



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Legislación con perspectiva de género

Manual para Parlamentarios N° 33

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en la presente publicación son las de los autores y no representan necesariamente la opinión de ONU Mujeres, de las Naciones Unidas, de la Unión Interparlamentaria (UIP) o de cualquier organización afiliada.

Derechos de autor

La UIP y ONU Mujeres alientan el uso, reproducción y distribución del material contenido en el presente manual. Salvo que se indique lo contrario, se autoriza la copia, descarga e impresión de todas las partes de esta publicación con fines privados de estudio, investigación y enseñanza, así como su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se cite debidamente a la UIP y ONU Mujeres como fuentes y titulares de los derechos de autor; que no se realicen modificaciones en dicho material; y que no se dé a entender en modo alguno que la UIP u ONU Mujeres respaldan las opiniones, productos o servicios de los usuarios.

Se ruega informar a la Unión Interparlamentaria acerca del uso del contenido de la presente publicación, a través de: press@ipu.org.

Publicado por: ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria © noviembre de 2021

Fotografía de portada: Las leyes con perspectiva de género pueden cambiar la vida de las mujeres y las niñas y permitirles que disfruten plenamente de sus derechos y desarrollen su potencial.

© Allison Joyce/Getty Images vía AFP

Diseño y maquetación: Philippe Boisson, Graphisme
Impreso en Francia por ICA

ISBN: 978-92-9142-802-1

Índice

Agradecimientos	5
Glosario	6
Siglas	8
Recuadros	9
Tabla y Gráficos	10
Prólogo	11
Resumen ejecutivo	13
Propósito, alcance y metodología.....	13
El papel de los parlamentos.....	13
Un enfoque paso a paso para la promulgación de leyes con perspectiva de género.....	14
Introducción	18
Finalidad del manual.....	18
Definir legislación con perspectiva de género.....	18
El contexto general.....	19
Los parlamentarios y parlamentarias ya se han comprometido con la igualdad de género y la legislación con perspectiva de género.....	20
Estructura del manual.....	24
Sección I: La naturaleza, el alcance y las consecuencias de la discriminación de género en la legislación	25
1.1 Introducción.....	26
1.2 Consecuencias para las mujeres y las niñas.....	30

Sección II: El papel de los parlamentarios y parlamentarias en la elaboración de leyes con perspectiva de género.....	32
2.1 El valor de la reforma legislativa en apoyo de la igualdad de género.....	33
2.2 El papel de los parlamentarios y parlamentarias en las reformas legislativas con perspectiva de género.....	36
2.2.1 Sistemas y procesos legislativos.....	36
2.2.2 Tipos de leyes que pueden ser objeto de reforma.....	38
2.2.3 Textos culturales y religiosos.....	42
2.2.4 Crear un entorno propicio para que los parlamentarios y parlamentarias puedan emprender reformas constitucionales y legislativas.....	45
2.2.5 Promover el cambio de normas sociales en torno a la igualdad de género.....	51
Sección III: Un enfoque gradual para la elaboración de legislación con perspectiva de género.....	56
3.1 Introducción.....	57
3.2 Partes interesadas en la reforma legislativa.....	58
3.3 Promover la participación pública en la elaboración de legislación.....	65
3.4 Identificar qué leyes deben modificarse.....	71
3.5 Redactar legislación.....	77
3.6 Promulgar legislación.....	83
3.7 Elaborar presupuestos para leyes con perspectiva de género.....	87
3.8 Supervisar la ejecución de leyes.....	91
Sección IV: Principales compromisos en materia de igualdad de género.....	96
4.1 Instrumentos básicos de derechos humanos.....	97
4.2 Incorporación de las normas y estándares de derechos humanos en la legislación nacional.....	98
4.3 Normas jurídicas fundamentales sobre igualdad de género en tratados y compromisos internacionales.....	99
4.4 Orientaciones de los órganos internacionales de derechos humanos sobre la reforma legislativa con perspectiva de género.....	101
4.5 Los ODS y la reforma legislativa con perspectiva de género.....	107
Conclusión.....	110
Selección de bibliografía.....	112

Agradecimientos

El presente manual es una publicación conjunta de ONU Mujeres y la Unión Interparlamentaria. Ambas instituciones agradecen a la principal autora del manual, Charmaine Rodrigues, su incansable labor en la elaboración del documento. Asimismo, desean trasladar su más sincero agradecimiento tanto a los antiguos parlamentarios y parlamentarias como a los actuales, al personal parlamentario, a los expertos y expertas y a los compañeros y compañeras de ONU Mujeres y de la UIP que dedicaron su tiempo y energía a la conceptualización, revisión y validación del manual. Estas personas son las siguientes:

Parlamentarias:

Hoda Al-Helaissi (Arabia Saudita); Carmen Lucila Crexell (Argentina); Edith Mendoza Fernández, Ruth Itamari Choque y Beatriz Guzmán Gómez (Bolivia); Sven Spengemann (Canadá); Carolina Goić (Chile); Skevi Koutra-Koukouma (Chipre); Camilla Fabricius (Dinamarca); Karina Sosa de Rodas (El Salvador); Sopio Kiladze (Georgia); Wafa Bani Mustafa (Jordania); Jacqueline Oduol (Kenya); Cynthia Iliana López Castro y María Lucero Saldaña Pérez (México); Béatrice Fresko-Rolfo (Mónaco); Binda Pandey (Nepal); Anne Tolley (Nueva Zelanda); Shandana Gulzar Khan (Pakistán); Reem Al-Mansoori (Qatar); Silvia Dinică (Rumania); Adji Diarra Mergane Kanouté (Senegal); Suwannee Sirivejchapun (Tailandia) y Akmal Saidov (Uzbekistán).

Antiguas parlamentarias:

Marième Baba Sy y Habsa Kane (Mauritania); Gordana Čomić (Serbia).

Personal parlamentario:

Constanza Toro (Chile); Alexandra Tvircun (Moldova); Aleksandra Jovanovic (Serbia) y Salome Anyoti (Tanzanía).

ONU Mujeres:

Beatrice Duncan, Paleki Ayang, Claire Mathellié y Lana Ackar.

Unión Interparlamentaria:

Zeina Hilal y Mariana Duarte.

Por último, ONU Mujeres y la UIP agradecen a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Global Affairs Canada y Irish Aid su generoso apoyo financiero a esta publicación.

Glosario

Cámara	Denominación genérica utilizada para referirse a los miembros de un parlamento cuando se reúnen con carácter oficial. En distintas partes del mundo se utilizan términos diferentes, como “Cámara de Representantes”, “Cámara de Diputados”, “Cámara de los Pueblos”, “Senado”, “Cámara Baja” o “Cámara Alta”.
Derogación	Proceso o acto de aprobar una ley para dejar sin efecto una disposición o ley vigentes.
Enmienda	El proceso o el acto de promulgar disposiciones legislativas para modificar el texto de una ley existente.
Gabinete	Conjunto de los ministros y ministras de mayor rango de un gobierno que forman un órgano de adopción colectiva de decisiones.
Gobierno (ejecutivo)	Término utilizado para referirse al grupo de funcionarios responsables de la gestión diaria de un gobierno. Este grupo incluye al jefe o la jefa de Estado, al jefe o la jefa de gobierno, a los ministros y ministras y al funcionariado.
Igualdad de género	Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con determinado sexo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se toman en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es un asunto de mujeres, sino que concierne e involucra plenamente a los hombres al igual que a las mujeres. La igualdad entre mujeres y hombres se considera una cuestión de derechos humanos y tanto un requisito como un indicador del desarrollo sostenible centrado en las personas ¹ .
Legislación discriminatoria	Leyes que atribuyen a hombres y mujeres una condición, unos derechos y unos privilegios desiguales tanto ante la ley como en la práctica.
Ley (legislación)	Términos utilizados indistintamente para referirse a un proyecto de ley definitivo que ha sido aprobado por el legislativo y el ejecutivo y que ha entrado en vigor.

1 ONU Mujeres, “Concepts and Definitions”. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>.

Necesidades estratégicas de las mujeres y las niñas	Servicios u oportunidades que permiten transformar la vida de las mujeres y las niñas, como el acceso a la educación en todos los niveles, las oportunidades de empleo y el acceso a la seguridad social.
Parlamentario o parlamentaria	Término genérico para referirse a los miembros del poder legislativo. En distintas partes del mundo se utilizan términos diferentes como "miembro del parlamento", "congresista", "senador", "representante" y "asambleísta".
Parlamento	Término genérico para referirse al poder legislativo. En distintas partes del mundo se emplean denominaciones diferentes, como "Congreso", "Asamblea Nacional" u otros nombres tradicionales locales.
Promulgación	Proceso o acto de aprobar una ley.
Proyecto de ley	Anteproyecto de ley finalizado para su consideración por parte de un parlamento.
Reglamento	Las normas que rigen el funcionamiento del parlamento y los procedimientos que se aplican en el ejercicio de sus actividades.

Siglas

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
EPU	Examen Periódico Universal
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
ONG	Organización no gubernamental
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OSC	Organización de la sociedad civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PAN	Plan de acción nacional
PIB	Producto interior bruto
UIP	Unión Interparlamentaria

Recuadros

Recuadro 1: Plan de acción para los parlamentos sensibles al género (2012).....	23
Recuadro 2: Esfuerzos mundiales en aras de las iniciativas nacionales de reforma legislativa con perspectiva de género.....	29
Recuadro 3: Reformar la legislación para evitar el matrimonio infantil.....	35
Recuadro 4: Transformar las relaciones de género mediante una reforma jurídica y constitucional.....	43
Recuadro 5: Los parlamentarios y parlamentarias de distintos partidos han colaborado para promover la reforma legislativa.....	46
Recuadro 6: Beneficios relacionados con la incorporación de la perspectiva de género derivados de contar con mecanismos y personal parlamentarios específicos.....	49
Recuadro 7: En Mauritania, el grupo de mujeres utiliza la capacidad de divulgación de la circunscripción electoral para informar sobre la labor parlamentaria.....	51
Recuadro 8: Los parlamentarios y las parlamentarias demuestran capacidad de liderazgo en tiempos de crisis como la provocada por la COVID-19.....	53
Recuadro 9: La aceptación de los partidos políticos es necesaria para la reforma legislativa.....	60
Recuadro 10: Las decisiones de los tribunales pueden influir en los procesos parlamentarios de reforma legislativa.....	63
Recuadro 11: Facilitar la participación pública a través de canales en línea tras la pandemia de COVID-19.....	66
Recuadro 12: Los grupos de derechos de las mujeres del Pacífico colaboraron con los parlamentos para promulgar leyes integrales de protección de la familia en toda la región.....	69
Recuadro 13: Las evaluaciones del impacto de género o normativo pueden servir para informar a los parlamentos sobre si las leyes contribuyen a la igualdad de género.....	72
Recuadro 14: Las comisiones parlamentarias específicas sobre derechos de las mujeres o igualdad de género pueden ser fuentes de información y conocimientos especializados de gran utilidad.....	74

Recuadro 15: Una evaluación jurídica exhaustiva en materia de igualdad de género puede centrar la atención en aspectos claves de la reforma legislativa.....75

Recuadro 16: Puede recurrirse a los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria para promover la reforma legislativa con perspectiva de género.....77

Recuadro 17: Los parlamentos adoptan medidas para evitar vacíos legales que permitan que los violadores contraigan matrimonio con sus víctimas.....81

Recuadro 18: Las medidas legislativas adoptadas en América Latina favorecen un entorno propicio para el empoderamiento económico de las mujeres.....84

Recuadro 19: Es posible que los parlamentarios y parlamentarias se planteen la posibilidad de promulgar leyes integrales de igualdad de género.....86

Recuadro 20: La aplicación de la disposición constitucional de Tailandia sobre la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.....90

Recuadro 21: Supervisión parlamentaria de la implementación de las reformas legales para combatir la violencia de género.....93

Recuadro 22: Los tratados regionales refuerzan los acuerdos mundiales sobre igualdad de género.....100

Recuadro 23: El Comité de la CEDAW ha involucrado a los parlamentarios y parlamentarias de forma proactiva para promover una reforma legislativa con perspectiva de género.....103

Recuadro 24: En Uzbekistán, la Oliy Majlis participa de forma proactiva en la elaboración de informes de la CEDAW y su implementación.....104

Tabla y Gráficos

Gráfico 1: Ámbitos prioritarios en los que los parlamentarios y parlamentarias deben llevar a cabo reformas legislativas.....30

Tabla 1: Resumen de las funciones jurídicas de los tres poderes del Estado.....37

Gráfico 2: Proceso simplificado de las reformas legislativas con perspectiva de género.....58

Gráfico 3: Partes interesadas del ejecutivo en la reforma legislativa.....61

Gráfico 4: Distintos puntos de partida parlamentarios para facilitar la participación pública.....68

Gráfico 5: Metas relevantes de los ODS sobre igualdad de género, discriminación y el derecho.....107

Prólogo

En 1979, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sentó las bases de los derechos de las mujeres, incluidos varios compromisos para consagrar el principio de igualdad entre hombres y mujeres ante la ley y en la práctica. En los años posteriores, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se han basado en estos compromisos y han reforzado el impulso mundial para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

A pesar de estos avances, muchos países de todo el mundo cuentan todavía con leyes que discriminan de forma activa a las mujeres. Esto se debe a que, tradicionalmente, los hombres han sido quienes han elaborado las leyes, sin tener en cuenta las opiniones, perspectivas y prioridades de las mujeres y las niñas en su diseño y aplicación. Al mismo tiempo, siguen existiendo lagunas legislativas que podrían subsanarse mediante reformas que promuevan activamente la igualdad de derechos para todos.

