoso sexual a las niñas en las escuelas o en el camino a ellas. Pueden sufrir acoso y abuso sexuales de estudiantes, docentes y miembros de la comunidad, así como un trato sesgado en la escuela. Las agresiones sexuales y otras formas de violencia de género en las escuelas son una fuente significativa de baja autoestima y de resultados académicos mediocres y tienen efectos adversos a largo plazo sobre la salud y el bienestar. A causa de la violencia, muchas niñas quedan sin escolarizar, abandonan los estudios o no participan plenamente en la vida escolar. La violencia suele empezar con insultos y gestos amenazadores que, cuando las personas con autoridad no reaccionan, degeneran en actos violentos.

Los grupos de niñas desfavorecidas corren más riesgo de sufrir violencia en la escuela a causa de las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, en particular en razón de su estado serológico respecto del VIH, casta, origen étnico, raza y religión, que aumentan el riesgo de maltrato e influyen en el tipo de violencia que se ejerce contra ellas. Las niñas con discapacidad son discriminadas tanto por su sexo como por su discapacidad, mientras que las niñas lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales son objeto de ataques sexistas y homofóbicos.

Pese a que el acoso y el abuso sexuales a que se somete a las niñas en los centros de enseñanza están muy extendidos y constituyen un obstáculo fundamental a sus derechos a la educación y en la educación, esos factores no se han tenido en cuenta de manera sistemática en las políticas y programas educativos. En muchos casos no existe ningún mecanismo de rendición de cuentas estricto y, en las escuelas, el problema se ignora o se solventa culpando a las víctimas, mientras los autores quedan impunes.

El abuso sexual de las niñas puede ocasionar embarazos no deseados, lo que hace necesario alertarlas, en particular durante la adolescencia, de ese problema y sus consecuencias. Una respuesta adecuada a la magnitud de ese problema en el hogar, la escuela y la comunidad consiste implantar en todos los niveles de la enseñanza planes de estudios obligatorios y adaptados a la edad sobre educación sexual integral, en que se aborden la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el comportamiento sexual responsable, la prevención del embarazo precoz y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, de conformidad con los artículos 10 h) y 12 de la Convención y las recomendaciones generales del Comité núm. 24 (1999), sobre la mujer y la salud, y núm. 35 (2017), sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualizó la Recomendación general N° 19. Habría que proporcionar al personal docente formación específica para impartir esos contenidos de manera apropiada en función de los distintos niveles de edad de los alumnos. En los casos en que el personal docente sea predominantemente masculino, como ocurre en la enseñanza secundaria, se debería seleccionar, formar y contratar a personal docente femenino que pueda servir de modelo de conducta y hacer de las aulas lugares más seguros y propicios para las niñas y las jóvenes.

**El Comité recomienda que los Estados partes adopten las medidas que se exponen a continuación para poner coto a la violencia contra las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza y durante la escolarización y proteger así su derecho a ser tratadas con respeto y dignidad:**

- a) Promulgar y aplicar leyes, políticas y procedimientos adecuados para prohibir y combatir la violencia contra las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza y en sus alrededores, incluidos el maltrato verbal y psicológico, el hostigamiento, el acoso sexual y la violencia sexual, la violencia física y la explotación;

- b) Seleccionar, formar y contratar a más personal docente femenino para los centros de enseñanza en que el cuerpo docente sea predominantemente masculino;
- c) Velar por que las niñas y las mujeres víctimas de violencia en las escuelas puedan acceder efectivamente a la justicia y obtener reparación;
- d) Responder a los casos de violencia contra las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza estableciendo mecanismos de denuncia confidenciales e independientes, llevando a cabo investigaciones eficaces, emprendiendo acciones penales cuando proceda, imponiendo sanciones adecuadas a los autores y prestando servicios a las víctimas/supervivientes;
- e) Velar por que todos los casos de violencia contra las niñas y las mujeres en los centros de enseñanza se denuncien y registren, verificar los antecedentes penales del personal escolar antes de su contratación y elaborar códigos de conducta para todo el personal y los estudiantes, y aplicarlos;
- f) Adoptar planes de acción nacionales para hacer frente a la violencia contra las niñas en los centros de enseñanza, en los que se incluyan directrices para los centros y formación obligatoria del personal docente y los alumnos en estrategias de intervención temprana para afrontar el acoso sexual y la violencia contra las niñas;
- g) Designar un mecanismo gubernamental que se ocupe de prevenir e investigar los casos de violencia en los centros de enseñanza y aportar suficientes fondos públicos para resolver el problema;
- h) Prestar servicios de apoyo a las niñas víctimas de la violencia, en particular orientación, tratamiento médico e información y medicación para el VIH/SIDA;
- i) Elaborar y aplicar planes de estudios adaptados a la edad, con base empírica y científicamente exactos, de carácter obligatorio y en todos los niveles de la enseñanza, que incluyan información completa sobre la salud y los derechos sexuales

y reproductivos, el comportamiento sexual responsable y la prevención del embarazo precoz y las enfermedades de transmisión sexual.

## Ciberacoso

Otra forma de maltrato que sufren las niñas es el ciberacoso, en el que las tecnologías de la información y las comunicaciones y las diversas plataformas de medios sociales son el cauce que utilizan los autores para intimidarlas, amenazarlas o acosarlas. Si bien el ciberacoso afecta tanto a niños como a niñas, las investigaciones demuestran que las probabilidades de que las niñas, en particular las adolescentes, lo sufran o lo perpetren prácticamente duplican las de los niños. La victimización en línea de las adolescentes adopta formas tan diversas como insultos, rumores, amenazas, divulgación de información confidencial, imágenes y vídeos, pornovenganza, acoso sexual e insinuaciones sexuales, muchas veces por parte de extraños.

El ciberacoso tiene una amplia variedad de consecuencias para las adolescentes, entre ellas problemas psicológicos leves o graves, sentimientos de inseguridad y miedo y, en algunos casos, pensamientos suicidas e incluso consumación de suicidios.

**El Comité recomienda que, aunque el ciberacoso no siempre tenga su origen en el entorno educativo, los Estados partes adopten las siguientes medidas en los centros de enseñanza para proteger a las niñas:**

- a) Alertar a los padres de la extensión del fenómeno del ciberacoso y de las consecuencias que puede tener para las niñas;
- b) Elaborar programas amplios para informar al personal docente, los estudiantes y los padres sobre las formas que puede adoptar el ciberacoso y sobre sus posibles consecuencias, y ofrecer orientación y apoyo a los estudiantes víctimas de ciberacoso;

- c) Formular políticas para que las tecnologías disponibles en las escuelas no se utilicen con fines de ciberacoso, y verificar que se apliquen;
- d) Establecer canales múltiples y de fácil acceso que los estudiantes puedan utilizar para denunciar esos hechos, mediante la creación de servicios de orientación prestados por compañeros y docentes, lugares seguros en las escuelas y líneas directas de denuncia anónima;
- e) Informar a las niñas de las consecuencias del ciberacoso para la salud y el bienestar de las víctimas, así como de las sanciones que pueden imponerse a los autores;
- f) Promulgar legislación que defina y sancione el acoso practicado por conducto de las tecnologías de la información y las comunicaciones y todas las formas de acoso en línea contra las mujeres y las niñas.

### Participación equitativa de las mujeres en las estructuras de gestión

El innegable régimen de género que impera en los centros de enseñanza afecta negativamente al personal femenino, en particular al que trabaja en los sistemas de enseñanza secundaria y superior. Esos efectos se evidencian sobre todo en las limitadas oportunidades de promoción profesional que se les brindan y en el escaso número de las que llegan a puestos decisorios. Si bien la profesión docente forma parte de las consideradas carreras femeninas, el porcentaje de mujeres en puestos de dirección y alta dirección es desproporcionadamente bajo en todos los niveles de la enseñanza, en todo el mundo.

La escasa representación de las mujeres en los puestos directivos y decisorios de todos los niveles de la enseñanza obedece a varios factores, entre los que destacan el acceso limitado a la educación, en especial a oportunidades de obtener la certificación que habilita para enseñar en niveles superiores entre las mujeres que enseñan en los niveles inferiores, las prácticas discriminatorias en materia de nombramientos y de



promoción profesional, las actitudes de la familia, las interrupciones de la carrera profesional, los estereotipos culturales, la marginación de la cultura masculina de contactos y patrocinios, y la persistente resistencia a nombrar a mujeres para puestos directivos<sup>150</sup>.

**El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las medidas que se exponen a continuación para cerrar la brecha de género en los puestos directivos en todos los niveles de la enseñanza, con objeto de eliminar la discriminación de las mujeres en ese ámbito:**

- a) Aumentar la promoción profesional de las mujeres en las instituciones de enseñanza superior concediéndoles subvenciones o becas para que puedan obtener títulos de posgrado avanzados e introducir incentivos y planes para retenerlas;
- b) Redoblar los esfuerzos para que aumente el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles de la enseñanza, en particular entre el profesorado universitario de todas las disciplinas, y aplicar medidas en ese sentido, incluidas medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y la Recomendación general N° 25;
- c) Examinar los procedimientos de nombramiento y promoción y eliminar las disposiciones discriminatorias, que obstaculizan la representación equitativa de las mujeres en los puestos directivos de los centros de enseñanza, y luchar contra las prácticas discriminatorias en los nombramientos y promociones;
- d) Acabar con las culturas institucionales predominantes que ponen trabas a la promoción de las mujeres en la profesión docente;

<sup>150</sup> Véase el documento ED.99/HEP/WCHE/Vol. IV-12 de la UNESCO, Proceedings of the World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action (Paris 5-9 October 1998), vol. IV. Se puede consultar en [www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380\\_3\\_203&gp=1&lin=1&ll=1](http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380_3_203&gp=1&lin=1&ll=1).

- e) Establecer metas, con plazos concretos, para lograr la paridad en los puestos de la enseñanza superior, en particular en los puestos directivos, las cátedras y los rectorados y vicerrectorados de las universidades;
- f) Establecer políticas y cuotas para favorecer la igualdad de representación de las mujeres en los órganos rectores de la enseñanza superior, como claustros y consejos, y en los órganos de investigación.

## IX. Derechos mediante la educación

Desde 1985, varias conferencias internacionales de las Naciones Unidas han centrado su labor en los derechos humanos, las mujeres, las cuestiones sociales y el desarrollo sostenible, y han formulado numerosas iniciativas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En muchas de esas conferencias se ha subrayado el valor de la educación como medio para lograr esos objetivos y mejorar la situación de las mujeres en la sociedad. La educación prepara a las personas para adaptarse a las necesidades de unas sociedades en constante evolución y, por consiguiente, tiene el efecto multiplicador de preparar a las mujeres para reclamar sus derechos en todas las esferas, no solo en la educativa. Sin embargo, los derechos de las mujeres mediante la educación distan mucho de haberse materializado.

Pese a que existen disparidades regionales, a nivel mundial los datos indican que el número de mujeres que tienen títulos de educación superior es mayor que el de hombres y que, por tanto, constituyen la fuente de capital humano más calificada. No obstante, para determinados trabajos y puestos se selecciona preferentemente a hombres que tienen títulos de menor nivel que las mujeres, lo que refuerza el fenómeno universal de la segregación horizontal y vertical por motivos de género en los mercados laborales. La titulación, por tanto, no tiene la misma utilidad social para las mujeres que para los hombres. Incluso en

los casos en que ambos sexos tienen niveles educativos equivalentes, los hombres suelen recibir un trato preferente en el empleo<sup>[151]</sup>.

Esos patrones sistémicos se convierten en una norma, sobre todo en el mercado laboral, que se basa en la ideología según la cual “el hombre es el sostén de la familia”, lo que conduce a que los hombres ocupen las posiciones de dominio en el ámbito del empleo asalariado. En consecuencia, en la mayoría de las sociedades, las mujeres se ven abocadas a puestos de trabajo de menor categoría y niveles más altos de desempleo y de pobreza, son el grupo más numeroso entre los trabajadores a tiempo parcial, ganan en promedio menos que los hombres, tienen una representación desproporcionada en los ámbitos de trabajo vulnerables, y tienen menos oportunidades de trabajo decente. Las mujeres están infrarrepresentadas en los puestos decisorios a todos los niveles de las instituciones sociales y políticas y carecen de verdadera autonomía personal. Si bien el mayor acceso a la educación ha mejorado las condiciones de vida de las mujeres y de sus hijos, el potencial que tiene la educación, en su estado actual, para cambiar el equilibrio general del poder en las esferas económica, política y social y marcar una diferencia estratégica en lo que respecta al empoderamiento de las mujeres no se ha hecho realidad, debido a unas creencias y prácticas culturales que reproducen los arraigados sistemas, ideologías y estructuras de género.