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado una emergencia multidimensional a escala mundial. En las semanas y meses transcurridos desde que el virus comenzó a propagarse rápidamente por todo el mundo, quedó claro que sus repercusiones serían muchas y variadas y trascenderían las amenazas a la vida y la salud.

Los frágiles avances en materia de igualdad de género se ven gravemente amenazados, incluidos los esfuerzos por revocar las leyes discriminatorias, promulgar nuevas leyes y aplicar la legislación existente, así como las iniciativas de carácter más general en pro de la justicia para todas las personas. Con todo, la pandemia ha llevado a los responsables de la formulación de políticas de todo el mundo a reconocer que es posible llevar a cabo una reforma fundamental y transformadora si esta se acompaña de una voluntad política seria y del apoyo de la población.

En este contexto, ONU Mujeres y la UIP se complacen en editar este manual, cuyo uso recomendamos a los parlamentarios y parlamentarias de todo el mundo, especialmente dado que los países están diseñando y aplicando sus planes de recuperación tras la COVID-19 y reconstruyendo sociedades más equitativas e inclusivas. Esperamos que sirva de guía para revisar y reformar la legislación existente, así como para promulgar nuevas leyes, de formas que garanticen una protección, promoción y aplicación significativas de los derechos de las mujeres y las niñas, así como una asignación de recursos suficientes a tal efecto.

El mundo dispone de menos de un decenio para evaluar su desempeño en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nuestras organizaciones están dispuestas a apoyar a los parlamentos y a sus miembros para que promulguen leyes progresistas y erradiquen completamente la discriminación ante la ley en el marco de la agenda más amplia en pro de la igualdad de género. El tema prioritario del 65º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer —La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas— ofreció una oportunidad idónea para hacer balance de los esfuerzos emprendidos y garantizar que la legislación proteja de forma real y significativa a las mujeres y las niñas.



Martin Chungong
Secretario General
Unión Interparlamentaria



Sima Bahous
Directora Ejecutiva
ONU Mujeres

Resumen ejecutivo

Propósito, alcance y metodología

La igualdad ante la ley es un requisito fundamental para la igualdad de género, ya que las mujeres y las niñas esperan que las leyes de su Estado protejan sus derechos y velen por su cumplimiento y ejercicio. Las leyes que las discriminan y les niegan los mismos derechos que a hombres y niños menoscaban su confianza en la sociedad y dan a entender que la discriminación de género es algo que cabe esperar, aceptable y normal. A menudo, las mujeres y las niñas a las que las leyes discriminatorias dejan atrás se ven privadas permanentemente de los beneficios del desarrollo. Por el contrario, aplicar leyes adecuadas que se ajusten a los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación puede ayudar a mantener los esfuerzos para avanzar hacia sociedades justas, pacíficas e inclusivas; la justicia ambiental y climática; una toma de decisiones con participación igualitaria en todos los niveles; el acceso universal a los servicios públicos esenciales; y la prosperidad económica para todas las personas. Debe prestarse atención urgente a todos los aspectos del derecho —constitucional, civil, penal, laboral y administrativo— que discriminan a las mujeres y a las niñas. Resulta imperativo derogar o revisar las leyes discriminatorias, además de promulgar y poner en marcha leyes que mejoren las protecciones jurídicas existentes y garanticen una dotación de recursos adecuada. Del mismo modo, una ley que no se aplica no tiene ninguna utilidad para quienes más la necesitan.

Por ello, el presente manual aspira a ser un recurso para los legisladores de todo el mundo a la hora de diseñar leyes con perspectiva de género. En la elaboración de las leyes, se deben abordar las necesidades estratégicas de las mujeres y las niñas y abarcar la promulgación de nuevas leyes y la modificación o derogación de leyes que hayan quedado obsoletas, sean inconstitucionales o discriminen a mujeres y niñas. El manual se ha elaborado en estrecha consulta con parlamentarios y parlamentarias de diferentes sistemas jurídicos de todo el mundo, y se ha combinado con un examen documental pertinente.

El papel de los parlamentos

La elaboración de las leyes, la supervisión y la representación y la divulgación son las principales actividades a las que se dedican los parlamentarios y parlamentarias de todo el globo, aunque en distinto grado. Las leyes con perspectiva de género abordan las necesidades estratégicas de las mujeres y las niñas. Los parlamentarios y parlamentarias desempeñan un papel fundamental a la hora de promover, iniciar, redactar, debatir y promulgar reformas legislativas que fortalezcan los derechos de las mujeres y las niñas. En calidad de representantes de sus comunidades, dichos parlamentarios y parlamentarias se encuentran en una posición excepcional como intermediarios entre la población y las leyes, las instituciones y los sistemas de gobierno que afectan a su día a día. Los parlamentarios y parlamentarias pueden escuchar directamente a sus votantes y utilizar la información recopilada para configurar sus prioridades y programas legislativos, incluidas las reformas legislativas progresistas con perspectiva de género que promueven

los principios de no discriminación e igualdad ante la ley. A medida que los países se “reconstruyan mejor” tras la pandemia de COVID-19, se pedirá a los parlamentarios y parlamentarias que apoyen las respuestas nacionales mediante leyes, políticas y asignaciones presupuestarias adecuadas. Sería indispensable garantizar que esta oportunidad se aproveche para hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y las niñas como parte integral de todos los procesos de recuperación nacional.

Un enfoque paso a paso para la promulgación de leyes con perspectiva de género

Rendición de cuentas de los parlamentarios y parlamentarias

La experiencia recabada en diferentes partes del mundo muestra que las reformas tienen más éxito cuando los parlamentarios y parlamentarias de todo el espectro político cooperan para garantizar su promulgación y aplicación. Por lo tanto, es el deber de todos los miembros del parlamento —no solo de las mujeres parlamentarias— velar por que hombres y mujeres tengan los mismos derechos ante la ley y en la práctica.

Partes interesadas de la reforma legislativa

En el ámbito legislativo, existen muchas partes interesadas cuya asistencia y apoyo serán necesarios para garantizar la promulgación efectiva de reformas legislativas con perspectiva de género:

- El presidente, presidenta o persona que ostenta la presidencia del parlamento (o el presidente o presidenta de la cámara alta, según corresponda) suele desempeñar un papel preponderante a la hora de decidir qué proyectos de ley tienen preferencia en el debate sobre la agenda legislativa, y cómo se gestionan dichos debates y las enmiendas correspondientes.
- La comisión de asuntos de la cámara (si existe) también desempeña un papel clave a la hora de determinar qué proyectos de ley se incluyen en la agenda legislativa. Los miembros de esta comisión deben actuar desde una etapa temprana para debatir y comprender las reformas legislativas propuestas, especialmente si el proyecto de ley lo inicia un parlamentario o parlamentaria sin cargo ministerial y no un ministro o ministra del gobierno.
- La oficina del parlamento encargada de facilitar asesoramiento y análisis jurídicos (conocida generalmente como “asesoría parlamentaria,” “oficina legislativa” o “asesoría jurídica”) y el personal parlamentario en general también desempeñan un papel importante de apoyo a los parlamentarios y parlamentarias en sus esfuerzos de reforma legislativa. En algunos casos, se puede solicitar a la persona que ejerce el cargo de asesor parlamentario que redacte un proyecto de reforma legislativa con perspectiva de género.
- Los miembros de las comisiones parlamentarias pueden resultar vitales a la hora de analizar y debatir con más detalle un proyecto de ley. Los miembros de las comisiones pertinentes pueden aprovechar el asesoramiento facilitado por el personal parlamentario o por ministerios del gobierno, así como los conocimientos especializados de las organizaciones no gubernamentales

que defienden los derechos de la mujer, el mundo académico u otros profesionales.

- Los datos de la UIP muestran que hasta 93 parlamentos de distintas partes del mundo han establecido algún tipo de grupo de mujeres formal o informal². Los grupos de mujeres pueden impulsar de forma considerable las reformas legislativas con perspectiva de género y recabar el apoyo de un mayor número de parlamentarios y parlamentarias en pro de dichas reformas.
- Cada parlamentario y parlamentaria sigue siendo el factor decisivo en todas las reformas, ya que son sus votos los que determinan si una reforma sale adelante o no. En muchos parlamentos, tales votaciones están determinadas por las decisiones de los partidos políticos: los parlamentarios y parlamentarias votan en bloque en función de si su partido apoya la reforma. En tales contextos, también será importante la interacción con los líderes de los partidos políticos tanto dentro como fuera del parlamento.

Junto con el parlamento, el ejecutivo también desempeña un importante papel de apoyo en los esfuerzos por emprender reformas legislativas. En estos contextos, el papel de los ministros y ministras de los gobiernos y sus departamentos es fundamental. En particular, cabe destacar los siguientes órganos del ejecutivo:

- El ministerio de la mujer o el mecanismo nacional de género suele ser la estructura gubernamental oficial encargada de promover la igualdad de género o de mejorar la situación y los derechos de las mujeres. Lo ideal es que esta estructura dé cabida a expertos en cuestiones de igualdad de género y derechos de las mujeres y que cuente con redes sólidas a las que pueda recurrirse para fundamentar las reformas legislativas.
- El ministerio de justicia o la fiscalía general son esenciales en todas las iniciativas de reforma legislativa. Suelen encargarse de gestionar la agenda legislativa del gobierno, como decidir qué leyes tendrán prioridad en el calendario legislativo para promulgarse, modificarse o derogarse.
- Algunos países han creado un ministerio específico para asuntos parlamentarios, que actúa como enlace oficial entre el parlamento y otros ministerios.
- La oficina del presidente o presidenta o del primer ministro o la primera ministra suele encargarse de colaborar con el ministerio de justicia o la fiscalía general para acordar el calendario legislativo anual, ya que las reformas legislativas constituyen una parte fundamental de la actividad gubernamental.

2 Unión Interparlamentaria, base de datos Parline: datos comparativos sobre organismos especializados en igualdad de género, para cámaras bajas y parlamentos unicamerales: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Aspecialized_body_women&structure=any_lower_chamber#map y para cámaras altas: https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Aspecialized_body_women&structure=any_upper_chamber#map (ambas fuentes consultadas el 25 de septiembre de 2020).

- El Gabinete suele participar en el debate y la aprobación de las principales reformas legislativas.
- Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel muy importante en las iniciativas de reforma legislativa. En este manual, el término se utiliza de forma general para referirse no solo a las organizaciones de derechos de la mujer y de derechos humanos, sino también a grupos comunitarios, sindicatos, grupos religiosos, académicos, asociaciones profesionales, medios de comunicación y miembros del público.

Promover la participación pública en la elaboración de las leyes

Antes de su aprobación, toda ley de gran alcance debe someterse a un extenso proceso de consultas con todos los grupos que podrían verse afectados. Estas consultas deben producirse en cada una de las fases del proceso legislativo, y no únicamente cuando ya se cuenta con un texto legislativo cuya redacción ya se ha completado. Los medios de comunicación pueden ser un asociado clave en los esfuerzos por cambiar la mentalidad del público y recabar apoyos en pro de reformas legislativas sensibles al género.

Identificar qué leyes deben modificarse o promulgarse

Antes de embarcarse en cualquier proceso de reforma legislativa que promueva la igualdad de género y aborde la discriminación ante la ley, es necesario evaluar de antemano el estado actual de la ley para identificar de forma más sistemática las esferas prioritarias que deben abordarse en dicha reforma. Contamos con el ejemplo reciente de buenas prácticas que sugieren que es más eficaz y eficiente iniciar un proceso de reforma legislativa con perspectiva de género que incluya una “evaluación jurídica” más exhaustiva. Dicha evaluación pueden solicitarla el propio parlamento u otros organismos, como las comisiones para la reforma legislativa y los mecanismos nacionales para las mujeres.

Redactar legislación

Una vez que el ejecutivo o los parlamentarios y parlamentarias hayan decidido acometer algún tipo de reforma legislativa con perspectiva de género, el siguiente paso es determinar qué reformas se van a llevar a cabo y en qué plazo. Una evaluación jurídica exhaustiva podría servir de base para dicho análisis. Otra posibilidad es que los gobiernos y los parlamentarios y parlamentarias decidan simplemente priorizar determinadas reformas de acuerdo con su propia agenda. Cuando se haya tomado una decisión sobre las reformas que han de llevarse a cabo, debe comenzar la labor de redacción.

Promulgar legislación

Una vez terminada la redacción de un proyecto de ley, es necesario que se presente formalmente ante el parlamento para que este lo revise y lo someta a debate antes de aprobarlo o rechazarlo. Los detalles de este proceso serán diferentes en cada país, según el tipo de sistema político y en función de si su parlamento está constituido por una o dos cámaras. No obstante, muchos países comparten procesos similares.

Elaborar presupuestos para leyes con perspectiva de género

Además de promulgar reformas legislativas, una de las principales funciones del parlamento radica en supervisar minuciosamente la aplicación del programa de igualdad de género del gobierno. Dicho proceso incluye revisar los gastos para determinar si se han alcanzado los resultados previstos en materia de igualdad de género y garantizar que el presupuesto respalde adecuadamente las prioridades de esta esfera.

Supervisar la ejecución de leyes

Una vez que el parlamento haya aprobado un proyecto de ley para derogar o modificar una ley discriminatoria o para promulgar una ley con perspectiva de género, aún será necesario completar ciertas etapas procesales para garantizar que los proyectos adquieran fuerza de ley y se ejecuten adecuadamente. En muchos países, el ejecutivo (el presidente o la presidenta, el o la monarca, el gobernador o la gobernadora, o algún otro jefe o jefa de Estado) tendrá que aprobar oficialmente el proyecto de ley antes de que se convierta en ley.