La persistencia de ese patrón está vinculada a los procesos de socialización que reproducen y mantienen una división sexual del trabajo que determina lo que es femenino y lo que es masculino y que está vinculada, a su vez, a una dicotomía entre lo público y lo privado en la que los hombres dominan la esfera pública y las mujeres la privada. El corolario de ese estado de cosas es que, en lugar de ser transformadora,

---

<sup>151</sup> Véase la declaración de la Sra. Barbara Bailey, exmiembro del Comité, en la mesa redonda de alto nivel que se celebró en paralelo con el 55º período de sesiones de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Se puede consultar en [www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf).

la escolarización en instituciones se convierte en un instrumento del Estado para reproducir el orden de género y mantener las jerarquías masculino/femenino, dominación/subordinación y público/privado<sup>152</sup>.

La tendencia se prolonga en el plano de la participación de las mujeres en los procesos políticos y de adopción de decisiones, debido a que, como las mujeres están insuficientemente representadas, no pueden influir de manera efectiva en las políticas que las afectan. En 2017, la proporción de mujeres en cargos públicos de elección o designación a nivel mundial era de aproximadamente una mujer por cada cuatro hombres. En las cámaras bajas de los parlamentos las mujeres ocupan el 23,4% de los escaños, y en las cámaras altas el 22,9%. La representación de las mujeres como consejeras o presidentas en los consejos de administración de las entidades públicas y privadas sigue la misma tendencia. Se sigue marginando en gran medida a las mujeres en la esfera política y en los consejos de administración en razón de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios.

**El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las medidas que se exponen a continuación para lograr la participación equitativa de las mujeres en los procesos sociales, económicos y políticos, así como en los puestos decisorios en todos los sectores:**

- a) Formar al personal docente para que adopte estrategias constructivistas de enseñanza que doten a las niñas y las mujeres de capacidad de pensamiento crítico y de un sentimiento positivo de autoestima y confianza para participar en condiciones de igualdad con los hombres en puestos directivos y decisorios en las esferas social, económica y política;
- b) Adaptar las opciones y los contenidos en la educación de las niñas y las mujeres, en particular en los niveles superiores de la

---

<sup>152</sup> Ibid.

- enseñanza, a fin de aumentar su representación en las disciplinas científicas, técnicas y de gestión y, con ello, su calificación, para que puedan acceder a puestos directivos y decisorios, en particular en las profesiones y empleos dominados por los hombres;
- c) **Fortalecer la educación cívica y ciudadana en las escuelas, así como los programas de alfabetización continua de adultos con perspectiva de género destinados a mejorar el papel y la participación de las mujeres en la familia y en la sociedad;**
  - d) **Reconocer la importancia de empoderar a todas las mujeres mediante la educación y la formación en cuestiones de gobierno, políticas públicas, economía, tecnologías de la información y las comunicaciones y ciencias a fin de que desarrollen los conocimientos y las aptitudes necesarios para contribuir plenamente en todas las esferas de la vida pública;**
  - e) **Proteger el derecho de las mujeres al trabajo decente combatiendo la arraigada segregación horizontal de los mercados de trabajo que favorece a los hombres y los coloca predominantemente en sectores ocupacionales con mayor reconocimiento profesional sobre la base del patrocinio más que del mérito;**
  - f) **Mejorar y ampliar el acceso de las mujeres a las tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos los instrumentos de gobierno electrónico, a fin de posibilitar su participación política y, en general, promover su inclusión en los procesos democráticos, mejorando también la capacidad de esas tecnologías para atender las necesidades de las mujeres, en particular de las mujeres marginadas;**
  - g) **Desarrollar herramientas, aptitudes y programas de formación adecuados, en consulta con las mujeres, a fin de prepararlas y empoderarlas para ocupar puestos directivos y asumir responsabilidades en la vida pública;**

- h) Adoptar todas las medidas necesarias para eliminar los prejuicios y estereotipos de género que obstaculizan el acceso de las mujeres a las esferas social, económica y política y su plena participación en ellas.

## X. Responsabilidad de los Estados: aplicación y seguimiento

La información que figura en las secciones anteriores de la presente recomendación general indica que, si bien se han logrado algunos avances respecto del derecho de las niñas y las mujeres a la educación, sus derechos en las tres dimensiones —a la educación, en la educación y mediante la educación— todavía no se han hecho plenamente efectivos. Las recomendaciones formuladas en el presente documento establecen criterios para la adopción o reforma de los marcos legislativos y de políticas, así como los recursos financieros y humanos que se precisan para establecer y proteger los derechos de las niñas y las mujeres en esas tres dimensiones. Si se quiere que la educación llegue a ser el vehículo del empoderamiento personal, social, económico y político de las mujeres y el instrumento que las prepare para aprovechar las oportunidades de contribuir directamente a los procesos nacionales y regionales de desarrollo, es obligatorio, y no opcional, adoptar esas medidas. Sin embargo, los sistemas y estructuras solo se pueden transformar si existe voluntad política. Los Estados partes deben comprometerse a cumplir las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales vinculantes como la Convención, respaldada por las recomendaciones generales del Comité, en particular la Recomendación general N° 28 (2010), relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención.

**El Comité insta a los Estados partes a que adopten las medidas que se exponen a continuación para asegurar la aplicación y el segui-**

**miento oportunos de las recomendaciones que figuran en la presente recomendación general, a fin de proteger el derecho de acceso de las niñas y las mujeres a la educación y sus derechos en la educación y mediante la educación, que desarrollan el artículo 10 de la Convención y guardan relación con otros artículos de la Convención y otras recomendaciones generales del Comité:**

- a) Velar por que la recomendación general se distribuya a todos los interesados, incluidos los funcionarios públicos del sector educativo y sectores conexos, los educadores de todos los niveles del sistema educativo, los estudiantes, los padres, los medios de comunicación y las organizaciones nacionales y comunitarias pertinentes;
- b) Traducir, según sea necesario, el documento a las lenguas nacionales, así como a las que utilicen los grupos étnicos minoritarios de los Estados partes;
- c) Establecer un equipo de tareas nacional de carácter multisectorial, en el que estén representados los principales sectores gubernamentales que se ocupan de la educación y los servicios educativos y los principales interesados no gubernamentales del ámbito de la educación, para elaborar una estrategia amplia de aplicación y seguimiento en la que se establezcan plazos claros y parámetros de referencia para medir la consecución de resultados y se asignen personas que supervisen dimensiones específicas de la estrategia;
- d) Velar por que haya conjuntos de datos cuantitativos y cualitativos adecuados, disponibles y accesibles en los que basar el seguimiento de los resultados y maximizar estos últimos armonizando la aplicación de la presente recomendación general con las disposiciones de otros instrumentos internacionales, regionales y nacionales que se ocupen de los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación y sean compatibles con el presente instrumento.





# 37

Recomendación general N°

## Sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático

### I. Introducción

El cambio climático está agravando tanto los riesgos como los efectos de los desastres en el contexto mundial, con el aumento de la frecuencia y la gravedad de los peligros meteorológicos y climáticos, lo que se traduce en una mayor vulnerabilidad de las comunidades a esos peligros<sup>139</sup>.

<sup>139</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2014: Informe de síntesis—Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Ginebra, 2013). El Grupo señala que el cambio climático “hace referencia a una variación del estado del clima identificable (por ejemplo, mediante pruebas estadísticas) en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos”.

Según los datos científicos de que se dispone, los cambios en el clima inducidos por el ser humano desencadenan una gran proporción de los fenómenos meteorológicos extremos que se producen en todo el mundo<sup>[140]</sup>. Las consecuencias de estos desastres para los derechos humanos son evidentes, a saber, la inestabilidad política y económica, la desigualdad creciente, la disminución de la seguridad alimentaria e hídrica y el aumento de las amenazas a la salud y los medios de subsistencia<sup>[141]</sup>. Si bien el cambio climático tiene repercusiones para todos, los más vulnerables a sus efectos son los países y las poblaciones que menos han contribuido a él, en particular las personas que viven en la pobreza, los jóvenes y las generaciones futuras.

Las mujeres, las niñas, los hombres y los niños se ven afectados de manera diferente por el cambio climático y los desastres, y muchas mujeres y niñas se enfrentan a mayores riesgos, problemas y repercusiones<sup>[142]</sup>. Las situaciones de crisis agrandan las desigualdades de género ya existentes y agravan las formas interrelacionadas de discriminación, especialmente contra las mujeres que viven en la pobreza, las mujeres indígenas, las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios étnicos, raciales, religiosos y sexuales, las mujeres con discapacidad, las refugiadas y las solicitantes de asilo, las desplazadas internas, las apátridas y las migrantes, las mujeres de las zonas rurales, las mujeres solteras, las adolescentes y las mujeres de más edad, que a menudo padecen las consecuencias de manera desproporcionada en comparación con los hombres u otras mujeres<sup>[143]</sup>.

---

<sup>140</sup> Susan J. Hassol *et al.*, “Desastres (no) naturales: cómo comunicar los vínculos entre los fenómenos extremos y el cambio climático”, *Boletín de la OMM*, vol. 65, núm. 2 (Ginebra, Organización Meteorológica Mundial, 2016).

<sup>141</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Climate change and disaster risk reduction”, 23 de marzo de 2016.

<sup>142</sup> Véase Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, resoluciones 56/2 y 58/2 sobre la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres en los desastres naturales, aprobadas por consenso en marzo de 2012 y marzo de 2014.

<sup>143</sup> Véase, por ejemplo, la Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos.

En muchos contextos, las desigualdades de género limitan el control que tienen las mujeres y las niñas sobre las decisiones que rigen sus vidas, al igual que el acceso a recursos como los alimentos, el agua, los insumos agrícolas, la tierra, el crédito, la energía, las tecnologías, la educación, los servicios de salud, una vivienda adecuada, la protección social y el empleo<sup>[144]</sup>. Como resultado de esas desigualdades, las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de quedar expuestas a los riesgos desencadenados por los desastres y a las pérdidas relacionadas con sus medios de subsistencia, y son menos capaces de adaptarse a los cambios de las condiciones climáticas. Si bien los programas de mitigación del cambio climático y adaptación a este fenómeno pueden ofrecer nuevas oportunidades de empleo y medios de subsistencia en sectores como la producción agrícola, el desarrollo urbano sostenible y las energías limpias, si no se afrontan los obstáculos estructurales con que tropiezan las mujeres para poder ejercer sus derechos, aumentarán las desigualdades por razón de género y las formas interrelacionadas de discriminación.

Los niveles de mortalidad y morbilidad en situaciones de desastre son más elevados en el caso de las mujeres y las niñas<sup>[145]</sup>. A consecuencia de las desigualdades económicas por razón de género, las mujeres en general y las mujeres cabeza de familia en particular, corren un mayor riesgo de caer en la pobreza y tienen más probabilidades de residir en viviendas inadecuadas situadas en zonas urbanas y rurales de valor de la tierra escaso que son vulnerables a los efectos de los fenómenos relacionados con el clima, como inundaciones, tormentas, avalanchas, terremotos, desprendimientos de tierras y otros peligros<sup>[146]</sup>. Las mujeres

<sup>144</sup> A los efectos de la presente recomendación general, se entenderá que toda referencia a “mujeres” abarca mujeres y niñas, a menos que se indique lo contrario.

<sup>145</sup> Eric Neumayer y Thomas Plümpner, “The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, núm. 3 (2007).

<sup>146</sup> Naciones Unidas, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015: Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres* (Nueva York, 2015); *Disasters without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development: Asia-Pacific Disaster*

y las niñas inmersas en situaciones de conflicto están particularmente expuestas a los riesgos asociados a los desastres y al cambio climático. Los mayores niveles de mortalidad y morbilidad que presentan las mujeres durante los desastres y después de ellos son también el resultado de las desigualdades con que se enfrentan para acceder a una atención médica adecuada, la alimentación y la nutrición, el agua y el saneamiento, la educación, la tecnología y la información<sup>[147]</sup>. Además, el hecho de que la planificación y ejecución de actividades en casos de desastre no tengan en cuenta el género suele traducirse en unas instalaciones e infraestructuras de protección, como los mecanismos de alerta temprana, los refugios y los programas de socorro, que desatienden las necesidades específicas de accesibilidad de diversos grupos de mujeres, en particular las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad y las mujeres indígenas<sup>[148]</sup>.