Introducción

Finalidad del manual

Este manual se ha elaborado para ayudar a los parlamentarios y parlamentarias de todo el mundo a reflexionar sobre la importancia de derogar las leyes discriminatorias existentes y a identificar enfoques prácticos con los que promulgar protecciones jurídicas más eficaces e igualitarias para mujeres y hombres. Si bien a menudo han sido las propias mujeres en los parlamentos quienes han impulsado reformas jurídicas sensibles al género a través de alianzas entre partidos y con múltiples partes interesadas, muchos parlamentarios varones tienen aliados de peso y utilizan sus posiciones en las comisiones parlamentarias, como líderes del partido o como ministros, para impulsar dichas reformas. El manual reconoce el papel tan necesario que deben desempeñar todos los parlamentarios y parlamentarias en la promoción de leyes con perspectiva de género y pretende ser de ayuda para todos los miembros que deseen actuar en este ámbito crítico de la reforma legislativa.

Definir legislación con perspectiva de género

La legislación con perspectiva de género consiste, en primer lugar, en modificar o derogar las leyes que discriminen por razón de sexo, ya sea de forma explícita o implícita. Además, implica promulgar nuevas leyes que reafirmen el principio de igualdad de género y garanticen la igualdad de género en la práctica. Ello incluye asegurar la protección de mujeres y niñas contra la discriminación, así como contra cualquier forma de violencia o abuso que repercuta en ellas de manera desproporcionada.



Tanto los parlamentarios como las parlamentarias deben defender las leyes en pro de la igualdad de género. © ADAM BERRY/Getty Images vía AFP

La primera etapa de un proceso legislativo con perspectiva de género consiste en considerar minuciosamente las necesidades, perspectivas y experiencias específicas de las mujeres y las niñas. Por lo tanto, el proceso debe ser consultivo e inclusivo, y tener en cuenta el impacto diferencial de la ley en mujeres y niñas, hombres y niños.

Si se desea que sea eficaz, la legislación con perspectiva de género debe incorporar medidas para garantizar y supervisar su aplicación, incluida la asignación de recursos adecuados y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

El contexto general

En 1979, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sentó las bases de los derechos de las mujeres, incluidos varios compromisos para consagrar el principio de igualdad entre hombres y mujeres ante la ley y en la práctica. En 1995, se adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer³, refrendada más tarde por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se distinguió la reforma legislativa como una prioridad transversal que apuntala el progreso en las 12 esferas de especial preocupación identificadas en la Plataforma de Acción.

En 2020, se revisó la Plataforma de Acción para conmemorar el 25º aniversario de su aprobación, proceso del cual surgió la “declaración política con ocasión del 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer” en el contexto de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. La declaración incluye el compromiso específico de los Estados miembros de eliminar “todas las leyes discriminatorias y velar por que las leyes, políticas y programas beneficien a todas las mujeres y las niñas, se apliquen plena y eficazmente y se evalúen de manera sistemática para garantizar que son eficaces y que no crean ni refuerzan las desigualdades y la marginación”⁴.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la importancia de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como un aspecto clave para lograr un mundo más equitativo, próspero e inclusivo. El indicador 5.1.1 de los ODS determina “si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo”. Define los esfuerzos de los gobiernos para establecer marcos jurídicos que promuevan, supervisen y hagan cumplir la igualdad de género, incluida la derogación o reforma de leyes discriminatorias⁵.

Por el momento, los avances registrados en la promulgación de leyes con perspectiva de género y en la eliminación de disposiciones discriminatorias han sido desiguales. Además, las investigaciones iniciales sugieren que, en el mejor de los casos, las respuestas normativas y jurídicas a la COVID-19 han ignorado las cuestiones de género y que, en general, han afectado más a las mujeres que a los hombres. A medida que los países

3 Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995*. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

4 Naciones Unidas, *Declaración política con ocasión del 25º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (E/CN.6/2020/L.1, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: 64º período de sesiones, Nueva York, 2 de marzo de 2020), párrafo 12 a). Disponible en: <https://undocs.org/es/E/CN.6/2020/L.1> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

5 La metodología para la recopilación de datos del indicador 5.1.1 de los ODS ha sido diseñada por ONU Mujeres, el Banco Mundial y el Centro de Desarrollo de la OCDE.

abordan reformas en el contexto de la COVID-19 y de cara al futuro, es preciso redoblar los esfuerzos para garantizar que los marcos legislativos nacionales contemplen las necesidades jurídicas de mujeres y hombres y niñas y niños. La revisión de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing transcurridos 25 años revela que los avances en las reformas jurídicas a escala mundial constituyen un sólido punto de partida: a día de hoy, ciento noventa y una (191) constituciones contienen disposiciones en materia de igualdad y no discriminación, y 24 incluyen disposiciones independientes sobre los derechos de la mujer. Entre 2008 y 2017, se han introducido 274 reformas jurídicas sobre igualdad de género en 131 países⁶. Sin embargo, muchos países de todo el mundo siguen contando con leyes que discriminan de forma activa a mujeres y niñas o siguen presentando lagunas o anomalías legislativas que afectan a su capacidad para ejercer sus derechos de forma plena y significativa, además de para vivir una vida segura, pacífica y próspera.

Esta situación pone de manifiesto la responsabilidad constitucional de los parlamentarios y parlamentarias en relación con todos los aspectos de la elaboración de leyes. Se trata de un deber que les faculta para transformar sustancialmente la vida de las mujeres y las niñas, ya que pueden aprovechar su mandato para promulgar marcos legislativos con perspectiva de género gracias a los cuales todos los miembros de la sociedad pueden gozar de igualdad de derechos ante la ley y en la práctica. También tienen el deber de supervisar las medidas normativas y las asignaciones presupuestarias con el fin de garantizar que dichas leyes se traduzcan en igualdad de género en todos los sectores.

Según datos de 2016, se estima que los niveles actuales de discriminación contra las mujeres pueden llegar a costar a la economía mundial 12 billones de dólares de los Estados Unidos (el 16% de los ingresos a escala mundial)⁷. Si las mujeres participaran en la economía de la misma manera que los hombres, con los mismos salarios y la misma participación en la fuerza de trabajo, el producto interior bruto (PIB) anual mundial podría aumentar hasta en 28 billones de dólares de aquí a 2025⁸.

Por estas razones, los parlamentarios y parlamentarias deben garantizar que la legislación nacional ofrece una protección legislativa igualitaria. Esto es, si cabe, aún más importante tras la pandemia de COVID-19, ya que los gobiernos y los parlamentos diseñan y dan respuestas jurídicas y normativas que buscan “reconstruir mejor” de forma equitativa.

Los parlamentarios y parlamentarias ya se han comprometido con la igualdad de género y la legislación con perspectiva de género

En 2010, la UIP encargó una investigación en apoyo de sus parlamentos miembros para dilucidar si estaban aplicando enfoques sensibles al género y de qué forma. A efectos de este manual, un “parlamento sensible al género” se ha definido como “aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas,” y en el que “tanto hombres

6 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, *Examen y 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: Informe del Secretario General*, pág. 14. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/E/CN.6/2020/3> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

7 Gaëlle Ferrant y Alexandre Kolev, *The economic cost of gender-based discrimination in social institutions* (Paris, OCDE, 2016), pág. 2. Disponible en: https://www.oecd.org/dev/development-gender/SIGI_cost_final.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2021).

8 McKinsey, “How advancing women’s equality can add \$12 trillion to global growth”. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

como mujeres tienen los mismos derechos a participar en sus estructuras y procesos, sin discriminación ni recriminaciones”⁹.

En 2011, la UIP publicó un informe titulado *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas* tras celebrar amplias consultas con sus miembros¹⁰. Posteriormente, esta investigación contribuyó al desarrollo del *Plan de acción para los parlamentos sensibles al género* de la UIP¹¹, adoptado por unanimidad durante la 127ª Asamblea de la UIP en la ciudad de Quebec en 2012.

La aplicación del Plan de acción se apoya en el documento *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos: Herramienta de autoevaluación*¹², el cual se ha desarrollado para ayudar a los parlamentos a reflexionar sobre el funcionamiento y los objetivos actuales de la institución, además de para identificar sus puntos tanto fuertes como débiles y debatir y acordar los ámbitos de acción prioritarios. El Plan de acción identifica siete ámbitos de acción, incluido el “Ámbito de acción 2: Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género”. Este ámbito de acción reconoce que “[l]os parlamentos pueden ser más sensibles al género mediante la aplicación de legislación y políticas que respalden el principio de la igualdad entre hombre y mujer. La introducción de los principios de la igualdad de género y la adopción de una legislación que incorpore esas cuestiones pueden actuar de catalizador eficaz para impulsar un cambio social y cultural de las actitudes en favor de la igualdad de género”¹³.



Las reuniones parlamentarias mundiales han permitido reafirmar los compromisos con la legislación con perspectiva de género. ©UIP/Parlamento de Qatar

9 Unión Interparlamentaria, *Parlamentos sensibles al género: Una reseña global de las buenas prácticas* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2011). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

10 Unión Interparlamentaria, n.º 9.

11 Unión Interparlamentaria, *Plan de acción para los parlamentos sensibles al género* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2011). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/plan-action-gender-sensitive-parliaments> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

12 Unión Interparlamentaria, *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos: Herramienta de autoevaluación* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2016). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit> (consultado el 30 de septiembre de 2021). Véase también: Instituto Europeo de la Igualdad de Género, “Gender-sensitive parliaments: Self-assessment toolkit”. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

13 Unión Interparlamentaria, n.º 11, pág. 10.

En apoyo del Plan de Acción, los miembros de la UIP han aprobado una serie de declaraciones y documentos específicos que establecen las medidas que deben adoptarse para garantizar la igualdad de género en la práctica. En 2012, 128 miembros adoptaron la histórica resolución *Access to health as a basic right: The role of parliaments in addressing key challenges to securing the health of women and children* (Acceso a la salud como derecho básico: el papel de los parlamentos a la hora de abordar las principales cuestiones relativas a garantizar la salud de las mujeres y los niños y niñas)¹⁴. En 2013, la UIP publicó un manual para orientar a los parlamentarios y parlamentarias sobre su papel a la hora de abordar los principales retos con vistas a garantizar la salud de las mujeres (y los niños y niñas), incluso en materia de reforma legislativa¹⁵.

En 2014, la 131ª Asamblea de la UIP aprobó el documento final del debate general sobre el tema “Instaurar la igualdad de género y poner fin a la violencia contra las mujeres”, que incluía el siguiente compromiso:

“Necesitamos adoptar una legislación completa, que penalice todas las formas de violencia contra las mujeres y prevea medidas de prevención, protección y apoyo a las víctimas, así como los medios para llevar a la justicia a los autores. Esta también debe tener en cuenta las necesidades de los diferentes grupos de mujeres, especialmente las más vulnerables, como las niñas, las migrantes y las refugiadas, y satisfacerlas.

[...]

Poner en práctica las leyes sigue siendo el principal desafío. Es necesario prever los mecanismos apropiados en la legislación nacional y asegurar que los presupuestos asignen los recursos financieros y humanos adecuados para hacer aplicar la ley”¹⁶.

En 2015, la UIP organizó la Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, en la que se reunieron presidentes de parlamentos de todo el mundo antes de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2015, en la que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁷. Al adoptar la Declaración de la Conferencia, los presidentes de los parlamentos y sus parlamentos se comprometieron a apoyar una serie de prioridades en materia de desarrollo, incluida la igualdad de género¹⁸:

“En todas las regiones del mundo hay millones de mujeres y niñas que son objeto diariamente de todo tipo de actos de violencia, en particular física, sexual y doméstica. Instamos a todos los países a eliminar ya todas las formas de

14 Unión Interparlamentaria, resolución *Access to health as a basic right: The role of parliaments in addressing key challenges to securing the health of women and children* (Kampala, Unión Interparlamentaria, 2012). Disponible en: <http://archive.ipu.org/conf-e/126/Res-3.htm> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

15 Unión Interparlamentaria, *The IPU Resolution on Women's and Children's Health: An Initial Framework for Accountability Reporting* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2013). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/ipu-resolution-womens-and-childrens-health-initial-framework-accountability-reporting> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

16 Unión Interparlamentaria, “Outcome Document of the General Debate on the Theme Achieving Gender Equality, Ending Violence Against Women, Endorsed by the 131st IPU Assembly” (Ginebra, 16 de octubre de 2014). Disponible en: <http://archive.ipu.org/conf-e/131/rpt-gendebate.htm> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

17 Unión Interparlamentaria, “Cuarta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos”. Disponible en: <http://archive.ipu.org/splz-e/speakers15.htm> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

18 Unión Interparlamentaria, *Declaración: Poner la democracia al servicio de la paz y el desarrollo sostenible, construir el mundo que quieren los pueblos* (2015). Disponible en: <http://archive.ipu.org/splz-e/speakers15/declaration-s.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

violencia de género y a dar prioridad a este objetivo. Existe también la necesidad urgente de poner fin a la discriminación y el odio generalizados en todas sus formas.

[...]

Pedimos que se intensifiquen los esfuerzos desplegados para poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas con miras a lograr su empoderamiento y hacer realidad la igualdad de género. Hombres y mujeres, niñas y niños deben poder ejercer plenamente los mismos derechos, oportunidades y responsabilidades: solamente con esta condición se desarrollarán nuestras sociedades y nuestras economías. Debemos renovar nuestro compromiso para que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas se realicen plenamente antes de 2030”.

En 2019, la 141ª Asamblea de la UIP reconoció la necesidad de “[r]edoblar los esfuerzos para lograr la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres, de conformidad con las disposiciones de la Plataforma de Acción de Beijing y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y tomar con urgencia medidas para aplicar plenamente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, comenzando a nivel de nuestros propios parlamentos”¹⁹.

Del mismo modo, en 2020, durante la 13ª Cumbre de Presidentas de Parlamentos se hizo un llamamiento para acelerar el cambio en este ámbito, instando a modificar, derogar y eliminar las leyes que discriminen a las mujeres y a las niñas, así como a aprobar leyes que contribuyan a promover la igualdad de género y supervisar la aplicación efectiva de la legislación con perspectiva de género. Este punto se incluyó posteriormente en el orden del día de la Quinta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, celebrada ese mismo año²⁰.

Recuadro 1: Plan de acción para los parlamentos sensibles al género (2012).

El *Plan de acción para los parlamentos sensibles al género* de la UIP (2012) incluye recomendaciones dirigidas a los parlamentos sobre las medidas que pueden y deben tomar a fin de garantizar que la legislación nacional promueva la igualdad de género²¹. En concreto, el Plan de acción fomenta lo siguiente:

Con objeto de promover el cambio de las actitudes sociales y culturales en favor de la igualdad de género, los parlamentos deben:

- Promulgar leyes que promuevan y protejan la igualdad de género. Cuando ese tipo de leyes existan, pero sean obsoletas o daten de hace más de 10 años, los parlamentos deben revisarlas para incluir marcos de integración de la perspectiva de género y prever mecanismos para supervisar y controlar su aplicación.

19 Unión Interparlamentaria, *Declaración de Belgrado: Fortalecimiento del Derecho Internacional: roles y mecanismos parlamentarios, y contribución de la cooperación regional* (2019). Disponible en: <http://www.secretariagrupacuip.org/web/attachments/article/150/Declaraci%C3%B3n%20de%20Belgrado.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

20 Unión Interparlamentaria, *Fifth World Conference of Speakers of Parliament: Report on the virtual meeting, 19–20 August 2020*. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-10/fifth-world-conference-speakers-parliament-report-virtual-meeting-19-20-august-2020> (consultado el 9 de diciembre de 2020).

21 Unión Interparlamentaria, n.º 11, pág. 10.

Con objeto de garantizar un mandato legislativo sobre la integración de la perspectiva de género, los parlamentos deben:

- Considerar la posibilidad de adoptar una ley y/o mecanismos que exijan el examen de todas las políticas y legislación gubernamentales para determinar sus efectos sobre la igualdad de género y asegurar que estén en conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de las convenciones internacionales pertinentes, entre ellas la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Estructura del manual

El manual se articula en torno a cuatro secciones adicionales:

La **sección I** se centra en la naturaleza, el alcance y las consecuencias de la discriminación de género en la legislación. Ofrece varios ejemplos de leyes que obstaculizan la igualdad de género y expone los beneficios de las leyes de igualdad de género, como los efectos duraderos que dichas leyes pueden tener en las mujeres y las niñas.

La **sección II** se centra en el papel de los parlamentarios y parlamentarias en la elaboración de leyes con perspectiva de género, haciendo hincapié en el valor de las reformas legislativas en apoyo de la igualdad de género; el papel fundamental de los parlamentarios y parlamentarias en las reformas legislativas con perspectiva de género; los sistemas y procesos legislativos; los tipos de leyes que pueden llegar a reformarse y cómo crear un entorno propicio para la acción parlamentaria.

La **sección III** constituye la columna vertebral del manual. Presenta un enfoque paso a paso para elaborar leyes con perspectiva de género; a tal fin, aporta información esclarecedora sobre las partes interesadas; la importancia de los procesos participativos; las metodologías para identificar las lagunas legislativas; la formulación de leyes; la promulgación legislativa; la presupuestación de leyes con perspectiva de género y la supervisión de la aplicación de las leyes.

En la **sección IV** se detallan los principales compromisos internacionales y regionales contraídos por los Estados miembros en materia de igualdad de género; se centra en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, puesto que se trata de la declaración internacional de derechos para las mujeres y las niñas, y en el papel de los procedimientos especiales y los órganos de supervisión de los derechos humanos.

Sección I: La naturaleza, el alcance y las consecuencias de la discriminación de género en la legislación



La demanda pública en favor de la igualdad de género puede y debe obligar a los parlamentos a tomar medidas firmes. © YASUYOSHI CHIBA/AFP

1.1 Introducción

Una reforma legislativa con perspectiva de género es fundamental para hacer realidad la igualdad de género en todos los sectores. Por razones históricas relativas al patriarcado y el colonialismo, los marcos normativos de muchos países todavía contemplan leyes o disposiciones discriminatorias. En muchos más países, las leyes todavía no garantizan de forma proactiva o explícita la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en cuestiones tales como la igualdad de remuneración, los derechos laborales, el derecho de familia y la protección contra las prácticas perjudiciales.

Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres como Equality Now²² elaboran recursos específicos con regularidad para hacer un seguimiento de la evolución de los esfuerzos de reforma legislativa con

²² Equality Now, "Lograr la igualdad legal". Disponible en: https://www.equalitynow.org/achieve_legal_equality?locale=es (consultado el 30 de septiembre de 2021).

perspectiva de género²³. Según *La Mujer, la Empresa y el Derecho 2021*, la última entrega de la serie de publicaciones bienales del Banco Mundial, las mujeres de todo el mundo solo gozan del 75% de los derechos jurídicos a los que sí tienen acceso los hombres²⁴.

A continuación, se enumeran otras lagunas legislativas y disposiciones discriminatorias:

- En muchos países, los códigos penales y los códigos de procedimiento penal no se han actualizado desde la época colonial, y todavía no garantizan la igualdad entre hombres y mujeres a la hora de tipificar los delitos e iniciar procedimientos penales. Como consecuencia, los delitos de violencia sexual y de género no reflejan las realidades vividas por las mujeres y las niñas. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones existen disposiciones que obligan a las víctimas a casarse con su violador y que permiten a los hombres evitar ser juzgados por violación si contraen matrimonio con su víctima. En otras, la denuncia de violación de una mujer debe ser corroborada por dos testigos²⁵.
- Alrededor de 40 países no cuentan con protecciones jurídicas contra la violencia doméstica²⁶ y más de 100 Estados no disponen de leyes que penalicen la violación conyugal²⁷. Esto sucede a pesar de que, a escala mundial, el 17,8% de las mujeres de 15 a 49 años han sido objeto de violencia sexual o física ejercida por su pareja en los últimos 12 meses, una cifra que aumenta hasta el 24% en los países menos adelantados²⁸.
- En 45 países, las mujeres no pueden divorciarse de la misma manera o por los mismos motivos jurídicos que los hombres²⁹.
- En 153 países de un total de 198, las mujeres que deseen contraer matrimonio deben tener 18 años o más, pero muchos todavía permiten exenciones a este requisito si se cuenta con el permiso de los padres o una autorización judicial. Además, 38 países establecen edades mínimas de matrimonio diferentes para hombres y mujeres y, en casi todos los casos, la edad mínima legal de las mujeres es menor que la de los hombres³⁰.

23 Sustainable Development Goals Knowledge Platform, "Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls". Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5> (consultado el 30 de septiembre de 2021); Banco Mundial, *La Mujer, la Empresa y el Derecho 2021* (Washington D. C., Banco Mundial, 2020). Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35094> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

24 Banco Mundial, n.º 23, pág. 1.

25 Equality Now, "Words and Deeds. Holding governments accountable in the Beijing +25 review process" (2020). Disponible en: https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/equalitynow/pages/2260/attachments/original/1582923378/B_25_Report_EN.pdf?1582923378 (consultado el 30 de septiembre de 2021).

26 Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2020* (Washington D. C., Banco Mundial, 2020), pág. 16. Disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32639/211532SP.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

27 Our World in Data, "Does Legislation Explicitly Criminalise Marital Rape?" (2015). Disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/does-legislation-explicitly-criminalise-marital-rape> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

28 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, n.º 6, párr. 8.

29 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, n.º 6, Recuerdo III.1.

30 Pew Research Center, "Many Countries Allow Children to Marry". Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/12/many-countries-allow-child-marriage/> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

- En 25 países, la ley discrimina a las mujeres al limitar su capacidad de transmitir su nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones que los hombres³¹. Asimismo, en cerca de 50 países, las mujeres se ven privadas del ejercicio igualitario de sus derechos para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, incluida la capacidad de transmitir su nacionalidad a sus cónyuges extranjeros³².
- Las leyes siguen limitando la capacidad de muchas mujeres para poseer tierras de pleno derecho, dedicarse a actividades comerciales y empresariales, trabajar en determinados sectores y solicitar protección contra el acoso sexual en su lugar de trabajo³³.
- En 108 países, no existen prohibiciones jurídicas relativas a la discriminación de género en el acceso a servicios financieros³⁴.
- En 104 países, todavía existen leyes que impiden a las mujeres ejercer determinados empleos y, en 18 economías, los maridos tienen la potestad legal de impedir que sus esposas trabajen³⁵.
- Según el indicador de uso de la propiedad del Banco Mundial, en cerca del 40% de los países existe al menos una restricción de los derechos de propiedad de las mujeres³⁶.
- En 36 países, las viudas carecen de los mismos derechos de sucesión que los viudos y, en otros 39, las hijas no pueden heredar la misma proporción de bienes que los hijos³⁷.
- En 50 países, no existen leyes sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo³⁸.
- Solo 43 países contemplan una licencia parental remunerada que las madres y los padres puedan compartir³⁹.
- Cerca de la mitad de los países del mundo no han creado una comisión que reciba las denuncias de las víctimas de la discriminación de género⁴⁰.

31 ONU Mujeres, *Igualdad ante la ley para las mujeres y niñas para el año 2030: Una estrategia de múltiples partes interesadas para la acción acelerada* (Nueva York, ONU Mujeres, 2019), pág. 23. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2019/03/equality-in-law-for-women-and-girls-by-2030> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

32 ONU Mujeres, n.º 31, pág. 23.

33 Banco Mundial, n.º 23.

34 Banco Mundial, n.º 23, pág. 22.

35 Banco Mundial, *Women, Business and the Law 2018* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018), pág. 2. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29498/9781464812521.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

36 Banco Mundial, n.º 35, págs. 7 y 8.

37 Banco Mundial, n.º 35, pág. 13.

38 Banco Mundial, n.º 26, pág. 16.

39 Banco Mundial, n.º 26, pág. 9.

40 Banco Mundial, n.º 35, pág. 18.

Recuadro 2: Esfuerzos mundiales en aras de las iniciativas nacionales de reforma legislativa con perspectiva de género.

Los gobiernos y los parlamentos han asumido numerosos compromisos internacionales, regionales y nacionales para garantizar que los marcos jurídicos nacionales promuevan la igualdad, no permitan la discriminación injusta y apoyen la igualdad de género. Con el objetivo de redoblar los esfuerzos para revocar las leyes discriminatorias, ONU Mujeres, la Unión Interparlamentaria, la Unión Africana, el *Commonwealth*, la Organización Internacional de la Francofonía, la Secretaría General Iberoamericana, la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo y otras instituciones publicaron “Igualdad ante la ley para las mujeres y las niñas para el año 2030: Una estrategia de múltiples partes interesadas para la acción acelerada” en el marco del 63° periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas en marzo de 2019⁴¹. La estrategia busca acelerar la derogación de leyes discriminatorias en 100 países entre 2019 y 2023, incidiendo en reformas integrales y en cinco esferas temáticas que se destacan a continuación:

- **Reformas integrales:** derogar las leyes discriminatorias que afectan de forma directa e indirecta a las mujeres y niñas.
- **Promover el empoderamiento económico de las mujeres:** derogar las leyes que socavan la igualdad de remuneración, el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado, la protección de las trabajadoras domésticas, la licencia parental y la libertad de elección de empleo.
- **Eliminar las disposiciones perjudiciales y discriminatorias sobre la edad mínima para contraer matrimonio:** promover que la edad mínima para contraer matrimonio sea 18 años, igualar la edad del matrimonio entre mujeres y hombres y eliminar las excepciones al respecto, según corresponda.
- **Poner fin a la discriminación de género en las leyes de nacionalidad:** defender los derechos de las mujeres a la igualdad en las leyes de nacionalidad y ciudadanía.
- **Abordar las leyes discriminatorias sobre la violación:** revisar las disposiciones que eximen a los agresores de los cargos de violación si se casan con las sobrevivientes.
- **Promover la igualdad en las relaciones familiares:** derogar las leyes que incurren en discriminación de género en lo referente al estado civil (en uno o más de los aspectos siguientes: matrimonio, divorcio, derechos parentales y herencia).