Las mujeres y las niñas también se enfrentan a un mayor riesgo de violencia por razón de género durante los desastres y después de ellos. En ausencia de planes de protección social y en situaciones en que se combinan la inseguridad alimentaria y la impunidad frente a la violencia por razón de género, las mujeres y las niñas suelen quedar expuestas a la violencia y la explotación sexuales cuando tratan de obtener acceso a los alimentos y a otras necesidades básicas de los miembros de la familia y suyas propias. En los campamentos y los asentamientos temporales, la falta de seguridad física, así como de infraestructuras y servicios seguros y accesibles, como el agua potable y el saneamiento, también da lugar a un aumento de los niveles de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas. Las mujeres y las niñas con discapacidad corren un riesgo especial de sufrir violencia por razón de género y explotación se-

---

*Report 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.15.II.F.13).

<sup>147</sup> C. Bern *et al.*, "Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 71, núm. 1 (1993).

<sup>148</sup> Grupo Básico Tripartito, "Evaluación conjunta Post Nargis", julio de 2008; Lorena Aguilar *et al.*, "Manual de capacitación en género y cambio climático" (San José, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, PNUD y Alianza de Género y Agua, 2009).

xual durante los desastres y después de ellos, debido a la discriminación por las limitaciones físicas y las barreras para la comunicación, y debido a la falta de acceso a los servicios e instalaciones básicos. Durante los desastres y después de ellos, también es más probable que se den casos de violencia doméstica, matrimonio precoz o forzado, trata de seres humanos y prostitución forzada.

La vulnerabilidad y la exposición mayores de las mujeres y las niñas al riesgo de desastres y al cambio climático pueden reducirse, habida cuenta de que se generan económica, social y culturalmente. El nivel de vulnerabilidad puede variar dependiendo del tipo de desastre y de los contextos geográficos y socioculturales.

La categorización de las mujeres y las niñas como “grupos vulnerables” pasivos que necesitan protección frente a los efectos de los desastres es un estereotipo de género negativo que no reconoce la importante contribución de las mujeres a la reducción del riesgo de desastres, la gestión después de los desastres y las estrategias de mitigación del cambio climático y de adaptación a este fenómeno<sup>[149]</sup>. Las iniciativas bien concebidas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático que prevén la participación plena y efectiva de las mujeres pueden promover de forma considerable la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres, al tiempo que garantizan el logro de los objetivos en los ámbitos del desarrollo sostenible, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático<sup>[150]</sup>. Cabe subrayar que la igualdad entre los géneros es una condición previa para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>149</sup> Naciones Unidas, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015*; PNUD, “Clean development mechanism: exploring the gender dimensions of climate finance mechanisms”, noviembre de 2010; PNUD, “Asegurando la equidad de género en la financiación para hacer frente al cambio climático” (Nueva York, 2011).

<sup>150</sup> Senay Habtezion, “Gender and disaster risk reduction”, *Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief*, No. 3 (Nueva York, PNUD, 2013); Organización Mundial de la Salud (OMS), “Género, cambio climático y salud” (Ginebra, 2010).

A la luz de los importantes desafíos y oportunidades que presentan el cambio climático y el riesgo de desastres para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (el Comité) ha proporcionado orientación específica a los Estados partes sobre el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (la Convención). En sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes y en varias de sus recomendaciones generales, el Comité ha subrayado que los Estados partes y otros interesados tienen la obligación de tomar medidas concretas para hacer frente a la discriminación contra las mujeres en las esferas de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático mediante la aplicación de leyes, políticas y estrategias de mitigación y adaptación, la asignación de presupuestos y la adopción de otras medidas específicas<sup>151</sup>. En su declaración sobre el género y el cambio climático, el Comité señaló que todos los interesados deben asegurar que las medidas relativas al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres tengan en cuenta el género, sean sensibles a los sistemas de conocimientos indígenas y respeten los derechos humanos. El derecho de la mujer a participar en todos los niveles de la adopción de decisiones debe estar garantizado en las políticas y los programas sobre el cambio climático (A/65/38, primera parte, anexo II).

<sup>151</sup> Para consultar las observaciones finales, véase CEDAW/C/SLB/CO/1-3, párrs. 40 y 41; CEDAW/C/PER/CO/7-8, párrs. 37 y 38; CEDAW/C/GIN/CO/7-8, párr. 53; CEDAW/C/GRD/CO/1-5, párrs. 35 y 36; CEDAW/C/JAM/CO/6-7, párrs. 31 y 32; CEDAW/C/SYC/CO/1-5, párrs. 36 y 37; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, párr. 17; CEDAW/C/DZA/CO/3-4, párrs. 42 y 43; CEDAW/C/NLZ/CO/7, párrs. 9, 36 y 37; CEDAW/C/CHI/CO/5-6, párrs. 38 y 39; CEDAW/C/BLR/CO/7, párrs. 37 y 38; CEDAW/C/LKA/CO/7, párrs. 38 y 39; CEDAW/C/NPL/CO/4-5, párr. 38; y CEDAW/C/TUV/CO/2, párrs. 55 y 56. Véanse también la Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, párr. 25, y la Recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, párr. 11.

El Comité observa que otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de los Derechos del Niño, se refieren cada vez más a las consecuencias negativas del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres. Esos mecanismos también han afirmado la obligación de los Gobiernos y otros interesados de recurrir a acciones inmediatas y específicas que prevengan y mitiguen los efectos negativos del cambio climático y los desastres en los derechos humanos y faciliten apoyo técnico y financiero para la reducción del riesgo de desastres y las medidas de adaptación al cambio climático.

## II. Objetivo y alcance

De conformidad con el artículo 21 1) de la Convención, la presente recomendación general ofrece orientación a los Estados partes sobre el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de ese instrumento en las esferas de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático. En los informes que presenten al Comité con arreglo al artículo 18, los Estados partes deben tener en cuenta la obligación general de asegurar la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida, al igual que las garantías específicas respecto a aquellos derechos contemplados en la Convención que pueden verse especialmente afectados por el cambio climático y los desastres, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones y los huracanes, y los fenómenos de evolución lenta, como el derretimiento de la calota glaciaria de los polos y los glaciares, la sequía y el aumento del nivel del mar.

La presente recomendación general también puede utilizarse para informar la labor de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, los

educadores, la comunidad científica, el personal médico, los empleadores y cualquier otro interesado que participe en actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.

El objetivo de esta recomendación general es subrayar la urgencia de mitigar los efectos adversos del cambio climático y poner de relieve las medidas necesarias para lograr la igualdad entre los géneros, la cual reforzará la resiliencia de las personas y las comunidades de todo el mundo ante el cambio climático y los desastres. Asimismo, esta recomendación tiene por objeto contribuir a la coherencia, la rendición de cuentas y el refuerzo mutuo de los programas internacionales de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con el foco puesto en los efectos del cambio climático y los desastres en los derechos humanos de las mujeres.

En la presente recomendación general, el Comité no abarca de forma exhaustiva las dimensiones de género de las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a él, ni tampoco hace una distinción entre los desastres relacionados con el cambio climático y otro tipo de desastres. Sin embargo, cabe destacar que una elevada proporción de los desastres contemporáneos pueden atribuirse a cambios en el clima inducidos por el ser humano y que las recomendaciones que se formulan en este documento también son aplicables a peligros, riesgos y desastres que no están directamente ligados al cambio climático. A los efectos de la presente recomendación general, se entiende por desastres todos los fenómenos de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debido a peligros naturales o de origen humano, así como a peligros y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos, mencionados en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, y a cualquier otro peligro o riesgo químico, nuclear o biológico. Entre esos peligros y riesgos se encuentran la utilización de todo tipo de armas por agentes estatales y no estatales y los ensayos con ellas.



Los mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido la obligación de los Estados partes de mitigar eficazmente los efectos adversos del cambio climático y de adaptarse a ellos para reducir el aumento del riesgo de desastres. Limitar el uso de combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero, al igual que los efectos nocivos para el medio ambiente de las industrias extractivas, como la minería y la hidrofracturación, y asignar financiación destinada a combatir el cambio climático, se consideran medidas esenciales para mitigar las repercusiones negativas de este fenómeno y de los desastres en los derechos humanos. Toda medida para mitigar el cambio climático y adaptarse a él debe concebirse y aplicarse de conformidad con los principios de derechos humanos de igualdad sustantiva y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas, acceso a la justicia, transparencia y estado de derecho.

625

La presente recomendación general se centra en la obligación de los Estados partes y de los agentes no estatales de adoptar medidas eficaces para responder a los desastres y al cambio climático, así como para prevenir y mitigar sus efectos adversos, y velar por que se respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de las mujeres y las niñas con arreglo al derecho internacional en ese contexto. Se distinguen tres ámbitos de actuación de los interesados, que se refuerzan mutuamente, a saber, los principios generales de la Convención aplicables al riesgo de desastres y al cambio climático, las medidas específicas para afrontar la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, y las esferas concretas de preocupación.

### III. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y otros marcos internacionales pertinentes

La Convención promueve y protege los derechos humanos de las mujeres. Debe entenderse que esto se aplica a todas las etapas de

prevención, mitigación, respuesta, recuperación y adaptación en el contexto del cambio climático y los desastres. Además de la Convención, varios marcos internacionales específicos rigen la reducción del riesgo de desastres, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, la asistencia humanitaria y el desarrollo sostenible, y algunos de esos marcos también abordan la igualdad entre los géneros. Esos instrumentos deben interpretarse teniendo en cuenta las disposiciones de la Convención.

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1993, se reconoció la situación particularmente vulnerable de los pequeños Estados insulares en desarrollo y se reafirmó el principio de la igualdad entre los géneros y la necesidad de garantizar la participación efectiva de las mujeres y los pueblos indígenas en todas las iniciativas relativas al cambio climático. Todo ello se reiteró en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, titulado “El futuro que queremos”.

En el marco de Sendái, se hizo hincapié en que la participación de las mujeres era fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género, y en que era necesario que se adoptasen medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los desastres. Asimismo, se insistió en empoderar a las mujeres para que encabezasen y promoviesen públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción<sup>[152]</sup>.

---

<sup>152</sup> Resolución 69/283 de la Asamblea General, anexo II, párrs. 36 a) i) y 32, respectivamente.

En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se pidió a los Estados partes que adoptasen medidas respecto al cambio climático sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. Se reconoció que, si bien el cambio climático tenía repercusiones para todos, los países que menos habían contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero, así como las personas que vivían en la pobreza, los niños y las generaciones futuras, eran los más afectados. La equidad en materia climática exigía que, en los esfuerzos mundiales para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, se concediese prioridad a las necesidades de los países, grupos e individuos, en particular a las mujeres y las niñas, más vulnerables a sus efectos adversos.

En 2014, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático adoptó la decisión 18/CP.20, titulada “Programa de trabajo de Lima sobre el género”, en que estableció un plan para promover el equilibrio de género y lograr una política climática sensible a las cuestiones de género, elaborado con el propósito de orientar la participación efectiva de las mujeres en los órganos creados en virtud de la Convención. En 2017, la Conferencia de las Partes adoptó la decisión 3/CP.23, titulada “Establecimiento de un plan de acción sobre el género”, en la que acordó fomentar la participación plena, efectiva y en pie de igualdad de la mujer y promover una política climática sensible a las cuestiones de género y la incorporación de una perspectiva de género en todos los elementos de la acción climática.

En el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Conferencia de las Partes señaló que, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, las Partes debían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situa-

ciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional. Asimismo, las Partes reconocieron que la labor de adaptación, incluido el desarrollo de la capacidad para la mitigación y la adaptación, debía responder a las cuestiones de género, ser participativa y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contienen metas importantes en referencia a la igualdad entre los géneros, en particular las que figuran en los Objetivos 3 a 6 y 10, y al cambio climático y a la reducción del riesgo de desastres, incluidas en los Objetivos 11 y 13.

En la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en 2015, los participantes aprobaron documentos que vinculaban la igualdad entre los géneros y los derechos de las mujeres con la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, y exhortaron a los Estados a que integrasen esas cuestiones en la financiación para el desarrollo.

En la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, los participantes pidieron que la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y los derechos de las mujeres se convirtieran en pilares de la acción humanitaria, en particular en la preparación para casos de desastre y la respuesta a ellos. También en 2016, en la Nueva Agenda Urbana, los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) reconocieron la necesidad de adoptar medidas con perspectiva de género para asegurar que el desarrollo urbano sea sostenible y resiliente y contribuya a la mitigación del cambio climático y la adaptación a él.