41 ONU Mujeres, n.º 31.

Gráfico 1: Ámbitos prioritarios en los que los parlamentarios y parlamentarias deben llevar a cabo reformas legislativas

Derogación	Enmienda	Promulgación
<ul style="list-style-type: none">• El matrimonio como excepción de las leyes sobre la violación• Determinadas protecciones contra los delitos violentos (“honor”, “provocación” y consumo voluntario de alcohol o drogas)• Las leyes que prohíben a las mujeres ejercer determinados empleos• Las leyes que obligan a la mujer a obedecer a su marido• Las restricciones a la libertad de circulación de las mujeres (por ejemplo, sin el consentimiento de su marido o su padre)• Las restricciones al acceso de las mujeres a los servicios de salud reproductiva	<ul style="list-style-type: none">• La edad de matrimonio para las niñas (y los niños)• La edad de consentimiento sexual para las niñas (y los niños)• Las leyes desiguales sobre el divorcio y la custodia• Las leyes de propiedad desiguales (propiedad, sucesión)• Las leyes de ciudadanía desiguales (transmitir la nacionalidad al cónyuge o a los hijos, obtener un pasaporte)• El acceso desigual a la financiación	<ul style="list-style-type: none">• Una ley integral de género• Una ley integral de lucha contra la discriminación• Una ley integral en materia de protección familiar y violencia sexual y de género• Protecciones contra el acoso sexual• Prohibiciones relativas a la trata de personas con fines de explotación sexual• Una ley para atajar las diferencias salariales por razón de género• Derechos de licencia parental

1.2 Consecuencias para las mujeres y las niñas

Los datos anteriores muestran que, pese a los compromisos asumidos por los dirigentes a escala mundial, nacional y regional, la ley sigue sin proteger adecuadamente los derechos de las mujeres y las niñas en muchos países del mundo. Cabe destacar que la desigualdad en la legislación no es solo un problema de carácter técnico, sino que afecta a las experiencias vividas por las mujeres y las niñas. Por ejemplo:

- Las leyes sobre la violación y las disposiciones relativas al adulterio que aún no se han reformado pueden dar lugar a procesos judiciales infructuosos. Estas leyes son aún más insidiosas, ya que pueden llevar a que se penalice a las mujeres víctimas de violación (por ejemplo, encarcelándolas por mantener relaciones sexuales extramatrimoniales a pesar de haber sido víctimas de abusos sexuales).
- Las leyes laborales desiguales ocasionan que las mujeres puedan perder su trabajo durante el embarazo y después del parto por carecer de una protección del empleo adecuada.
- La imposibilidad de que una madre transmita su nacionalidad implica que sus hijos puedan verse abocados a la apatridia; es decir, que no tengan derechos en ningún país. Esta circunstancia puede acarrear consecuencias que lastren el ejercicio de sus derechos a lo largo de su vida.
- Debido a las exenciones que permiten a los padres autorizar el matrimonio de sus hijas, las niñas pueden llegar a casarse con hombres adultos. Además de constituir una violación de los derechos fundamentales, esta situación también menoscaba su

desarrollo y salud. En muchos casos, estas niñas se convierten en madres a una edad temprana, no asisten a la escuela y, en consecuencia, quedan atrapadas en ciclos de pobreza. Asimismo, la maternidad precoz acarrea consecuencias peligrosas para su salud mental, física y sexual.

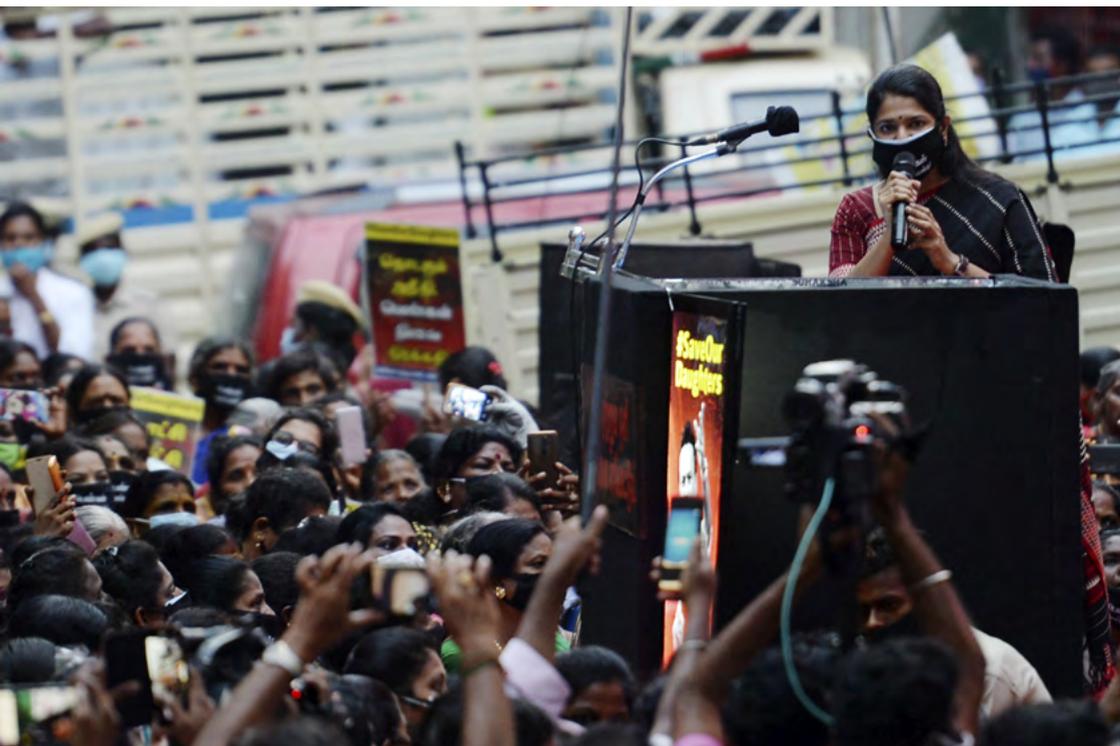
- La desigualdad de derechos ante la ley ha exacerbado los efectos nocivos de la COVID-19 en las mujeres y las niñas. Por ejemplo:
 - A causa de la falta de protecciones jurídicas adecuadas para hacer frente a la violencia en el hogar, las mujeres y las niñas han quedado aún más expuestas durante las medidas de confinamiento; según los datos de los que disponemos, la violencia familiar se ha llegado a quintuplicar durante la pandemia⁴².
 - Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector laboral informal y, además, suelen ocupar puestos temporales, por lo que muchas de ellas son extremadamente vulnerables desde un punto de vista económico. En general, las respuestas normativas de los gobiernos se han centrado en establecer redes de seguridad para apoyar a los trabajadores a tiempo completo. Los trabajadores a tiempo parcial y ocasionales, en su mayoría mujeres, han recibido mucha menos ayuda, y el sector informal —del que viven un gran número de mujeres— ha sido ignorado por completo.
 - Las mujeres suelen disponer de menos ahorros y fondos de pensiones, y ambos recursos se han visto afectados durante la pandemia, ya que las mujeres han tenido que recurrir a sus limitados recursos financieros para salir adelante.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- En su opinión, ¿cuáles son los problemas más acuciantes en materia de igualdad de género que deben abordarse en su país?
- En caso de que no se hayan decidido estas prioridades:
 - ¿Ha diseñado su país una política nacional de género, una hoja de ruta para la reforma jurídica o cualquier otra estrategia que establezca prioridades de reforma legislativa en favor de las mujeres y las niñas? ¿Puede solicitar a su biblioteca parlamentaria o dependencia de servicios de investigación que le asesore y le aporte asistencia en materia de análisis?
 - ¿Puede ponerse en contacto con los ministerios gubernamentales pertinentes, organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, académicos u otros expertos para saber más sobre las cuestiones relativas a la reforma legislativa con perspectiva de género?
 - ¿Ha publicado recientemente algún organismo internacional de derechos humanos informes que contengan recomendaciones sobre los ámbitos que deben abordarse en la reforma legislativa de su país?

42 ONU Mujeres et al. 2020. "Justice for Women Amidst COVID-19". Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/justice-for-women-amidst-covid-19> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

Sección II: El papel de los parlamentarios y parlamentarias en la elaboración de leyes con perspectiva de género



Los parlamentarios y parlamentarias pueden desempeñar un papel preponderante en sus interacciones con la población para concienciar sobre la importancia de la legislación con perspectiva de género y su aplicación efectiva. © Arun SANKAR/AFP

2.1 El valor de la reforma legislativa en apoyo de la igualdad de género

La igualdad ante la ley es un requisito fundamental para la igualdad de género, ya que las mujeres y las niñas esperan que las leyes de su Estado protejan sus derechos y velen por su cumplimiento y ejercicio. Las leyes que las discriminan y les niegan los mismos derechos que a hombres y niños menoscaban su confianza en la sociedad y dan a entender que la discriminación de género es algo que cabe esperar, aceptable y normal. A menudo, las mujeres y las niñas a las que las leyes discriminatorias dejan atrás se ven privadas permanentemente de los beneficios del desarrollo. Por el contrario, aplicar leyes adecuadas que se ajusten a los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación puede ayudar a mantener los esfuerzos para avanzar hacia sociedades justas, pacíficas e inclusivas; hacer valer la justicia ambiental y climática; garantizar una toma de decisiones con participación igualitaria en todos los niveles; brindar acceso universal a los servicios públicos esenciales; y lograr la prosperidad económica para todos. La desigualdad de género suele debatirse en términos jurídicos y económicos abstractos.

Sin embargo, lo cierto es que para muchas mujeres la desigualdad de género persiste y va en detrimento de su bienestar personal. Por ejemplo, el matrimonio precoz conduce a la maternidad temprana y es un factor de riesgo para la salud y el bienestar de las niñas y adolescentes; la falta de acceso a la educación repercute en las perspectivas de empleo de las mujeres a lo largo de toda su vida; la escasa protección contra la violencia doméstica provoca graves trastornos físicos y emocionales y, por desgracia, en muchos casos, la pérdida de vidas humanas; y la falta de igualdad de acceso al mercado de trabajo y de remuneración implica que las mujeres no puedan ganar lo suficiente para satisfacer sus necesidades prácticas y estratégicas, así como las de sus familias.

Diversos estudios demuestran que garantizar la igualdad de género puede tener inmensos beneficios económicos al aprovechar y optimizar las contribuciones económicas que mujeres y niñas pueden aportar cuando son capaces de ejercer sus derechos con seguridad y eficacia. Los datos disponibles revelan que:

- En 2030, si no se reduce la discriminación de género en las instituciones sociales, el PIB per cápita mundial será de 8378 dólares de los Estados Unidos; si se erradican totalmente las instituciones sociales discriminatorias, esta cifra aumentaría hasta los 9142 dólares, lo que supone un beneficio de 764 dólares per cápita⁴³.
- En promedio, las brechas de género causan una pérdida de ingresos del 15% en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), un 40% de la cual es atribuible a las diferencias en el ámbito empresarial; asimismo, se estima que las pérdidas son mucho mayores en los países en desarrollo⁴⁴.
- Se calcula que el costo de la violencia contra las mujeres asciende a cerca del 2% del PIB mundial —1,5 billones de dólares de los Estados Unidos—, aproximadamente el tamaño de la economía del Canadá⁴⁵.
- Erradicar la práctica del matrimonio infantil ahorraría miles de millones de dólares en gastos sociales cada año, lo que supondría un ahorro mundial de más de 4 billones de dólares de aquí a 2030⁴⁶.
- Reducir el número de leyes y políticas discriminatorias vigentes propicia una mayor inversión en salud y educación (tanto para las propias mujeres como para las generaciones futuras) y se traduce en un menor índice de enfermedades de transmisión sexual⁴⁷.
- Se calcula que, como mínimo, el matrimonio infantil supone un costo para las economías del 1,7% de su PIB⁴⁸. Cada año de matrimonio antes de cumplir 18 años reduce la probabilidad de que una persona joven termine la enseñanza secundaria entre un 4% y un 6%, y las tasas de abandono escolar asociadas disminuyen en un 9% las posibilidades de que las niñas obtengan mejores salarios a lo largo de su vida⁴⁹.
- Además, el matrimonio infantil aumenta la tasa de fecundidad total (el número

43 Ferrant y Kolev, n.º 7, pág. 3.

44 Banco Mundial, n.º 35, pág. 7.

45 ONU Mujeres, "The economic costs of violence against women: Remarks by UN Assistant Secretary-General and Deputy Executive Director of UN Women, Lakshmi Puri at the high-level discussion on the 'Economic Cost of Violence against Women'" (21 de septiembre de 2016). Disponible en: <https://www.unwomen.org/news/stories/2016/9/speech-by-lakshmi-puri-on-economic-costs-of-violence-against-women> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

46 Henrietta H. Fore, Natalia Kanem y Mabel van Oranje, "This is the economic cost of child marriage" (1 de junio de 2018). Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/the-cost-of-child-marriage/> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

47 Banco Mundial, n.º 26, pág. 5.

48 Berkeley Economic Review, "The Economics of Child Marriage" (8 de octubre de 2018). Disponible en: <https://econreview.berkeley.edu/the-economics-of-child-marriage/> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

49 Berkeley Economic Review, n.º 48.

promedio de hijos por mujer) en un 17%, lo cual es perjudicial para los países en desarrollo que intentan contener su elevado crecimiento demográfico. Por el contrario, frenar las tasas de crecimiento demográfico en estos países podría impulsar el desarrollo económico y ahorrar hasta 566.000 millones de dólares de los Estados Unidos a la economía mundial de aquí a 2030⁵⁰.

Recuadro 3: Reformar la legislación para evitar el matrimonio infantil.

Ejemplo de Malawi

El ODS 5.3 insta a los países a “eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina”. Malawi consiguió dar un paso decisivo en febrero de 2015, cuando su Parlamento aprobó la Ley de Matrimonio, Divorcio y Relaciones Familiares para hacer frente a la alarmante realidad de que el 50% de las niñas de Malawi se casan antes de los 18 años⁵¹. La entrada en vigor de esta ley culminó una larga campaña en favor de la reforma, que comenzó con una investigación de la Comisión de Derecho en 2006⁵². Su adopción se retrasó debido a lo delicado de las recomendaciones del informe en relación con el matrimonio infantil y la poligamia. El proyecto de ley Chidyamakanda (un borrador de legislación en beneficio de los niños y niñas) se aprobó finalmente en 2009; como resultado, se modificó la cláusula 9 de la Constitución de Malawi y la edad de matrimonio se elevó de los 15 a los 16 años. Sin embargo, el Presidente desestimó este proyecto de ley —que quedó sin efecto— en parte como respuesta a las preocupaciones de las activistas en favor de los derechos de las mujeres y del grupo parlamentario de mujeres, quienes consideraban que el documento fijaba una edad demasiado temprana para el matrimonio⁵³. La cuestión se remitió de nuevo a la Comisión de Derecho y el Gabinete volvió a someterla a debate en 2010, pero no se volvió a presentar un nuevo proyecto de ley hasta 2015⁵⁴. Los esfuerzos de reforma legislativa para acabar con el matrimonio infantil dieron sus frutos en 2017, cuando el Parlamento de Malawi aprobó la Enmienda Constitucional n.º 36, que modificaba la Constitución para fijar la edad mínima para contraer matrimonio en los 18 años, sin excepciones⁵⁵.