## IV. Principios generales de la Convención aplicables a la reducción del riesgo de desastres y al cambio climático

Varios principios y disposiciones transversales de la Convención revisiten una importancia fundamental y deben servir de guía para elaborar leyes, políticas, planes de acción, programas, presupuestos y otras medidas relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.

Los Estados partes deben velar por que todos los planes, políticas, leyes, programas, presupuestos y otras actividades relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático tengan en cuenta el género y se apoyen en principios basados en los derechos humanos, en particular los siguientes:

- a) La igualdad y la no discriminación, concediendo prioridad a los grupos de mujeres y niñas más marginados, como los de las minorías indígenas, raciales, étnicas y sexuales, las mujeres y niñas con discapacidad, las adolescentes, las mujeres de edad, las mujeres solteras, las mujeres cabeza de familia, las viudas, las mujeres y las niñas que viven en la pobreza tanto en entornos rurales como urbanos, las mujeres que ejercen la prostitución y las desplazadas internas, las apátridas, las refugiadas, las solicitantes de asilo y las mujeres migrantes;
- b) La participación y el empoderamiento, mediante la adopción de procesos eficaces y la asignación de los recursos necesarios para que los diversos grupos de mujeres tengan la oportunidad de intervenir en todas las etapas de la formulación, aplicación y supervisión de las políticas en todos los niveles de gobierno, esto es, el local, el nacional, el regional y el internacional;
- c) **La rendición de cuentas y el acceso a la justicia, que requieren información y mecanismos adecuados y precisos para garantizar que todas las mujeres y las niñas cuyos derechos se hayan visto afectados directa e indirectamente por los**

## **desastres y el cambio climático dispongan de recursos adecuados y oportunos.**

Esos tres principios generales —igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y acceso a la justicia— son fundamentales para que todas las intervenciones relacionadas con la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático se lleven a cabo de conformidad con la Convención.

### **A. Igualdad sustantiva y no discriminación**

En virtud del artículo 2 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas específicas y concretas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, incluida la adopción de políticas, estrategias y programas participativos y con perspectiva de género relativos a la reducción del riesgo de desastres y al cambio climático en todos los sectores. En el artículo 2 de la Convención, se establecen las obligaciones básicas específicas de los Estados partes de garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de aplicación de la Convención y de adoptar medidas legislativas, de política y de otra índole a tal fin<sup>153</sup>. La obligación de tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, en todas las esferas, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre, se sigue ampliando en los artículos 3 y 24 de la Convención.

La interrelación de las formas de discriminación puede restringir el acceso de determinados grupos de mujeres a la información, el poder político, los recursos y los bienes que podrían ayudarlas a mitigar los efectos adversos de los desastres y el cambio climático. El Comité reiteró

---

<sup>153</sup> Véase la Recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención.

que la discriminación contra la mujer estaba inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida en su Recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, así como en la Recomendación general N° 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, la Recomendación general N° 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia, la Recomendación general N° 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, la Recomendación general N° 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general N° 19, y la Recomendación general N° 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.

En la presente recomendación general no se reflejan de manera exhaustiva todos los grupos de titulares de derechos cuya garantía debe plasmarse en las leyes, las políticas, los programas y las estrategias sobre reducción del riesgo de desastres y cambio climático. Los principios de no discriminación e igualdad sustantiva, que constituyen el fundamento de la Convención, exigen que los Estados partes adopten todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación directa e indirecta, así como las formas interrelacionadas de discriminación. Para asegurar que todas las mujeres y las niñas puedan participar en la elaboración, aplicación y supervisión de las políticas y los planes relativos al cambio climático y los desastres, se necesitan medidas específicas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, legislación que prohíba las formas interrelacionadas de discriminación y recursos.

Como se señala en la Recomendación general N° 28, los Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el principio de no discriminación de la mujer, frente a todas las formas de discriminación, en todas las esferas, incluso las no mencionadas explícitamente en la Convención, y de asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer en pie de igualdad en todos los ámbitos. Para

garantizar la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en el contexto de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, los Estados partes deben adoptar medidas específicas, concretas y mensurables, a saber:

- a) **Determinar y eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, incluidas las formas interrelacionadas de discriminación, en todos los planes, las leyes, las políticas, los programas y otras actividades relativos a la reducción del riesgo de desastres y al cambio climático. Debe otorgarse prioridad a la lucha contra la discriminación en lo referente a la propiedad, la utilización, la enajenación, el control, la gobernanza y la herencia de bienes, tierras y recursos naturales, y el acceso a ellos, así como contra los obstáculos que impiden a las mujeres el ejercicio de su plena autonomía y capacidad jurídica en ámbitos como la libertad de circulación y la igualdad de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos a la alimentación, la salud, el trabajo y la protección social. Asimismo, se debe empoderar a las mujeres y las niñas a través de políticas, programas y estrategias específicos para que puedan ejercer su derecho a buscar, recibir y difundir información relacionada con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres;**
- b) **Crear mecanismos eficaces para garantizar que los derechos de las mujeres y las niñas sean una consideración primordial en la elaboración de medidas relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático en los planos local, nacional, regional e internacional. Deben adoptarse medidas para que todas las mujeres y las niñas dispongan de infraestructuras de calidad y de servicios esenciales, y para que estos sean accesibles y culturalmente aceptables para ellas, en condiciones de igualdad.**



## B. Participación y empoderamiento

La participación de diversos grupos de mujeres y niñas, y el desarrollo de sus capacidades de liderazgo, en diferentes niveles de gobierno y en el seno de las comunidades locales, son esenciales para que la prevención de los desastres y de los efectos adversos del cambio climático, así como la respuesta a ellos, sean eficaces e incorporen perspectivas de todos los sectores de la sociedad. Es fundamental promover la participación de las niñas y las jóvenes en la creación, el desarrollo, la aplicación y la supervisión de políticas y planes sobre el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, ya que a menudo no se les tiene en cuenta, a pesar de que experimentarán los efectos de estos fenómenos a lo largo de su vida.

Las mujeres hacen contribuciones significativas a las economías domésticas, locales, nacionales, regionales e internacionales y a la gestión ambiental, la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia al cambio climático a diferentes niveles. A nivel local, el conocimiento tradicional que poseen las mujeres en las regiones agrícolas es particularmente importante a este respecto, dado que estas mujeres tienen una posición privilegiada para observar los cambios en el medio ambiente y responder a ellos con diferentes prácticas de adaptación en la selección de cultivos, la plantación, la cosecha, las técnicas de conservación de la tierra y la gestión cuidadosa de los recursos hídricos.

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha detectado que la mayoría de las comunidades locales desarrollan prácticas de adaptación que pueden y deben definirse y seguirse para formular estrategias eficaces de adaptación y respuesta relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático<sup>[154]</sup>. En el

<sup>154</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2007: Informe de síntesis—Contribución de los grupos de trabajo I, II y III al Cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Ginebra, 2007).

Acuerdo de París, la Conferencia de las Partes reconoció que la adaptación al cambio climático debía inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando correspondiera, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, postura que concuerda con la reflejada en varias disposiciones de la Convención, en particular los artículos 7, 8 y 14, que establecen que los Estados partes deben velar por que todas las mujeres cuenten con oportunidades significativas de participar en la adopción de decisiones políticas y la planificación del desarrollo.

En los artículos 7 y 8 de la Convención, se establece que las mujeres deben gozar de igualdad en la vida política y pública en los planos local, nacional e internacional. Por su parte, en el artículo 14 se reitera que las mujeres de las zonas rurales tienen derecho a participar en las actividades de planificación del desarrollo y de reforma agraria. Esa garantía de igualdad política incluye el liderazgo, la representación y la participación de las mujeres, todos ellos componentes esenciales para elaborar y aplicar programas y políticas eficaces en la esfera de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático que tengan en cuenta las necesidades de la población, en particular de las mujeres.

Para garantizar que las mujeres y las niñas gocen de las mismas oportunidades de liderar la toma de decisiones en actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, así como de participar y colaborar en esa tarea, el Comité recomienda a los Estados partes las siguientes actuaciones:

- a) **Adoptar políticas específicas, en particular medidas especiales de carácter temporal, incluidas las cuotas, previstas en el artículo 4 de la Convención y en la Recomendación general N° 25 (2004) del Comité sobre medidas especiales de carácter temporal, como elemento de una estrategia coordinada y continuamente supervisada para lograr la**

- participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todos los procesos de tomas de decisiones y planificación del desarrollo relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático<sup>[155]</sup>;
- b) Elaborar programas para asegurar la participación y el liderazgo de las mujeres en la vida política, incluso por conducto de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, a diversos niveles, en especial en el contexto de la planificación local y comunitaria, al igual que en lo referente a la preparación para casos de desastre y para el cambio climático, la respuesta a ellos y los esfuerzos de recuperación;
  - c) Garantizar la representación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres en los foros y mecanismos de reducción del riesgo de desastres y cambio climático a nivel comunitario, local, nacional, regional e internacional para que puedan participar e influir en la elaboración de políticas, leyes y planes de reducción del riesgo de desastres y cambio climático y en su aplicación. Los Estados partes deben también adoptar medidas positivas para que se dé a las niñas, las jóvenes y las mujeres pertenecientes a grupos indígenas y otros grupos marginados la oportunidad de estar representadas en esos mecanismos;
  - d) Fortalecer las instituciones nacionales que se ocupan de las cuestiones de género y los derechos de las mujeres, la sociedad civil y las organizaciones de mujeres y dotarlas de recursos, competencias y autoridad suficientes para dirigir, asesorar, supervisar y aplicar estrategias de prevención de los desastres, de respuesta a ellos y de mitigación de los efectos adversos del cambio climático;
  - e) la capacidad de liderazgo de las mujeres y crear un entor-

---

<sup>155</sup> Véase CEDAW/C/TUV/CO/2, párrs. 55 y 56.

**no propicio para fortalecer su papel activo en la reducción del riesgo de desastres, la respuesta a ellos y la mitigación del cambio climático a todos los niveles y en todos los sectores pertinentes.**

### C. Rendición de cuentas y acceso a la justicia

De conformidad con el artículo 15 1) de la Convención, debe reconocerse a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley, lo cual es extremadamente importante en situaciones de desastre y en el contexto del cambio climático, ya que las mujeres, que a menudo se enfrentan a obstáculos para acceder a la justicia, pueden tropezar con dificultades significativas a la hora de reclamar compensaciones y otras formas de reparación para mitigar sus pérdidas y adaptarse al cambio climático. El reconocimiento de una capacidad jurídica idéntica a la del hombre e igual para los diferentes grupos de mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad y las mujeres indígenas, así como la igualdad de acceso a la justicia, constituyen elementos esenciales de las estrategias y políticas relacionadas con los desastres y el cambio climático<sup>[156]</sup>.

Los Estados partes deben velar por que los marcos jurídicos no sean discriminatorios y por que todas las mujeres tengan un acceso efectivo a la justicia, de conformidad con la Recomendación general N° 33, en particular adoptando las siguientes medidas:

- a) **Llevar a cabo un análisis de las consecuencias en función del género de las leyes vigentes, incorporando las que se aplican en sistemas jurídicos plurales, incluidas las normas y prácticas consuetudinarias, tradicionales y religiosas, para evaluar sus efectos en las mujeres en lo que se refiere a su vulnerabilidad**

---

<sup>156</sup> Véase también la Recomendación general N° 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

- al riesgo de desastres y al cambio climático, y para aprobar, derogar o modificar leyes, normas y prácticas según proceda;
- b) Aumentar la conciencia de las mujeres sobre los recursos legales y los mecanismos de arreglo de controversias disponibles y sus conocimientos básicos de derecho, proporcionándoles información sobre sus derechos y sobre las políticas y los programas relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático y empoderándolas para que ejerzan su derecho a la información en ese contexto;
  - c) Garantizar el acceso asequible o, de ser necesario, gratuito a los servicios jurídicos, incluida la asistencia letrada, así como a los documentos oficiales, como los certificados de nacimiento, defunción y matrimonio y las escrituras y los documentos de registro de la propiedad de las tierras. Se deben poner en funcionamiento sistemas administrativos confiables y de bajo costo para que dicha documentación sea accesible y esté disponible para las mujeres en situaciones de desastre, y así estas puedan beneficiarse de servicios como prestaciones de socorro e indemnizaciones;
  - d) Derribar los obstáculos al acceso de las mujeres a la justicia velando por que los mecanismos de justicia oficiales y oficiosos, incluidos los medios alternativos de arreglo de controversias, se ajusten a la Convención y estén disponibles y sean accesibles, a fin de que las mujeres puedan reclamar sus derechos. Asimismo deben elaborarse medidas para proteger a las mujeres de las represalias cuando reclamen sus derechos;
  - e) Reducir al mínimo las alteraciones en los sistemas legales y de justicia que puedan resultar de los desastres y el cambio climático mediante la elaboración de planes de respuesta que prevean el funcionamiento de mecanismos móviles o especializados de presentación de informes, equipos de investigación y tribunales. Los mecanismos jurídicos y judiciales flexibles y accesibles revisten una importancia par-

**titular para las mujeres y las niñas que deseen denunciar incidentes de violencia por razón de género.**

## V. Principios específicos de la Convención pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático

### A. Evaluación y recopilación de datos

Con frecuencia, las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres y los efectos del cambio climático no se entienden bien. La limitada capacidad técnica a nivel nacional y local ha dado lugar a la falta de datos desglosados por sexo, edad, discapacidad, origen étnico y ubicación geográfica, lo que sigue impidiendo la formulación de estrategias apropiadas y específicas para la reducción del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático.

Los Estados partes deben:

- a) **Establecer o detectar los mecanismos nacionales y locales existentes para reunir, analizar, gestionar y aplicar datos desglosados por sexo, edad, discapacidad, origen étnico y región. Esos datos deben ponerse a disposición del público y utilizarse para informar la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos nacionales y regionales con perspectiva de género relacionados con el riesgo de desastres y la resiliencia al cambio climático;**
- b) **Elaborar, sobre la base de datos desglosados, indicadores y mecanismos de vigilancia específicos y que tengan en cuenta el género para que los Estados partes establezcan bases de referencia y midan los progresos en esferas como la participación de las mujeres en las iniciativas relacionadas con el riesgo de desastres y el cambio climático, así como en las instituciones políticas, económicas y sociales. La integración con otros marcos existentes, por ejemplo la Convención Marco de las Naciones Uni-**

- das sobre el Cambio Climático, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendái, así como la coordinación para su aplicación, son esenciales para un enfoque coherente y eficaz;
- c) **Empoderar, capacitar y proporcionar recursos, de ser necesario mediante el apoyo de los donantes, a las instituciones nacionales encargadas de reunir, consolidar y analizar datos desglosados en todos los sectores pertinentes, como la planificación económica, la gestión del riesgo de desastres, y la planificación y la vigilancia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular a nivel local;**
  - d) **Incorporar la información sobre el clima en la adopción de decisiones y la planificación para casos de desastre a nivel subnacional y nacional, velando por que se consulte a los diversos grupos de mujeres como fuentes valiosas de conocimientos comunitarios sobre el cambio climático.**

## B. Coherencia de las políticas

No ha sido hasta hace poco cuando se han realizado esfuerzos concertados para coordinar las políticas sobre igualdad de género, reducción del riesgo de desastres, cambio climático y desarrollo sostenible. Si bien algunos documentos normativos, como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, integran esas materias en sus marcos de aplicación, aún queda mucho por hacer en los planos nacional, regional e internacional para armonizar las políticas. Es necesario coordinar los programas de acción, los presupuestos y las estrategias en todos los sectores, como el comercio, el desarrollo, la energía, el medio ambiente, el agua, la ciencia del clima, la agricultura, la educación, la salud y la planificación, y en los diferentes niveles de gobierno (local y subnacional, nacional, regional e internacional), para garantizar un enfoque eficaz y basado en los derechos humanos de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático.

Los Estados partes deben:

- a) **Realizar una auditoría integral de las políticas y los programas en todos los sectores y ámbitos, a saber, el clima, el comercio y la inversión, el medio ambiente y la planificación, el agua, los alimentos, la agricultura, la tecnología, la protección social, la educación y el empleo, con el propósito de determinar el grado de integración de una perspectiva de igualdad de género y las incoherencias existentes, y así redoblar los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres y mitigación del cambio climático y adaptación a él;**
- b) **Mejorar la coordinación entre los diferentes sectores, incluidos los que están relacionados con la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático, la igualdad entre los géneros, la atención sanitaria, la educación, la protección social, la agricultura, la protección del medio ambiente y la planificación urbana, mediante medidas como la adopción de estrategias y planes nacionales integrados sobre reducción del riesgo de desastres y cambio climático que incorporen explícitamente una perspectiva de igualdad de género en sus enfoques;**
- c) **Llevar a cabo evaluaciones de las consecuencias en función del género durante las fases de diseño, ejecución y supervisión de los planes y políticas de reducción del riesgo de desastres y cambio climático;**
- d) **Elaborar, compilar y compartir instrumentos prácticos, información y mejores prácticas y metodologías para la integración efectiva de una perspectiva de igualdad de género en la legislación, las políticas y los programas de todos los sectores relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático;**
- e) **Promover y fortalecer el papel vital que desempeñan los gobiernos subnacionales en la reducción del riesgo de desastres, la prestación de servicios, la respuesta de emergencia,**



**la planificación del uso de la tierra y el cambio climático. Con este fin, deben asignarse presupuestos adecuados y elaborarse mecanismos para supervisar la aplicación de la legislación y las políticas a nivel subnacional.**

### C. Obligaciones extraterritoriales, cooperación internacional y asignación de recursos

Los Estados partes tienen la obligación, tanto dentro como fuera de sus territorios, de garantizar la plena aplicación de la Convención, incluso en las esferas de la reducción del riesgo de desastres y la mitigación del cambio climático y la adaptación a él. Medidas como la limitación del uso de combustibles fósiles, la reducción de la contaminación transfronteriza y de las emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción de la transición a fuentes de energía renovables se consideran iniciativas fundamentales para mitigar el cambio climático y los efectos negativos de este fenómeno y los desastres en los derechos humanos en todo el mundo. En las resoluciones 26/27 y 29/15 del Consejo de Derechos Humanos, se señaló que la naturaleza mundial del cambio climático requería la cooperación más amplia posible de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva y apropiada<sup>157</sup>.

En la actualidad no se dedican recursos suficientes para afrontar las causas estructurales subyacentes de la desigualdad entre los géneros que aumentan la exposición de las mujeres a los riesgos de desastre y a los efectos del cambio climático, ni tampoco para elaborar programas con perspectiva de género en esas esferas. Los países vulnerables al clima de bajos ingresos se enfrentan a problemas particulares para formular,

<sup>157</sup> En su informe de 2016 (A/HRC/31/52, nota 27 de pie de página), el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente indicó que “si los Estados no hacen frente eficazmente al cambio climático mediante la cooperación internacional, ninguno de ellos podrá por sí solo cumplir las obligaciones que impone el derecho internacional de derechos humanos y respetar los derechos humanos de quienes viven en su territorio”.

aplicar y supervisar políticas y programas de reducción del riesgo de desastres y de prevención y mitigación del cambio climático y adaptación a él que tengan en cuenta el género, así como para promover el acceso a tecnologías asequibles, debido a la escasa disponibilidad de financiación pública nacional y de asistencia para el desarrollo.

De conformidad con la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, ha de garantizarse una asignación adecuada y eficaz de recursos financieros y técnicos para las iniciativas con perspectiva de género de prevención y mitigación de los desastres y el cambio climático y de adaptación a ellos, tanto a través de los presupuestos nacionales como de la cooperación internacional. Toda medida adoptada por los Estados partes para prevenir y mitigar el cambio climático y los desastres y responder a ellos dentro de su propia jurisdicción o extraterritorialmente debe basarse de forma inequívoca en los principios de derechos humanos de igualdad sustantiva y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y acceso a la justicia, transparencia y estado de derecho.

Los Estados partes, por separado y en cooperación con otros, deben:

- a) **Adoptar medidas eficaces para gestionar equitativamente los recursos naturales compartidos, en particular el agua, y reducir las emisiones de carbono, el uso de combustibles fósiles, la deforestación, la degradación del permafrost cerca de la superficie, la degradación del suelo y la contaminación transfronteriza, incluido el vertido de desechos tóxicos, y todos los demás peligros y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos que contribuyen al cambio climático y a los desastres, los cuales tienden a tener efectos negativos desproporcionados en las mujeres y las niñas;**
- b) **Aumentar las asignaciones presupuestarias específicas en los planos internacional, regional, nacional y local para responder con perspectiva de género a las necesidades rela-**

- cionadas con la prevención, la preparación, la mitigación, la recuperación y la adaptación en el contexto de los desastres y el cambio climático en los sectores de infraestructura y servicios;
- c) Invertir en la adaptabilidad determinando y apoyando medios de subsistencia resilientes a los desastres y al cambio climático, sostenibles y que empoderen a las mujeres, así como en servicios con perspectiva de género que permitan a las mujeres acceder a esos medios de subsistencia y beneficiarse de ellos;
  - d) Aumentar el acceso de las mujeres a planes apropiados de reducción de riesgos, como la protección social, la diversificación de los medios de subsistencia y los seguros;
  - e) Integrar una perspectiva de igualdad de género en los programas y proyectos internacionales, regionales, nacionales, sectoriales y locales pertinentes, incluidos los financiados con fondos internacionales para el clima y el desarrollo sostenible;
  - f) Compartir recursos, conocimientos y tecnología a fin de fomentar la capacidad de las mujeres y las niñas para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático, entre otras cosas proporcionando una financiación suficiente, eficaz y transparente que se administre mediante procesos participativos, responsables y no discriminatorios;
  - g) Velar por que los Estados, las organizaciones internacionales y otras entidades que facilitan recursos técnicos y financieros para la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo sostenible y el cambio climático incorporen una perspectiva de igualdad de género y de derechos de las mujeres en el diseño, la ejecución y la supervisión de todos sus programas y establezcan mecanismos apropiados y eficaces de rendición de cuentas en materia de derechos humanos.

#### D. Agentes no estatales y obligaciones extraterritoriales

El sector privado y las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante en la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia al clima y la promoción de la igualdad entre los géneros, tanto a nivel nacional como al operar en el plano transnacional. Se promueve el establecimiento de alianzas entre el sector público y el privado mediante diversos mecanismos, por ejemplo en el marco de la Agenda 2030. Esas alianzas pueden proporcionar los recursos financieros y técnicos necesarios para crear nueva infraestructura destinada a la reducción del riesgo de desastres y medios de subsistencia resilientes al clima.

De conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las empresas tienen la responsabilidad directa de respetar y proteger los derechos humanos, actuar con la diligencia debida para prevenir las violaciones de los derechos humanos y proporcionar remedios eficaces para las violaciones de los derechos humanos relacionadas con sus operaciones. Para que las actividades del sector privado en el ámbito de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático respeten y protejan los derechos humanos de las mujeres, deben garantizar la rendición de cuentas y ser participativas, tener en cuenta el género y estar sujetas a una supervisión y evaluación periódicas fundamentadas en los derechos humanos.

Los Estados partes deben regular las actividades de los agentes no estatales dentro de su jurisdicción, incluso cuando operen extraterritorialmente. En la Recomendación general N° 28, se reafirma el requisito del artículo 2 e) de eliminar la discriminación cometida por cualquier agente público o privado, que se extiende a los actos de las empresas nacionales que operan fuera del territorio del país.

Las organizaciones de la sociedad civil que funcionan a nivel local e internacional, a veces en colaboración con la autoridades gubernamen-

tales y el sector privado, también tienen la responsabilidad de asegurar que sus actividades en las esferas del cambio climático y la reducción y gestión del riesgo de desastres no causen daño a las poblaciones locales, y esas organizaciones deben tomar medidas para minimizar el daño que pueden ocasionar, sin darse cuenta, simplemente por el hecho de estar presentes y prestar asistencia<sup>[158]</sup>.

En relación con los agentes no estatales, los Estados partes deben:

- a) **Crear entornos propicios para la inversión con perspectiva de género en la prevención y la mitigación de los desastres y el cambio climático y la adaptación a ellos, en particular mediante el desarrollo urbano y rural sostenible, la promoción de las energías renovables y los regímenes de seguridad social;**
- b) **Alentar el espíritu emprendedor de las mujeres y crear incentivos para que estas formen parte de empresas dedicadas al desarrollo sostenible y participen en actividades de medios de subsistencia resilientes al clima en esferas como el sector de la energía no contaminante y los sistemas alimentarios agroecológicos. Asimismo, se debe alentar a las empresas relacionadas con estas áreas a que aumenten el número de mujeres que contratan, en particular para ocupar puestos de dirección;**
- c) **Realizar análisis de las consecuencias en función del género de cualquier propuesta de alianza entre el sector público y el privado en las esferas de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático y velar por que diversos grupos de mujeres participen en su diseño, aplicación y supervisión. Se debe prestar especial atención a garantizar que todos los grupos de mujeres tengan acceso físico y**

<sup>158</sup> Véase A/HRC/28/76, párrs. 40 g), 99 y 104.