50 Berkeley Economic Review, n.º 48.

51 Vibeke Wang, “Ending child marriages – new laws bring progress but hurdles remain”, *CMI Insight*, N.º 4, 2016. Disponible en: <https://www.cmi.no/publications/5802-ending-child-marriages-new-laws-progress-malawi> (consultado el 16 de enero de 2020).

52 Wang, n.º 51.

53 Wang, n.º 51.

54 Wang, n.º 51.

55 Girls Not Brides, “Malawi’s constitutional change: a step forward towards ending child marriage” (2017). Disponible en: <https://www.girlsnotbrides.org/documents/705/Malawi-case-study-template-19.12-FINAL.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- Si tuviera que pronunciar un discurso en el parlamento sobre el valor de una reforma legislativa con perspectiva de género para la sociedad, ¿cuáles son los argumentos más sólidos que cree que podría esgrimir?
- Si tuviera que debatir sobre la reforma legislativa con perspectiva de género con los miembros de su comunidad local:
 - ¿Cuáles cree que serían los aspectos más importantes para ellos?
 - ¿Cuáles cree que serían los argumentos más convincentes en su comunidad para hacerles ver la importancia de actuar?

2.2 El papel de los parlamentarios y parlamentarias en las reformas legislativas con perspectiva de género

Los parlamentarios y parlamentarias desempeñan un papel fundamental a la hora de promover, iniciar, redactar, debatir y promulgar reformas legislativas que fortalezcan los derechos de las mujeres y las niñas. En calidad de representantes de sus comunidades, dichos parlamentarios y parlamentarias se encuentran en una posición excepcional como intermediarios entre la población y las leyes, las instituciones y los sistemas de gobierno que afectan a su día a día. Los parlamentarios y parlamentarias pueden escuchar directamente a sus votantes y utilizar dicha información para configurar sus prioridades y programas legislativos, incluidas las reformas legislativas progresistas con perspectiva de género que promueven los principios de no discriminación e igualdad ante la ley. A medida que los países se “reconstruyan mejor” tras la pandemia de COVID-19, se pedirá a los parlamentarios y parlamentarias que apoyen las respuestas nacionales mediante leyes, políticas y asignaciones presupuestarias adecuadas. Sería indispensable garantizar que esta oportunidad se aproveche para hacer realidad el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y las niñas como parte integral de todos los procesos de recuperación nacional.

2.2.1 Sistemas y procesos legislativos

Los países de todo el mundo han concebido y desarrollado sus sistemas de gobierno a lo largo del tiempo. Dado que los sistemas políticos reflejan los contextos históricos, sociales, políticos y económicos específicos de cada país, existen casi tantos sistemas diferentes como Estados naciones. Sin embargo, existen muchas semejanzas que permiten a los países aprender unos de otros y compartir las buenas prácticas y las lecciones aprendidas entre sus distintas jurisdicciones. En su plano más fundamental, la mayoría de los gobiernos nacionales se dividen en tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La forma en que estos órganos interactúan varía considerablemente. Ahora bien, en casi todos los casos, los tres poderes del Estado desempeñan las funciones que se indican a continuación en la tabla 1.

Tabla 1: Resumen de las funciones jurídicas de los tres poderes del Estado⁵⁶

PODER	¿QUIÉN LO EJERCE?	FUNCIÓN JURÍDICA
Ejecutivo	Presidente o presidenta, primer ministro o primera ministra o gabinete, monarca, gobernador o gobernadora general, funcionarios y funcionarias	Aplica las leyes <i>** Aunque el ejecutivo puede dictar órdenes y reglamentos que complementen la legislación</i>
Legislativo	Congreso, Parlamento, Asamblea Legislativa	Adopta las leyes
Judicial	Tribunales	Interpreta y hace cumplir las leyes y se asegura de que no entren en conflicto con la constitución nacional u otras normas jurídicas (incluidas las normas y estándares internacionales en algunas jurisdicciones)

Por lo general, el parlamento se encarga de promulgar las leyes, aunque el proceso de sacar adelante una reforma legislativa depende en gran medida del sistema de gobierno. Asimismo, el parlamento es responsable de las labores de supervisión, a fin de garantizar que el ejecutivo aplique la legislación de forma eficaz.

Los sistemas de gobierno más comunes son el presidencial y el parlamentario, con la alternativa de los sistemas semipresidenciales, que se diseñan combinando diferentes elementos de ambos:

- En un sistema presidencial, el ejecutivo y el legislativo suelen concebirse como “iguales,” con una separación de poderes mucho más fuerte. Cada uno de ellos tiene competencias propias y otras que se complementan, lo que les permite garantizar el sistema de equilibrio de poderes. A tal fin, el parlamento goza de competencias relativamente amplias para iniciar anteproyectos de ley, incluso en lo relativo a las cuestiones presupuestarias. En algunos casos, el ejecutivo puede vetar legislación, presentar propuestas legislativas al parlamento para su consideración o emitir decretos ejecutivos con valor de ley, a menos que el parlamento los anule.

56 Fiji Women’s Rights Movement and Pacific Regional Rights Resource Team of the Secretariat of the Pacific Community, *Changing Laws: A Legislative Lobbying Toolkit* (Suva, Fiji, FWRM/RRRT, 2010). Disponible en: <https://hrsd.spc.int/node/819> (consultado el 3 de febrero de 2021).

- En un sistema parlamentario, la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo es mucho más estrecha, ya que los miembros de este último proceden del parlamento. Por definición, el ejecutivo tiene que ser capaz de demostrar que cuenta con los votos suficientes en el parlamento para ganar un voto de confianza que le permita formar gobierno o aprobar los presupuestos. En la práctica, esto suele significar que el ejecutivo goza de una mayoría

parlamentaria permanente y puede promulgar cualquier ley que proponga. En estos sistemas, el ejecutivo suele iniciar y redactar las leyes (aunque algunos sistemas permiten la presentación de proyectos de ley por iniciativa de los propios parlamentarios o parlamentarias: véase el recuadro 16), mientras que, en términos técnicos, el parlamento tiene importantes facultades en materia de revisión y enmienda.

En algunos casos puede darse un parlamento sin mayoría absoluta, en el que ningún partido político o coalición cuenta con los escaños necesarios para gobernar por su cuenta. De esta forma, el gobierno dependerá de los parlamentarios y parlamentarias no alineados para mantenerse en el poder. En estos casos, los parlamentarios y parlamentarias individuales tienen más probabilidades de ver prosperar sus propias ideas de reforma legislativa si forman una mayoría de votos en apoyo de una propuesta concreta.



Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- Habida cuenta de su cargo en el parlamento, ¿cómo de efectiva cree que es la colaboración de dicha cámara con el ejecutivo para garantizar que todas las leyes aprobadas tengan perspectiva de género?
- ¿De qué maneras puede mejorar sus relaciones con los ministros y ministras y el funcionariado del gobierno para estrechar su colaboración a fin de promover leyes con perspectiva de género?

2.2.2 Tipos de leyes que pueden ser objeto de reforma

En esta subsección, se destacan ejemplos de tipos de marcos jurídicos que los parlamentos de todo el mundo podrían abordar con el objetivo de promulgar, revisar o derogar determinadas disposiciones. La recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece las categorías de leyes que afectan a los derechos de las mujeres y las niñas. A continuación, se ofrece un resumen de dichas categorías:

Constituciones

Las constituciones nacionales son la forma superior de la ley en cada país, y de ellas se derivan todos los derechos y poderes de la población y las instituciones del Estado. Debido a su gran importancia jurídica, resulta más difícil reformular o modificar la mayoría de las constituciones que las leyes ordinarias. Las constituciones son referendadas de diferentes maneras; a veces, por el parlamento o alguna forma de asamblea constituyente independiente o un referéndum. Esto significa que a menudo es más difícil añadir una nueva cláusula en una constitución (por ejemplo, para promover la igualdad de género) o eliminar una cláusula de una constitución (por ejemplo, para eliminar las disposiciones discriminatorias). Cuando se valora iniciar un proceso de reforma constitucional nacional o dicho proceso ya está en marcha, puede presentarse el momento perfecto para llevar a cabo una auditoría de género que evalúe si las disposiciones existentes reflejan el principio de no discriminación y promueven la igualdad de género. Cuando se planteen lagunas o problemas, los parlamentarios y parlamentarias pueden trabajar de forma proactiva con otras partes interesadas para defender e impulsar reformas constitucionales que afiancen la igualdad de derechos para las mujeres y las niñas⁵⁷.

A diferencia de las leyes constitucionales, las leyes ordinarias suelen ser aprobadas por el parlamento con una mayoría (simple o absoluta) de votos y respaldadas de alguna manera por el ejecutivo. Muchos países —especialmente los que sufrieron la colonización y en cuyos sistemas jurídicos nacionales se introdujeron leyes coloniales— todavía presentan legislación que perpetúa la discriminación y no refleja las normas sociales y de derechos humanos contemporáneas. Incluso en los países que no fueron colonizados, algunas leyes simplemente han quedado obsoletas y deben ser revisadas y actualizadas para reflejar los elementos que se consideran apropiados a día de hoy en una sociedad inclusiva y respetuosa que valora la igualdad de todas las personas. En la práctica, esto requerirá que los parlamentarios y parlamentarias consideren si necesitan tomar medidas para derogar o modificar las leyes existentes o promulgar una nueva legislación integral sobre la igualdad de género. En general, las leyes se enmarcan en alguna de las distintas ramas del derecho:

Derecho civil

Este ámbito del derecho se extiende a los derechos, procedimientos y recursos en los campos de la capacidad personal o jurídica, los contratos, el empleo privado, las lesiones personales, la protección del consumidor, las sucesiones y los derechos de propiedad. El artículo 15 de la CEDAW garantiza a las mujeres la igualdad ante la ley, una capacidad jurídica idéntica a la de los hombres y las mismas oportunidades de ejercer esa capacidad en materia civil. La meta 5.A de los ODS alienta a los Estados a emprender reformas en el ámbito del derecho civil que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, las sucesiones y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. La recomendación general núm. 33 de la CEDAW insta a los Estados a que estos:

57 ONU Mujeres, *Why and how constitutions matter for advancing gender equality: Gains, gaps and policy implications* (Nueva York, NY, ONU Mujeres, 2017). Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/2/why-and-how-constitutions-matter-for-advancing-gender-equality> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

- 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, sus cónyuges u otros miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales o de obtener documentos relativos a la identidad o el título de propiedad.
- Consideren nulos y sin valor todos los contratos y otros instrumentos privados que tengan por objeto restringir la capacidad jurídica de la mujer, con arreglo al párrafo 3) del artículo 15 de la CEDAW.
- Adopten y apliquen medidas positivas para garantizar la libertad de la mujer de concertar contratos u otros acuerdos jurídicos privados.

Derecho de familia

Técnicamente, el derecho de familia (también conocido como “derecho personal”) forma parte del derecho civil. No obstante, se trata como un ámbito jurídico independiente en virtud de la recomendación general núm. 33 de la CEDAW, ya que afecta específicamente a las mujeres. La familia es uno de los espacios en los que los derechos de las mujeres se vulneran con frecuencia. Las mujeres asumen diversas funciones como esposas, madres e hijas, y en estos contextos pueden ser objeto de diversas formas de violaciones de sus derechos. Las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, acentuadas en las familias y a veces exacerbadas por la ley, afectan a la medida en que las mujeres pueden tomar decisiones y ejercer su autonomía. Si las mujeres y las niñas no gozan de igualdad de derechos en la familia como unidad básica de la sociedad, el ejercicio de cualquier otro derecho se ve comprometido desde el principio.

Las leyes discriminatorias respecto al estado civil obstaculizan la igualdad en cuestiones como el matrimonio, el divorcio, las sucesiones y la autoridad y las responsabilidades parentales. Además, estas deficiencias suelen coincidir con las de otros derechos, como el derecho a gozar de protección ante diversas formas de violencia (por ejemplo, el matrimonio precoz, el levirato y la violencia doméstica), el derecho a la seguridad alimentaria y el derecho de las niñas a la educación.

A fin de derogar las leyes discriminatorias que menoscaban el estado civil de las personas, puede ser necesario:

- Analizar las leyes pertinentes en colaboración con los jueces y juezas de los tribunales de familia y otros agentes como los colegios de abogados y las asociaciones de abogadas.
- Garantizar que se armonicen las propuestas legislativas con las leyes contra la violencia de género y, cuando las leyes contra la violencia sean inadecuadas, proponer que se incluyan en el proceso de reforma legislativa.
- Abogar por la retirada de las reservas a la CEDAW.
- Aprender ejemplos de buenas prácticas de diferentes regiones.

Derecho penal

El derecho penal abarca los marcos que tipifican los delitos y definen los recursos y castigos correspondientes. Todos los sistemas jurídicos reconocen dos dimensiones importantes del derecho penal en el contexto del acceso de las mujeres a la justicia: cuando las mujeres son 1) víctimas o supervivientes de un delito, y 2) personas en conflicto con la ley (véanse los módulos 3 y 4). Las reformas con perspectiva de género en el derecho penal podrían incluir:

- Desarrollar recursos y procedimientos sensibles al género que aborden los delitos que suelen cometerse contra las mujeres, como formar y apoyar a mujeres policías y profesionales del ámbito médico para que estas puedan ayudar a las supervivientes de agresiones sexuales.
- Revisar la condición jurídica de los comportamientos que no se penalizan o castigan con la misma dureza si son cometidos por hombres, como las relaciones sexuales prematrimoniales, el adulterio o la prostitución.
- Revisar las leyes que pretenden regular el comportamiento de las mujeres pero que ninguna norma jurídica internacional tipifica como delito, como escaparse del hogar sin permiso o no respetar el pudor y los códigos de vestimenta.