- económico a cualquier infraestructura y servicios proporcionados a través de alianzas público-privadas;
- d) **Adoptar medidas regulatorias para proteger a las mujeres de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes de la empresa privada y velar por que sus propias actividades, incluidas las realizadas en asociación con el sector privado y la sociedad civil, respeten y protejan los derechos humanos y por que se disponga de remedios eficaces en los casos de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades de agentes no estatales. Estas medidas deben aplicarse a las operaciones que se realicen tanto dentro como fuera del territorio del Estado parte de que se trate.**

#### E. Desarrollo de la capacidad y acceso a la tecnología

La falta de participación activa de las mujeres en los programas de reducción del riesgo de desastres y cambio climático, en particular a nivel local, impide avanzar en el cumplimiento de los compromisos relacionados con la igualdad entre los géneros y en la formulación de políticas y estrategias coordinadas y eficaces de reducción del riesgo de desastres y resiliencia al cambio climático. Deben adoptarse medidas con el fin de crear la capacidad de las mujeres, de las entidades estatales y de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres para participar en las evaluaciones con perspectiva de género sobre el riesgo de desastres y el clima en los planos local, nacional, regional e internacional.

En su declaración sobre el género y el cambio climático, el Comité señaló que las políticas que apoyasen la igualdad entre los géneros en cuanto al acceso, el uso y el control de la ciencia y la tecnología, la educación estructurada y no estructurada y la capacitación fomentarían la creación de una capacidad nacional en materia de reducción de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático (A/65/38, primera parte, anexo II). Sin embargo, con demasiada frecuencia, las mujeres no han podido

tener acceso a la tecnología, las oportunidades de capacitación y la información, debido a las desigualdades por razón de género.

Los Estados partes deben:

- a) **Aumentar la participación de las mujeres en la elaboración de planes relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático mediante el apoyo a su capacidad técnica y el suministro de recursos suficientes con tal propósito;**
- b) **Institucionalizar, a todos los niveles, el liderazgo que pueden desempeñar las mujeres en las diferentes fases de la gestión de los desastres –prevención, (incluida la puesta en marcha y la difusión de sistemas de alerta temprana), preparación, respuesta y recuperación–, así como en la mitigación del cambio climático y la adaptación a él;**
- c) **Velar por que la información de alerta temprana se proporcione utilizando tecnologías que sean modernas, culturalmente apropiadas, accesibles e inclusivas, teniendo en cuenta las necesidades de los diversos grupos de mujeres. En concreto, en el marco de los programas de reducción del riesgo de desastres y cambio climático, debe promoverse activamente la ampliación de la cobertura de Internet y telefonía móvil, así como de otras tecnologías de comunicación fiables y rentables, como la radio, y su accesibilidad para todas las mujeres, en especial las pertenecientes a grupos indígenas y minoritarios, las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad;**
- d) **Asegurar que las mujeres tengan acceso a la tecnología para prevenir y mitigar los efectos adversos de los desastres y el cambio climático en los cultivos, el ganado, los hogares y las empresas, y puedan hacer uso y beneficiarse económicamente de las tecnologías de mitigación del cambio climático y adaptación a él, como las relacionadas con**

- la energía renovable y la producción agrícola sostenible;**
- e) **Fomentar la comprensión, la aplicación y la utilización de las competencias y los conocimientos tradicionales que poseen las mujeres en cuanto a la reducción del riesgo de desastres y la respuesta a estos fenómenos, así como en lo referente a la mitigación del cambio climático y la adaptación a él;**
  - f) **Promover y facilitar las contribuciones de las mujeres a la conceptualización, el desarrollo y el uso de tecnologías relacionadas con la reducción del riesgo de desastres y la ciencia del clima.**

## VI. Esferas concretas de preocupación

### A. Derecho a vivir sin violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas

En su Recomendación general N° 35, el Comité consideró que la violencia por razón de género contra la mujer era uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. Asimismo, puso de relieve que la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas se veía afectada y agravada por las situaciones de desastre y la degradación y la destrucción de los recursos naturales.

El Comité también ha observado que la violencia sexual es común en las crisis humanitarias y puede tornarse grave tras un desastre nacional. En un momento de gran estrés, ilegalidad y un elevado número de personas sin vivienda, las mujeres hacen frente a mayores amenazas de violencia (A/65/38, segunda parte, anexo II, párr. 6)<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> Véase también la Recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer y la Recomendación general N° 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num.19, párr. 14.



De conformidad con la Convención y la Recomendación general N° 35, los Estados partes deben:

- a) **Formular políticas y programas para hacer frente a los factores de riesgo nuevos y existentes de la violencia por razón de género contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, la violencia sexual, la violencia económica, la trata de personas y el matrimonio forzado, en el contexto de la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, y promover la participación y el liderazgo de las mujeres en la formulación de esas políticas y esos programas;**
- b) **Velar por que la edad mínima legal para contraer matrimonio sea de 18 años, tanto en el caso de las mujeres como de los hombres. Los Estados partes deben impartir capacitación sobre la incidencia del matrimonio precoz y forzado a todo el personal que participe en las actividades de respuesta a los desastres. En colaboración con las asociaciones de mujeres y otros interesados, deben establecerse mecanismos para prevenir, vigilar y abordar los matrimonios precoces y forzados en el marco de los planes locales y regionales de gestión de desastres;**
- c) **Proporcionar mecanismos accesibles, confidenciales, de apoyo y eficaces a todas las mujeres que deseen denunciar casos de violencia por razón de género;**
- d) **Elaborar, en colaboración con una amplia gama de interesados, incluidas las asociaciones de mujeres, un sistema de vigilancia y evaluación periódicas de las intervenciones destinadas a prevenir la violencia por razón de género contra las mujeres y a responder a ella, en el contexto de los programas de reducción del riesgo de desastres y cambio climático;**
- e) **Impartir capacitación, sensibilizar y concienciar a las autoridades, los trabajadores de los servicios de emergencia y otros grupos sobre las diferentes formas de violencia por**

razón de género que prevalecen en situaciones de desastre y sobre la manera de prevenirlas y hacerles frente. Esta capacitación debe incorporar información sobre los derechos y las necesidades de las mujeres y las niñas, incluidas las de los grupos indígenas y minoritarios, las mujeres y las niñas con discapacidad, las mujeres y las niñas lesbianas, bisexuales, transexuales y transgénero y las personas intersexuales, así como información sobre la manera en que todas ellas pueden estar expuestas a la violencia por razón de género o verse afectadas por ese tipo de violencia;

- f) Adoptar políticas y estrategias a largo plazo para hacer frente a las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra las mujeres en situaciones de desastre, en particular mediante la colaboración con los hombres y los niños, los medios de comunicación, los dirigentes tradicionales y religiosos y las instituciones educativas, a fin de determinar y eliminar los estereotipos sociales y culturales relativos a la condición jurídica y social de la mujer.

## B. Derechos a la educación y a la información

El artículo 10 de la Convención se refiere a la eliminación de la discriminación en la educación<sup>[160]</sup>. La educación mejora la capacidad de las mujeres para participar en sus hogares, familias, comunidades y empresas, así como para encontrar los medios de reducir el riesgo de desastres, mitigar el cambio climático, desarrollar estrategias de recuperación más eficaces y, por lo tanto, construir comunidades más resilientes. La educación también aumenta el acceso a las oportunidades, los recursos, la tecnología y la información que contribuyen a la reducción del riesgo de desastres y a la elaboración de políticas eficaces sobre cambio climá-

---

<sup>160</sup> Véase la Recomendación general N° 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.

tico. La prevención y mitigación de los desastres y el cambio climático requieren que haya mujeres y hombres con una formación adecuada en múltiples disciplinas, como economía, agricultura, gestión de los recursos hídricos, climatología, ingeniería, derecho, telecomunicaciones y servicios de emergencia.

Tras los desastres, las niñas y las mujeres, cuyo acceso a la educación ya es a menudo limitado como consecuencia de las barreras sociales, culturales y económicas, pueden enfrentarse a obstáculos aún mayores para participar en la educación a raíz de la destrucción de la infraestructura, la falta de profesores y otros recursos, las dificultades económicas y los problemas de seguridad.

De conformidad con el artículo 10 de la Convención y la Recomendación general N° 36, los Estados partes deben:

- a) **Garantizar, gracias a inspecciones periódicas, que las infraestructuras educativas sean lo suficientemente seguras y resilientes para resistir los desastres y que se dediquen recursos suficientes a la protección de los estudiantes y los educadores frente a los efectos del cambio climático y los desastres;**
- b) **Asignar recursos y presupuestos suficientes para que las escuelas y otros establecimientos educativos se construyan para resistir a los peligros, se reconstruyan partiendo de evaluaciones del riesgo de desastres y de códigos sólidos de construcción y se pongan en funcionamiento lo antes posible después de los desastres. La reintegración de las niñas y de otros grupos cuya educación no se ha valorado tradicionalmente debe ser prioritaria, poniendo en marcha programas de divulgación específicos con miras a garantizar que las niñas y las mujeres no queden excluidas de la educación después de los desastres;**
- c) **Velar por que las mujeres y las niñas tengan igual acceso**

a la información, incluida la investigación científica, y a la educación sobre desastres y cambio climático. Esta información debe formar parte de los planes de estudio básicos de cada nivel de instrucción;

- d) Otorgar prioridad a programas educativos innovadores y flexibles con perspectiva de género, en particular a nivel comunitario, a fin de que las mujeres puedan adquirir las competencias necesarias para adaptarse a los cambios en el clima y participar en iniciativas de desarrollo sostenible. Deben implantarse programas y becas específicos para ayudar a las niñas y las mujeres a emprender actividades de educación y formación en todos los ámbitos relacionados con la reducción y la gestión del riesgo de desastres, y las ciencias ambientales y del clima.

### C. Derechos al trabajo y a la protección social

Los desastres y el cambio climático afectan directamente a las mujeres, en particular a las que viven en la pobreza, al tener consecuencias para sus medios de subsistencia. Las desigualdades económicas entre las mujeres y los hombres están arraigadas y se refuerzan gracias a la discriminación, la cual abarca las restricciones a la propiedad y al control de la tierra y los bienes, la desigualdad en la remuneración, la concentración de mujeres en empleos precarios, informales e inestables, el acoso sexual y otras formas de violencia en el lugar de trabajo, la discriminación en el empleo relacionada con el embarazo, la división del trabajo en el hogar en función del género y la infravaloración de las contribuciones de las mujeres al trabajo doméstico, comunitario y asistencial, así como la discriminación en el lugar de trabajo, en particular la explotación laboral y sexual, la apropiación de tierras y la destrucción del medio ambiente causada por las industrias extractivas abusivas y las actividades industriales o agroindustriales no reguladas. Todos estos tipos de discriminación por razón de género restringen la capacidad de las mujeres para prevenir los daños generados por los desastres y el cambio climático y adaptarse a ellos.

La carga de los cuidados y del trabajo doméstico suele aumentar para las mujeres después de los desastres. La destrucción de las reservas de alimentos, la vivienda y la infraestructura, por ejemplo de agua y energía, y la ausencia de sistemas de protección social y de servicios de atención sanitaria, tienen consecuencias específicas para las mujeres y las niñas. El resultado de estas desigualdades de género es el aumento de la vulnerabilidad y de los niveles de mortalidad de las mujeres y las niñas, las cuales con frecuencia disponen de menos tiempo para dedicarse a actividades económicas o para acceder a los recursos, incluida la información y la educación, necesarios para la recuperación y la adaptación<sup>161</sup>.

Las desigualdades sociales y jurídicas restringen aún más la capacidad de las mujeres para trasladarse a zonas más seguras y menos propensas a los desastres y pueden limitar su derecho a acceder a los servicios financieros, al crédito, a las prestaciones de seguridad social y a la tenencia segura de la tierra y otros recursos productivos<sup>162</sup>.

Los Estados partes deben:

- a) Invertir en sistemas de protección social y servicios sociales con perspectiva de género que reduzcan las desigualdades económicas entre las mujeres y los hombres y permitan a las mujeres mitigar el riesgo de desastre y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Deben analizarse detenidamente los requisitos necesarios para beneficiarse de los regímenes de protección social a fin de velar por que sean accesibles a todos los grupos de mujeres, incluidas las mujeres cabeza de familia, las mujeres solteras, las desplazadas internas, las mujeres migrantes y refugiadas y las mujeres con discapacidad;

<sup>161</sup> Véase, por ejemplo, A/55/38, párr. 339.

<sup>162</sup> Véase Recomendación general N° 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, y la Recomendación general N° 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales.

- b) Asegurar la resiliencia a los desastres de los lugares de trabajo y de las infraestructuras vitales, como los reactores y las centrales nucleares, mediante inspecciones periódicas y la adopción de códigos de construcción que respeten los imperativos de seguridad y de otros sistemas que garanticen que esas infraestructuras, en particular las necesarias para la generación de ingresos y las actividades domésticas, se pongan en funcionamiento lo antes posible después de los desastres;
- c) Garantizar a las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres el derecho a oportunidades de empleo decente y sostenible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención, y aplicar ese derecho en el contexto de la prevención y la gestión de los desastres y la recuperación después de ellos y en relación con la adaptación al cambio climático tanto en las zonas urbanas como en las rurales;
- d) Facilitar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres a los mercados, los servicios financieros, el crédito y los planes de seguro, y regular la economía informal para que las mujeres puedan reclamar una pensión y otros derechos a prestaciones de seguridad social relacionadas con el empleo;
- e) Reconocer y afrontar la carga desigual del trabajo no remunerado y asistencial de las mujeres, en particular en el marco de las políticas relativas a los desastres y el clima. Deben elaborarse políticas y programas para evaluar, reducir y redistribuir la carga de las tareas asistenciales, que recae mayoritariamente en las mujeres, por ejemplo los programas de sensibilización sobre la distribución equitativa del trabajo doméstico y los cuidados no remunerados, la introducción de medidas de ahorro de tiempo y la incorporación de tecnologías, servicios e infraestructuras adecuados;
- f) **Proteger y promover el derecho de las mujeres a acceder a la capacitación en esferas de trabajo no tradicionales, en particular en el marco de la economía verde y los medios**

**de subsistencia sostenibles, lo que les permitiría idear, gestionar y supervisar iniciativas de prevención, preparación, mitigación y adaptación en el contexto de los desastres y el cambio climático, y participar en ellas, así como estar mejor preparadas para beneficiarse de esas intervenciones.**

#### D. Derecho a la salud

De conformidad con el artículo 12 de la Convención, los Estados partes deben garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la prestación de servicios de atención médica, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva y los servicios de salud mental y psicológica. Las medidas que los Estados partes deben adoptar en virtud del artículo 12 para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud de todas las mujeres se detallan en la Recomendación general N° 24 (1999) del Comité sobre la mujer y la salud. Los servicios y sistemas de salud, en especial los servicios de salud sexual y reproductiva, deben estar disponibles, y además ser accesibles, aceptables y de buena calidad, incluso en el contexto de los desastres<sup>163</sup>. Con este fin, deben adoptarse medidas que permitan integrar plenamente en los servicios y sistemas de salud políticas, presupuestos y actividades de vigilancia con perspectiva de género para la resiliencia ante los desastres y el cambio climático<sup>164</sup>.

El cambio climático y los desastres, incluidas las pandemias, influyen en la prevalencia, la distribución y la gravedad de enfermedades nuevas y reemergentes. La propensión de las mujeres y las niñas a las enfermedades se agudiza debido a las desigualdades en el acceso a la alimentación, la nutrición y la atención sanitaria, y a las expectativas sociales de

<sup>163</sup> OMS, “Gender inequities in environmental health”, EUR/5067874/151 (2008).

<sup>164</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad—Parte A: Aspectos mundiales y sectoriales—Contribución del grupo de trabajo II al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (Nueva York, Cambridge University Press, 2014), pág. 733.

que las mujeres actuarán como cuidadoras primarias de los niños, los ancianos y los enfermos.

Los Estados partes deben velar por que se elaboren políticas exhaustivas y se asignen recursos presupuestarios para promover, proteger y hacer efectivo el derecho de las mujeres a la salud, en particular a la salud sexual y reproductiva y a una educación sexual amplia adecuada a su edad, a la salud mental y psicológica, a la higiene y al saneamiento. Las disposiciones relativas a la atención prenatal y postnatal, como la atención obstétrica de urgencia y el apoyo a la lactancia materna, deben formar parte de las estrategias, los planes y los programas relacionados con el cambio climático y los desastres.

En particular, los Estados partes deben:

- a) Asegurar la participación, en especial desde los puestos de adopción de decisiones, de diversos grupos de mujeres y niñas en la planificación, aplicación y supervisión de políticas y programas de salud, así como en la creación y la gestión de servicios integrados de salud para las mujeres en el contexto de la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático;
- b) Invertir en sistemas y servicios de salud resilientes al clima y a los desastres y asignar el máximo de sus recursos disponibles a los factores determinantes básicos de la salud, como el agua potable, la nutrición y las instalaciones de saneamiento adecuadas y la gestión de la higiene menstrual. Esas inversiones deben orientarse hacia la transformación de los sistemas de salud en un esfuerzo por que estos respondan a las cambiantes necesidades de atención sanitaria surgidas del cambio climático y los desastres, y sean lo suficientemente resilientes para atender esas nuevas demandas;
- c) Velar por que se eliminen todos los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres y las niñas a los servicios de salud, la educación y la información, en especial en las esferas de la sa-



- lud mental y psicológica, el tratamiento oncológico y la salud sexual y reproductiva, y, en concreto, asignar recursos para programas de detección del cáncer, salud mental y terapia, así como para planes de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH, y el tratamiento del SIDA, antes, durante y después de los desastres;
- d) Otorgar prioridad a la información y los servicios relacionados con la planificación familiar y la salud sexual y reproductiva en el marco de los programas de preparación para casos de desastre y respuesta a ellos, incluido el acceso a los anticonceptivos de emergencia, la profilaxis después de la exposición al VIH, el tratamiento del SIDA y el aborto sin complicaciones, y reducir las tasas de mortalidad materna mediante servicios de maternidad sin riesgo, la atención sanitaria de matronas cualificadas y la asistencia prenatal;
  - e) Supervisar la prestación de servicios de salud a las mujeres por parte de organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas, con el propósito de asegurar la igualdad de acceso a esos servicios y la calidad de la atención para responder a las necesidades específicas de salud de diversos grupos de mujeres en el contexto de los desastres y el cambio climático;
  - f) Exigir que todos los servicios de salud que funcionan en situaciones de desastre promuevan los derechos humanos de las mujeres, en especial los derechos a la autonomía, la privacidad, la confidencialidad, el consentimiento informado, la no discriminación y la libertad de elección. Deben incorporarse explícitamente en las políticas y normas de atención sanitaria para casos de desastre medidas específicas destinadas a promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidad, las mujeres y las niñas pertenecientes a grupos indígenas y minoritarios, las mujeres y las niñas lesbianas, bisexuales, transexuales y transgénero y las personas intersexuales, las mujeres de edad, y las mujeres y las niñas de otros grupos marginados;

- C E  
D  
A W
- g) Velar por que los programas de estudio de los trabajadores sanitarios, incluidos los de formación de los servicios de emergencia, incorporen cursos sobre la salud y los derechos humanos de las mujeres que sean amplios, obligatorios y tengan en cuenta las cuestiones de género, en particular la violencia por razón de género. El personal sanitario debe ser consciente de los vínculos entre el aumento del riesgo de desastres, el cambio climático y el creciente potencial de las emergencias de salud pública como resultado de las variaciones en los patrones de las enfermedades. La capacitación también debe incluir información sobre los derechos de las mujeres con discapacidad y las mujeres pertenecientes a grupos indígenas, minoritarios y otros grupos marginados;
  - h) Reunir e intercambiar datos sobre las diferencias por razón de género en la vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas y no infecciosas que se producen en situaciones de desastre y como consecuencia del cambio climático. Esa información debe utilizarse en la elaboración de planes y estrategias de acción para los desastres y el cambio climático, que sean integrados y se basen en los derechos humanos.

## E. Derecho a un nivel de vida adecuado

### Alimentos, tierra, vivienda, agua y saneamiento

Los efectos del cambio climático ya se están experimentando en muchas áreas y han quedado patentes en la disminución de la seguridad alimentaria, la degradación de las tierras y la disponibilidad más limitada de agua y otros recursos naturales. Hay pruebas de que los efectos relacionados con los alimentos, la tierra y la inseguridad hídrica no son neutros en cuanto al género y de que las mujeres tienen más probabilidades de padecer malnutrición y subalimentación en tiempos de escasez de

alimentos<sup>[165]</sup>. Asimismo, ha quedado demostrado que las mujeres y las niñas, que son las que tienen la responsabilidad primordial de cultivar, reunir y preparar alimentos y obtener combustible y agua en muchas sociedades, se ven afectadas de manera desproporcionada por la falta de fuentes de agua potable y de combustible disponibles, asequibles, seguras y accesibles. La carga adicional que deben soportar las mujeres y las niñas por la escasez de recursos relacionada con el clima consume tiempo, causa sufrimiento físico, aumenta la exposición al riesgo de violencia y agrava las tensiones<sup>[166]</sup>.

Las mujeres, en particular las mujeres rurales e indígenas, se ven directamente afectadas por los desastres y el cambio climático, al ser productoras de alimentos y trabajadoras agrícolas, ya que constituyen la mayoría de los pequeños agricultores y de los agricultores de subsistencia y una proporción considerable de los trabajadores agrícolas. Como consecuencia de las leyes y las normas sociales discriminatorias, las mujeres tienen un acceso limitado a la tenencia segura de la tierra. Por otra parte, las tierras de cultivo que se les adjudican suelen ser de inferior calidad y estar más expuestas a las inundaciones, la erosión y otros fenómenos climáticos adversos. Debido al incremento de la tasa de migración de los hombres en las zonas afectadas por el cambio climático, las mujeres han de asumir en exclusiva la responsabilidad de la agricultura, si bien carecen del reconocimiento jurídico y social de la propiedad de la tierra necesario para adaptarse de forma eficaz a la evolución de las condiciones climáticas. Las mujeres también sufren indirectamente las consecuencias de los efectos de los fenómenos relacionados con el clima en los precios de los productos alimenticios.

Los artículos 12 y 14 de la Convención contienen garantías específicas sobre la nutrición y la participación de las mujeres en condiciones

<sup>165</sup> Véase, por ejemplo, CEDAW/C/NPL/CO/4-5.

<sup>166</sup> OMS, “Género, cambio climático y salud”.

de igualdad con el hombre en la adopción de decisiones relacionadas con la producción y el consumo de alimentos. Además, las obligaciones básicas de los Estados partes de eliminar la discriminación (artículo 2), modificar los patrones culturales de conducta basados en estereotipos discriminatorios (artículo 5 a)), asegurar la igualdad ante la ley (artículo 15) y garantizar la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares (artículo 16), revisten una importancia capital en el contexto de los derechos de las mujeres a la tierra y los recursos productivos, los cuales son fundamentales para la garantía del derecho a la alimentación y a los medios de subsistencia sostenibles.

Los Estados partes deben:

- a) **Promover y proteger la igualdad de derechos de las mujeres a la alimentación, la vivienda, el saneamiento, la tierra y los recursos naturales, incluida el agua potable, el agua para uso doméstico y el agua para la producción de alimentos, y adoptar medidas positivas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de esos derechos, incluso en tiempos de escasez. Debe prestarse especial atención a garantizar que las mujeres que viven en la pobreza, en particular las que residen en asentamientos informales tanto en zonas urbanas como rurales, tengan acceso a una vivienda adecuada, al agua potable, al saneamiento y a la alimentación, especialmente en el contexto de los desastres y el cambio climático;**
- b) **Aumentar la resiliencia de las mujeres a los efectos de los desastres y el cambio climático mediante la determinación y el apoyo de medios de subsistencia sostenibles y que las empoderen, y desarrollar servicios con perspectiva de género, incluidos los servicios de extensión para ayudar a las mujeres agricultoras, que permitan a las mujeres acceder a esos medios de subsistencia y beneficiarse de ellos;**
- c) **Elaborar planes y políticas de desarrollo participativos y que tengan en cuenta el género con un enfoque basado en**

**los derechos humanos, para garantizar el acceso sostenible a una vivienda adecuada, a los alimentos, al agua y al saneamiento. Se debe dar prioridad a la accesibilidad de todas las mujeres a los servicios;**

- d) **Adoptar leyes, programas y políticas y asignar presupuestos para eliminar la falta de vivienda y garantizar que todas las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, dispongan de una vivienda adecuada y resiliente a los desastres y tengan acceso a ella. Deben adoptarse medidas para proteger a las mujeres contra los desalojos forzados y asegurar que los planes de vivienda pública y de ayudas al alquiler otorguen prioridad y respondan a las necesidades específicas de los grupos de mujeres.**

661

## F. Derecho a la libertad de circulación

La frecuencia e intensidad crecientes de los fenómenos meteorológicos extremos y la degradación ambiental resultantes del cambio climático probablemente den lugar a importantes desplazamientos de población tanto dentro de los países como a través de las fronteras<sup>[167]</sup>.