Derecho administrativo, social y laboral

Las cuestiones de especial importancia para las mujeres en este ámbito incluyen los servicios sanitarios, los derechos a la seguridad social, las relaciones laborales (como la igualdad de remuneración, incluso para los funcionarios y funcionarias, y la igualdad de oportunidades para ser contratadas y obtener ascensos), la vivienda y la zonificación de la tierra, los fondos de indemnización, la gobernanza de los recursos de Internet y la inmigración y el asilo, incluida la detención en estos casos. Las medidas en pro de la perspectiva de género en este ámbito del derecho incluyen:

- Llevar a cabo revisiones independientes de acuerdo con las normas internacionales y garantizar que estén a disposición de los órganos administrativos para orientarlos en todas sus decisiones.
- Exigir que las decisiones que denieguen una solicitud estén justificadas y garantizar que el reclamante pueda recurrir la decisión ante un órgano competente. Además, debe suspenderse la aplicación de cualquier decisión administrativa previa hasta que se produzca una nueva revisión judicial.
- Recurrir a la detención administrativa de forma excepcional únicamente, como último recurso, y por un tiempo limitado cuando sea necesario y razonable en un caso concreto. La detención administrativa debe ser legítima y ceñirse a la legislación nacional y las normas internacionales.
- Garantizar que se disponga de todas las medidas adecuadas —como procedimientos y asistencia jurídicos eficaces— para impugnar la legalidad de su detención, así como de revisiones periódicas de dicha detención en presencia del detenido.

Este ámbito del derecho afecta de forma desmedida a las mujeres marginadas y excluidas, ya que a menudo no pueden acceder a las instituciones para que estas las protejan. Algunos ejemplos son las trabajadoras domésticas, las migrantes y las mujeres que trabajan en la economía informal sin protección contra la explotación económica y sexual.

Normas procesales y probatorias

Las normas procesales regulan los pasos que un demandante y un demandado deben seguir para ser plenamente escuchados y solucionar una disputa, especialmente en un foro judicial tanto formal como informal. En el contexto formal, estos pasos podrían incluir la presentación de documentos en plazos específicos y la notificación de dichos documentos a las personas afectadas. Por otro lado, las normas probatorias determinan quién, cuándo y cómo se presentan las pruebas relativas a una serie de hechos concretos. Las normas procesales y probatorias son transversales a cada uno de los cuatro ámbitos del derecho mencionados, ya que son fundamentales para la resolución de un caso, por ejemplo, en los casos en los que no se permite a las mujeres presentar reclamaciones sin el permiso de un tutor masculino, en los que existen criterios de prueba diferentes para hombres y mujeres en determinados delitos o en casos civiles y de familia. Las normas probatorias discriminatorias incluyen las que discriminan a las mujeres como testigos, denunciantes y acusadas, ya que les exigen una mayor carga de la prueba que a los hombres con miras a establecer el delito o solicitar un recurso, así como las normas que excluyen u otorgan un estatus inferior al testimonio de las mujeres.

Incluso cuando las normas procesales y probatorias son imparciales respecto a las cuestiones de género, los enfoques discriminatorios en su interpretación y aplicación pueden conducir a la exclusión, la deslegitimación o la devaluación del testimonio de las mujeres por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La estigmatización de las mujeres, los errores sistemáticos en los procedimientos de obtención de pruebas para los delitos cometidos contra las mujeres y los requisitos probatorios onerosos pueden destruir los fundamentos probatorios de los casos incluso antes de que las mujeres puedan ser escuchadas.

2.2.3 Textos culturales y religiosos

En algunos países, las tradiciones y los textos religiosos también funcionan como fuente del derecho y se combinan con las leyes parlamentarias. En estos casos, los dirigentes religiosos y tradicionales suelen desempeñar un papel más importante en los debates sobre la reforma legislativa, y en ocasiones sus opiniones pueden determinar si se adoptarán dichas reformas o si podrán llegar a adoptarse. Dicho esto, en muchos países, el discurso religioso y tradicional progresista ha defendido una interpretación de los textos que apoye la igualdad de género. En múltiples ocasiones, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas también han advertido que la cultura o la religión no deben utilizarse para justificar la discriminación contra las mujeres y las niñas, ni ante la ley ni en la práctica⁵⁸.

58 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica" (A/HRC/29/40, 1 de abril de 2015) en el párr. 17. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/29/40 (consultado el 16 de octubre de 2020); Asamblea General de las Naciones Unidas, *Eliminación de todas las formas de intolerancia religiosa: Nota del Secretario General* (A/68/290) en el párr. 30. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/94/pdf/N1342194.pdf?OpenElement> (consultado el 16 de octubre de 2020).

Recuadro 4: Transformar las relaciones de género mediante una reforma jurídica y constitucional.

Ejemplo de Túnez

A menudo, las oportunidades de reforma constitucional (que suelen presentarse después de un conflicto o de una gran agitación democrática) son una ocasión para impulsar reformas importantes en lo que respecta a la organización de las sociedades, incluso desde una perspectiva de género. Un ejemplo reciente es Túnez, donde tuvo lugar un gran proceso de transición democrática en respuesta a la Primavera Árabe. Se emprendió una reforma constitucional mediante un proceso legislativo mucho más abierto y participativo que el utilizado por el anterior régimen autoritario. En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente (que funcionaba como parlamento y órgano de reforma constitucional), se formó un grupo de mujeres para trabajar de forma proactiva con la sociedad civil en favor de las disposiciones constitucionales de igualdad de género⁵⁹. Tras meses de negociaciones y búsqueda de consenso, la Constitución de Túnez de 2014 entró en vigor. La nueva Constitución ratifica la igualdad de derechos, prohíbe la discriminación de género, exige esfuerzos proactivos para promover la participación de las mujeres en las instituciones del Estado y exige específicamente que el Estado tome “todas las medidas necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres”⁶⁰.

Desde 2014, el ejecutivo y el legislativo han participado de forma activa en la aplicación de los compromisos de la nueva Constitución con las mujeres y las niñas. En julio de 2017, la Asamblea de Representantes del Pueblo aprobó la primera ley nacional para combatir la violencia contra las mujeres, redactada para aplicar un enfoque integral que combina medidas de prevención de la violencia y de apoyo a las supervivientes⁶¹. También en 2017, el Presidente Béji Caïd Essebsi creó una Comisión de Libertades Individuales e Igualdad, encargada de recomendar “reformas vinculadas a las libertades individuales y a la igualdad, derivadas de las disposiciones de la Constitución del 27 de enero de 2014, de las normas internacionales de derechos humanos y de las nuevas tendencias en materia de libertades e igualdad”⁶². La comisión, compuesta por nueve miembros y dirigida por una parlamentaria, publicó un informe en junio de 2018 en el que recomendaba una serie de reformas legislativas. Entre ellas se incluía garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en materia de sucesiones y ciudadanía, eliminar las llamadas

59 Mekki N, “Tunisia: Equality in Gender and Constitution” (Arab Forum for Citizenship in Transition & International Peace Institute, Nueva York, septiembre de 2014).

60 International Knowledge Network of Women in Politics, *Gender in the New Tunisian Constitution - UNDP Fact Sheet* (28 de enero de 2014). Disponible en: <https://www.iknowpolitics.org/en/2014/01/gender-new-tunisian-constitution-undp-fact-sheet> (consultado el 30 de septiembre de 2021); ONU Mujeres, “La nueva constitución de Túnez: un avance decisivo para los derechos de las mujeres” (11 de febrero de 2014). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2014/2/tunisia-new-constitution> (consultado el 30 de septiembre de 2021); Fondo de Población de las Naciones Unidas, “La nueva constitución tunecina garantiza la igualdad entre los géneros” (17 de septiembre de 2014). Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/news/la-nueva-constitucion-tunecina-garantiza-la-igualdad-entre-los-generos> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

61 ONU Mujeres, “Túnez aprueba una ley histórica para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas” (10 de agosto de 2017). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2017/8/news-tunisia-law-on-ending-violence-against-women> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

62 Human Rights Watch, “Tunisia: Landmark Proposals on Gender Bias, Privacy” (26 de julio de 2018). Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2018/07/26/tunisia-landmark-proposals-gender-bias-privacy> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

leyes de “moralidad” y suprimir las disposiciones que asignan al hombre el papel de cabeza de familia⁶³. Desde entonces, se ha promovido una legislación que ampare la igualdad de los derechos sucesorios. Con todo, pese al apoyo del Presidente y la presentación de un anteproyecto de ley en la Asamblea Nacional, este esfuerzo de reforma se estancó debido a las presiones de agrupaciones conservadoras⁶⁴. En octubre de 2019, se eligió un nuevo Parlamento que deberá estudiar las reformas en la ley de la igualdad de derechos sucesorios como parte de su nuevo mandato legislativo⁶⁵.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Se ha iniciado un proceso de reforma constitucional en su país, o es probable que se inicie uno en el futuro? En tal caso:
 - ¿Puede proponer alguna enmienda constitucional para afianzar la igualdad de género de forma proactiva?
 - ¿Debe derogarse o modificarse alguna disposición específica para eliminar la discriminación de género de la constitución?
- ¿Qué papel desempeñan la religión y la cultura en su sistema jurídico? ¿Existen reformas constitucionales o jurídicas que puedan proponerse para armonizar mejor las normas locales con las normas y estándares internacionales de igualdad de género?

63 Human Rights Watch, n.º 62.

64 Al Jazeera, “Tunisia’s president vows to give women equal inheritance rights” (14 de agosto de 2018). Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2018/08/tunisia-president-vows-give-women-equal-inheritance-rights-180813172138132.html> (consultado el 30 de septiembre de 2021); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “UN Human Rights chief warmly welcomes move towards equal inheritance rights for women in Tunisia” (27 de noviembre de 2018). Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23939&LangID=E> (consultado el 30 de septiembre de 2021); Middle East Online, “Tunisia balks at inheritance changes” (8 de mayo de 2019). Disponible en: <https://middle-east-online.com/en/tunisia-balks-inheritance-changes> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

65 Human Rights Watch, “Tunisia: New Parliament’s Rights Priorities” (13 de noviembre de 2019). Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2019/11/13/tunisia-new-parliaments-rights-priorities> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

2.2.4 Crear un entorno propicio para que los parlamentarios y parlamentarias puedan emprender reformas constitucionales y legislativas



Las parlamentarias de distintos partidos han colaborado por medio de los grupos parlamentarios de mujeres para desarrollar leyes que defiendan los derechos de las mujeres y las niñas. © UIP/Mariana Duarte

Formación de un consenso

Los parlamentarios y parlamentarias tienen el mandato y la potestad de tomar medidas para reformar la constitución nacional o la legislación ordinaria con el objetivo de garantizar que tengan perspectiva de género. Sin embargo, los parlamentarios y parlamentarias de muchos países se enfrentan a complicaciones prácticas para sacar adelante reformas de calado. En las esferas más altas, el compromiso político con las reformas legislativas con perspectiva de género puede suponer a veces un obstáculo, ya que las diferentes ideologías políticas o las dispares agendas de los partidos políticos frenan estos esfuerzos. Puede resultar difícil sobreponerse a la falta de voluntad política y a las diferencias políticas e ideológicas entre los distintos partidos. Sin embargo, muchos parlamentarios y parlamentarias han encontrado maneras de alcanzar un consenso respecto a las reformas prioritarias y trabajar juntos independientemente de su afiliación política. Los grupos parlamentarios de mujeres y los grupos parlamentarios de varios partidos (véase el recuadro 5 más adelante), así como las comisiones parlamentarias (véanse el recuadro 14 más adelante y la sección II en general), presentan oportunidades para que los parlamentarios y parlamentarias afiliados a partidos distintos colaboren en reformas basadas en temas concretos.

La voluntad política suele forjarse a lo largo del tiempo por medio de estrategias de múltiples partes interesadas que tratan de obtener apoyos para las reformas entre líderes de opinión influyentes y los principales grupos de interés. En el contexto de la promoción de la igualdad de género, la creación de una coalición diversa de alianzas ha resultado

fundamental a la hora de obtener resultados, ya que esta cuestión suele desencadenar diferentes reacciones dentro de la comunidad. Los líderes tradicionales y religiosos, entre otros grupos, suelen ser quienes más recelan del cambio. Sin embargo, contar con el apoyo de estos líderes puede ser un requisito fundamental para cambiar la opinión pública, ya que son muy respetados en la comunidad. Las campañas comunitarias y los movimientos sociales, como el #MeToo, son una herramienta cada vez más habitual para movilizar a los miembros ordinarios de la comunidad respecto a determinados problemas, lo que suscita una presión pública que puede ser importante para que los parlamentarios y parlamentarias se decidan a actuar.

Recuadro 5: Los parlamentarios y parlamentarias de distintos partidos han colaborado para promover la reforma legislativa.