El Comité y otros muchos órganos internacionales de derechos humanos, como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, han reconocido que los desastres y el cambio climático se encuentran entre los factores impulsores de la migración, en particular de las mujeres<sup>[168]</sup>. En varias regiones, el cambio climático y los desastres están contribuyendo a un aumento de

<sup>167</sup> Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, "Addressing gender dimensions in large-scale movements of refugees and migrants", declaración conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 19 de septiembre de 2016.

<sup>168</sup> *Ibid.* Véase también la Recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias.

la migración de mujeres solas, que se trasladan a sectores de trabajo copados predominantemente por mujeres, para apoyar a los miembros de la familia que se han quedado sin oportunidades de subsistencia a nivel local.

Las mujeres migrantes se enfrentan a un mayor riesgo de violencia por razón de género, incluida la trata de personas, y otras formas de discriminación en tránsito, en los campamentos, en las fronteras y en los países de destino. Las mujeres también pueden ser víctimas de violaciones específicas de los derechos humanos durante la migración y en su lugar de destino, debido a la falta de unos servicios adecuados de salud sexual, reproductiva y mental, y a la discriminación en el acceso al empleo, la seguridad social, la educación, la vivienda, los documentos legales, como los certificados de nacimiento o matrimonio, y la justicia. Las mujeres y las niñas migrantes son con frecuencia objeto de formas interrelacionadas de discriminación. Las mujeres que migran también pueden ser vulnerables a los efectos del cambio climático en las zonas de destino, en particular en los centros urbanos de los países en desarrollo.

Sin embargo, en muchos contextos, se impide a las mujeres abandonar regiones que presentan un alto riesgo de desastre o migrar para reconstruir su vida después de eventos climáticos extremos<sup>[169]</sup>. Los estereotipos de género, las responsabilidades domésticas, las leyes discriminatorias, la falta de recursos económicos y el acceso limitado al capital social suelen restringir la capacidad de las mujeres para migrar.

Las mujeres que se quedan atrás cuando los hombres de la familia migran también pueden verse obligadas a hacerse cargo de tareas no tradicionales de liderazgo económico y comunitario para las que han recibi-

---

<sup>169</sup> Banco Asiático de Desarrollo, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Filipinas, 2013), pág. 12.

do poca preparación o capacitación, como sucede cuando sobrevienen desastres y las mujeres deben asumir la responsabilidad primordial de coordinar los esfuerzos de mitigación, recuperación y adaptación.

De conformidad con la Convención y la Recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias y la Recomendación general N° 32, los Estados partes deben:

- a) Velar por que las políticas de migración y desarrollo tengan en cuenta el género, incorporen consideraciones racionales sobre el riesgo de desastres y reconozcan que los desastres y el cambio climático constituyen factores impulsores importantes en el contexto de los desplazamientos internos y las migraciones. Esa información debe incluirse en los planes nacionales y locales para apoyar los derechos de las mujeres y las niñas durante la migración y los desplazamientos, y hacer un seguimiento de esos derechos;
- b) Facilitar la participación de las mujeres migrantes, incluidas las que han sido desplazadas como consecuencia de los desastres y el cambio climático, en la formulación, aplicación y supervisión de políticas destinadas a proteger y promover sus derechos humanos en todas las fases de la migración. Deben realizarse esfuerzos especiales para que las mujeres migrantes intervengan en la creación de servicios apropiados en ámbitos como la salud mental y el apoyo psicosocial, la salud sexual y reproductiva, la educación y la formación, el empleo, la vivienda y el acceso a la justicia;
- c) Garantizar el equilibrio de género del personal militar, la policía de fronteras y los funcionarios públicos encargados de la recepción de migrantes, así como la capacitación de esos grupos para que conozcan los daños específicos por razón de género que pueden sufrir las mujeres migrantes, incluido el mayor riesgo de violencia;
- d) Integrar consideraciones relacionadas con la movilidad humana en las políticas de reducción del riesgo de desastres y mi-

tigación del cambio climático y adaptación a él, teniendo en cuenta las necesidades y los derechos específicos de las mujeres y las niñas, en particular las mujeres solteras y las mujeres cabeza de familia, antes, durante y después de los desastres.

## VII. Difusión y presentación de informes

A fin de prevenir y mitigar eficazmente los efectos de los desastres y el cambio climático, los Estados partes y otros interesados deben adoptar medidas mensurables y específicas para reunir, analizar y difundir información y datos relativos a la formulación de estrategias, políticas y programas destinados a combatir las desigualdades entre los géneros, reducir el riesgo de desastres y aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático.

Deben crearse redes de cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la esfera de la igualdad de género y las que se ocupan de la asistencia humanitaria, la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, en las cuales han de participar las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos públicos a todos los niveles y las organizaciones internacionales.

Para establecer sistemas de seguimiento y presentación de informes, los Estados partes deben:

- a) Crear e institucionalizar mecanismos fiables para reunir y analizar datos y difundir las conclusiones y hacer un seguimiento de ellas en todos los ámbitos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres, el cambio climático y la igualdad entre los géneros;
- b) Garantizar la participación de las mujeres a nivel subnacional, nacional, regional e internacional en la recopilación y el análisis de datos y el seguimiento y la difusión de las conclusiones;
- c) Incluir en sus informes periódicos al Comité información so-



bre los marcos jurídicos, las estrategias, los presupuestos y los programas que hayan aplicado para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres en el marco de las políticas relacionadas con el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres;

- d) Traducir la presente recomendación general a los idiomas nacionales y locales, incluidas las lenguas indígenas y minoritarias, y difundirla ampliamente a todos los poderes del Estado, la sociedad civil, los medios de comunicación, las instituciones académicas y las organizaciones de mujeres.



FORMULARIO MODELO  
PARA PRESENTAR UNA  
COMUNICACIÓN AL COMITÉ  
PARA LA ELIMINACIÓN DE LA  
DISCRIMINACIÓN CONTRA  
LA MUJER CON ARREGLO AL  
PROTOCOLO FACULTATIVO

*Artículo 1 al 7 del Protocolo Facultativo*

Las comunicaciones deben ser enviadas a:

Equipo de Peticiones  
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra  
1211 Ginebra 10, Suiza  
E-Mail: [petitions@ohchr.org](mailto:petitions@ohchr.org)

[www.ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/InfoNote\\_OP\\_en.doc](http://www.ohchr.org/documents/HRBodies/CEDAW/InfoNote_OP_en.doc)



El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer entró en vigor el 22 de diciembre de 2000. En él se autoriza al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano integrado por 23 expertos independientes, a recibir y considerar las comunicaciones (demandas) presentadas por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos protegidos por la Convención.

Para que sea considerada por el Comité, la comunicación deberá reunir los siguientes requisitos:

Deberá presentarse por escrito;

- No podrá ser anónima;
- Deberá concernir a un Estado que sea Parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en el Protocolo Facultativo;
- Deberá ser presentada por personas o grupos de personas, o en nombre de esas personas o grupos de personas, que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado que sea Parte en la Convención y el Protocolo Facultativo. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, es necesario su consentimiento a menos que quien presente la comunicación pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

El Comité no examinará normalmente una comunicación:

- A menos que se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna;
- Si se refiere a una cuestión que está siendo examinada o ya ha sido examinada por el Comité o con arreglo a otro procedimiento internacional;

- Si se refiere a una supuesta violación ocurrida antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado interesado.

Para que el Comité examine una comunicación, la víctima o las víctimas deberán consentir en que se revele su identidad al Estado supuestamente responsable de la violación. De resultar admisible la comunicación, ésta se pondrá en conocimiento del Estado Parte interesado de forma confidencial.

\* \* \*

Si desea presentar una comunicación, sírvase aplicar lo más estrictamente posible las directrices que se presentan a continuación. Además, sírvase presentar cualquier información pertinente de que pueda disponer después de que haya presentado la comunicación.

Se puede obtener más información sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, así como sobre el reglamento del Comité, en la siguiente dirección en la Internet: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>

## Directrices para la presentación de comunicaciones

En el siguiente cuestionario se ofrece una guía para los que deseen presentar una comunicación al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sírvase proporcionar la mayor cantidad de información posible al responder los aspectos que figuran a continuación.

Envíe su comunicación a:

### **Equipo de Peticiones**

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra

1211 Ginebra 10, Suiza

E-Mail: [petitions@ohchr.org](mailto:petitions@ohchr.org)

## 1. Información relativa al autor o los autores de la comunicación

- Apellido
- Nombre
- Fecha y lugar de nacimiento
- Nacionalidad/ciudadanía
- Número de pasaporte o de tarjeta de identidad (si la hubiera)
- Sexo
- Estado civil/hijos
- Profesión
- Origen étnico, afiliación religiosa, grupo social (si procede)
- Dirección actual
- Dirección postal para recibir correspondencia confidencial (si es distinta de la dirección actual)
- Teléfono/correo electrónico
- Indique si presenta la comunicación:
  - En calidad de supuesta víctima o supuestas víctimas. Si se trata de un grupo de personas que alegan ser víctimas, sírvase proporcionar información básica sobre cada una de ellas.
  - En nombre de la supuesta víctima o las supuestas víctimas. Presente pruebas que demuestren el consentimiento de esa per-

sona o esas personas, o exponga las razones que justifican la presentación de la comunicación sin tal consentimiento.

## 2. Información relativa a la supuesta víctima o las supuestas víctimas (si no se trata del autor de la comunicación)

- Apellido
- Nombre
- Fecha y lugar de nacimiento
- Nacionalidad/ciudadanía
- Número de pasaporte o de tarjeta de identidad (si lo hubiere)
- Sexo
- Estado civil/hijas(os)
- Profesión
- Origen étnico, afiliación religiosa, grupo social (si procede)
- Dirección actual
- Dirección postal para recibir correspondencia confidencial (si es distinta de la dirección actual)
- Teléfono/correo electrónico

## 3. Información sobre el Estado parte interesado

- Nombre del Estado parte (país)

## 4. Naturaleza de la supuesta violación o las supuestas violaciones

Proporcione información detallada que fundamente su denuncia, en particular:

- Descripción de la supuesta violación o las supuestas violaciones y del supuesto autor o de los supuestos autores
- Fecha o fechas
- Lugar o lugares



- Disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que supuestamente han sido infringidas. Si la comunicación se refiere a más de una disposición, describa cada aspecto por separado.

## 5. Medidas adoptadas para agotar todos los recursos de la jurisdicción interna

Describa las medidas adoptadas para agotar todos los recursos de la jurisdicción interna. Por ejemplo, los intentos realizados para lograr una solución por medios jurídicos, administrativos, legislativos, normativos o programáticos, en particular:

- Tipo o tipos de solución procuradas
- Fecha o fechas
- Lugar o lugares
- Quién presentó el recurso o procuró la solución
- A qué autoridad u organismo se acudió
- Nombre del tribunal que conoció de la causa (si procede)
- Si no se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, exponga las razones.

673

Nota: Sírvase adjuntar copias de todos los documentos pertinentes.

## 6. Otros procedimientos internacionales

Indique si la cuestión ha sido o está siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacional. En caso afirmativo, explique lo siguiente:

- Tipo o tipos de procedimiento
- Fecha o fechas
- Lugar o lugares

- Resultados (si los hubiere)

Nota: Sírvase adjuntar copias de todos los documentos relevante.

### 7. Divulgación de su nombre (s)

¿Acepta la divulgación de su (s) nombre (s) al Estado parte si el Comité registra su comunicación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 6 del Protocolo Facultativo y el párrafo 1 del artículo 69 del reglamento del Comité?

### 8. Fecha y firma


Fecha/lugar: \_\_\_\_\_

Firma del autor o los autores y de la víctima o las víctimas:

\_\_\_\_\_

### 9. Lista de documentos que se adjuntan (envíe sólo copias; no envíe originales)





La **CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE  
TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER (CEDAW)** se imprimió en  
el mes de noviembre de 2019, en los talleres de  
Impresora y Encuadernadora PROGRESO, S.A. de  
C.V., San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, Del.  
Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México.

El tiraje consta de mil ejemplares