Ejemplos de Nueva Zelanda, Tanzania, Sudáfrica, Macedonia del Norte y el Brasil

En la mayoría de los parlamentos, los diputados están afiliados a un partido político o actúan como parte de un grupo de personas afines con intereses políticos comunes. En ocasiones, esta situación puede complicar la formación de un consenso entre partidos, especialmente en contextos políticos muy polarizados. Sin embargo, cada vez es más habitual que los parlamentos creen grupos de mujeres, grupos de jóvenes y grupos interparlamentarios de naturaleza multipartidista para promover causas comunes. Los datos de la UIP muestran que hasta 93 parlamentos de distintas partes del mundo han establecido algún tipo de red o grupo de mujeres formal o informal⁶⁶. Muchos más países han formado grupos parlamentarios sobre una amplia variedad de temas, como la igualdad de género, la lucha contra la corrupción y el cambio climático. Estos grupos pueden ser de utilidad a la hora de crear coaliciones en el parlamento y deben aprovecharse para apoyar una reforma legislativa con perspectiva de género.

Los grupos parlamentarios de mujeres han presionado sin descanso por una reforma legislativa con perspectiva de género. Por ejemplo, el grupo de Mujeres Parlamentarias del *Commonwealth* de Nueva Zelanda hizo historia en 2019 al presentar conjuntamente un proyecto de ley para aclarar la legislación que trata la mutilación genital femenina⁶⁷. El proyecto de ley se elaboró como un proyecto de ley conjunto de iniciativa parlamentaria a través de una alianza de mujeres parlamentarias del Partido Laborista, el Partido Nacional, el Partido Verde y el partido New Zealand First⁶⁸. Cabe destacar que se modificó el reglamento específicamente para permitir el uso de un proyecto de ley *conjunto*, lo que facilitó que los parlamentarios y parlamentarias debatieran nuevas leyes al margen del programa gubernamental. En general, solo un pequeño número de estos proyectos de ley

66 Unión Interparlamentaria, "Global data on national parliaments: Specialized bodies". Disponible en: <https://data.ipu.org/specialized-bodies?year=2020&month=11&structure=any> (consultado el 15 de diciembre de 2020).

67 NZ Herald, "Historic first: Bill from women MPs of colour to fight female genital mutilation". Disponible en: https://www.nzherald.co.nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12285106 (consultado el 30 de septiembre de 2021); Scoop, "Legislation defining Female Genital Mutilation Introduced". Disponible en: <https://www.scoop.co.nz/stories/PA1911/S00119/legislation-defining-female-genital-mutilation-introduced.htm> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

68 Un total de cinco partidos políticos tenían representación en el Parlamento de Nueva Zelanda, pero el quinto partido tenía un único miembro en la Cámara, un hombre. Aunque indicó su apoyo al proyecto de ley y también estaba dispuesto a ser copatrocinador, se decidió que el proyecto de ley tendría un mayor impacto simbólico si lo presentaban únicamente las integrantes del grupo de mujeres parlamentarias.

son elegidos en una votación aleatoria para someterse a debate. En este caso, sin embargo, el grupo de Mujeres Parlamentarias del *Commonwealth* presionó al Presidente y a la Comisión de Asuntos Parlamentarios para que se omitiera la votación y se incluyera el proyecto de ley en el orden del día para su debate⁶⁹. Los discursos de las parlamentarias que patrocinaron el proyecto de ley reconocieron de forma específica la contribución de la sociedad civil al proceso de reforma legislativa, incluida la promoción y el asesoramiento del Programa de Educación en materia de Mutilación Genital Femenina, la Comisión de Derechos Humanos de Nueva Zelandia y la Alianza de Derechos de las Mujeres de Minorías Étnicas de Aotearoa⁷⁰. El proyecto de ley fue promulgado en julio de 2020.

En los últimos años, el Grupo Parlamentario de Mujeres de Tanzania ha colaborado activamente⁷¹ con la Oficina del Presidente y con ONG dedicadas a la igualdad de género con miras a garantizar la integración de un lenguaje con perspectiva de género en tres leyes fundamentales a las que la Asamblea Nacional ha dado prioridad. Las tres leyes en cuestión eran la Ley de Disposiciones Especiales sobre Delitos Sexuales, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción. Más recientemente, en junio de 2020, el Grupo Parlamentario de Mujeres de Tanzania logró que la Asamblea Nacional revisara su reglamento para promover la igualdad de género. Actualmente, trabaja en una propuesta para crear una comisión parlamentaria dedicada a esta labor. El Presidente de la Asamblea Nacional también ha pedido al Grupo Parlamentario de Mujeres de Tanzania que colabore con los funcionarios parlamentarios encargados de redactar la legislación para asesorar sobre enfoques con perspectiva de género a la hora de dividir los bienes matrimoniales tras la disolución de un matrimonio. Esto servirá de base para la revisión de las leyes existentes en la próxima sesión parlamentaria.

En Sudáfrica, el Grupo multipartidista de Mujeres ha participado activamente en los esfuerzos por examinar y revisar las leyes nacionales en materia de trabajo sexual, así como en la labor por enmendarlas para dotar de mejores protecciones a las trabajadoras sexuales. Aunque estos esfuerzos aún no se han traducido en resultados tangibles, los miembros del grupo han colaborado con la Comisión de Reforma Legislativa de Sudáfrica y han organizado una cumbre sobre cuestiones relacionadas con el trabajo sexual. Además, siguen abogando por una mayor protección ante la ley⁷².

69 Stuff, “MPs reach across the House to ban female genital mutilation”. Disponible en: <https://www.stuff.co.nz/national/politics/122286406/mps-reach-across-the-house-to-ban-female-genital-mutilation> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

70 Parlamento de Nueva Zelandia, “Crimes (Definition of Female Genital Mutilation) Amendment Bill – First Reading”. Disponible en: https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/rhr/combined/HansDeb_20191204_20191204_16 (consultado el 30 de septiembre de 2021).

71 Esta información se recabó en las consultas en línea relativas al borrador del manual, organizadas en julio de 2020 por la Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres.

72 Parlamento de la República de Sudáfrica, “Multi-Party Women’s Caucus Disappointed about Law Reform Commission Report on Adult Prostitution” (1 de junio de 2017). Disponible en: <https://www.parliament.gov.za/press-releases/multi-party-womens-caucus-disappointed-about-law-reform-commission-report-adult-prostitution> (consultado el 2 de septiembre de 2021); News24, “Parliament’s women’s caucus to host sex work Summit” (9 de febrero de 2018). Disponible en: <https://www.news24.com/SouthAfrica/News/parliaments-womens-caucus-to-host-sex-work-summit-20180209> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Parlamento de la República de Sudáfrica, *Report of the Multi-Party Women’s Caucus on its activities undertaken during the 5th Parliament (May 2014 – March 2019)*. Disponible en: <http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/190319pcwomenreport.thm.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Parliamentary Monitoring Group, “Multi-Party Women’s Caucus programme & priorities” (25 de julio de 2019). Disponible en: <https://pmg.org.za/committee-meeting/28648/> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

En Macedonia del Norte, el Club de Mujeres Parlamentarias apoyó la adopción de una ley que establece una cuota parlamentaria del 30% para las mujeres, contribuyó a la redacción de la Ley de Igualdad de Oportunidades y apoyó la inclusión de un nuevo capítulo en la Ley de Familia para proteger a las víctimas de la violencia doméstica⁷³.

En el Brasil, el grupo de mujeres conocido como *Bancada Feminina* colaboró con el Centro Feminista de Investigación y Asesoramiento, un grupo de cabildeo feminista, para impulsar la promulgación de varias leyes que promuevan los derechos de las mujeres, incluidas disposiciones contra la violencia doméstica y el acoso sexual, un nuevo código civil y legislación relativa a las prestaciones de salud y maternidad de las mujeres⁷⁴.

Recursos humanos y financieros

Los parlamentos necesitan recursos humanos y financieros específicos para poder promover la igualdad de género de forma eficaz. Sin embargo, en muchos países, el poder legislativo suele estar muy falto de recursos. Muchos parlamentos cuentan con un personal limitado para apoyar a los parlamentarios y parlamentarias a la hora de investigar y elaborar propuestas en relación con la reforma legislativa, y con fondos limitados o inexistentes para obtener conocimientos técnicos, encargar investigaciones o celebrar audiencias públicas para recabar las opiniones de expertos y del público para contribuir al desarrollo de dichas reformas legislativas. Incluso cuando los parlamentarios y parlamentarias quieren tomar medidas para derogar las leyes discriminatorias, es posible que no tengan acceso a los servicios de apoyo de investigación y redacción que necesitan. Los parlamentarios y parlamentarias que pertenecen a comisiones parlamentarias tampoco suelen tener personal a su servicio para organizar y dirigir las audiencias de las comisiones. A veces, incluso cuando las comisiones celebran reuniones y recopilan información, pueden no tener los apoyos necesarios para elaborar informes en los que plasmar sus conclusiones y recomendaciones.

Es esencial que los parlamentarios y parlamentarias tengan acceso a los recursos y los conocimientos especializados que necesitan para progresar en el desarrollo de las reformas legislativas con perspectiva de género. A tal efecto, el proceso presupuestario anual debe utilizarse para dotar al parlamento de la financiación que necesita para cumplir eficazmente sus mandatos, entre los que se incluye garantizar que todas las leyes promuevan los derechos humanos y la igualdad de género. Para ello, debe asignarse una dotación de personal adecuada, también para la biblioteca parlamentaria, las comisiones parlamentarias y cualquier dependencia encargada de redactar textos parlamentarios (o fondos para contratar a los expertos pertinentes). En función de los escaños existentes en el parlamento, podría considerarse la posibilidad de contratar a un especialista en cuestiones de género o a algún tipo de experto en inclusión social con el mandato de analizar de forma sistemática todas las leyes que aborden los derechos y las necesidades de las mujeres (incluidas las que se enfrentan a múltiples formas de discriminación, como

73 UIP, *Guidelines for Women's Caucuses* (Ginebra, UIP, 2013), pág. 13. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-womens-caucuses> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

74 ONU Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009: ¿Quién responde a las mujeres?* (Nueva York, NY, ONU Mujeres, 2009), pág. 28. Disponible en: <https://www.unwomen.org/digital-library/publications/2008/1/progress-of-the-world-s-women-2008-2009-who-answers-to-women> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

las mujeres rurales, con discapacidad y de origen indígena y pertenecientes a grupos minoritarios). Asimismo, este especialista o experto podría tener el mandato de coordinar los esfuerzos con el ejecutivo (por ejemplo, el ministerio de justicia y el ministerio de la mujer) para garantizar que el parlamento esté al tanto de todas las reformas legislativas y los avances normativos clave en relación con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, incluidos los informes de las Naciones Unidas y los órganos regionales creados en virtud de tratados (véase la sección IV). Cuando resulte imposible contratar a personal especializado, puede formarse a los trabajadores en materia de igualdad de género y derechos humanos para profundizar sus propias comprensión y capacidades en estas disciplinas y para que puedan aconsejar y apoyar a los parlamentarios y parlamentarias teniendo en cuenta las cuestiones de género.

Recuadro 6: Beneficios relacionados con la incorporación de la perspectiva de género derivados de contar con mecanismos y personal parlamentarios específicos⁷⁵.

Ejemplo de Chile

Dado que la aplicación de una reforma legislativa con perspectiva de género es fundamental para el funcionamiento de los parlamentos, deben dedicarse recursos parlamentarios básicos a ayudar a sus miembros a avanzar en esta labor. En Chile, el Parlamento ha puesto en marcha una serie de nuevas iniciativas destinadas a promover la igualdad de género, tanto en el seno de la institución como a través de reformas legislativas apoyadas por personal parlamentario especializado. En 2018, la Cámara de Diputadas y Diputados creó la Comisión de Mujeres y Equidad de Género. A día de hoy, la Cámara colabora con la Dependencia de Igualdad de Género de EUROsociAL+ en un proyecto destinado a fortalecer la Comisión de Mujeres y Equidad de Género. El proyecto, que ha sufrido retrasos debido a la pandemia de COVID-19, respaldará una evaluación de expertos de las iniciativas en curso de reforma legislativa relativa al género en Chile, con el objeto de elaborar una “agenda de género” que especifique un conjunto exhaustivo de prioridades legislativas para que el comité trabaje en ellas. El nuevo proyecto desarrollará asimismo un mecanismo de evaluación para examinar la repercusión de las reformas legislativas propuestas sobre las cuestiones de género.

En 2019, la Cámara de Diputadas y Diputados creó también el puesto nuevo de Coordinador o Coordinadora de Políticas de Género. El puesto se estableció inicialmente con la finalidad de abordar el nuevo Protocolo de Prevención y Sanción del acoso sexual en la Cámara de Diputadas y Diputados, que se promulgó en enero de 2019. El Coordinador o Coordinadora de Políticas de Género, que la Comisión de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputadas y Diputados elige a través de un proceso riguroso de selección, se ocupa de apoyar el cumplimiento del Protocolo —lo que incluye la concienciación de los parlamentarios y las parlamentarias y la gestión de quejas—, y de coordinar la labor en materia de la igualdad de género con otras unidades de la Cámara. Como parte de un conjunto de reformas concebidas con el fin de tener en cuenta en mayor medida las cuestiones de género en la

⁷⁵ Esta información se recabó en las consultas en línea relativas al borrador del manual, organizadas en julio de 2020 por la Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres.

Cámara de Diputadas y Diputados, se modificaron el emblema oficial y el sitio web para incluir la forma femenina de la palabra “diputado”. Más recientemente, se ha establecido un nuevo Grupo de Trabajo sobre Género y COVID-19 que incluye a la Presidenta del Senado, la Presidenta de la Comisión de Mujeres y Equidad de Género, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y otros parlamentarios y parlamentarias, junto con representantes de más de 70 ONG. Esta iniciativa tiene por objeto evaluar las consecuencias de la pandemia en relación con el género y desarrollar estrategias de respuesta que tengan en cuenta las cuestiones de género.

A fin de evaluar la situación actual de los recursos y elaborar un plan de acción adecuado que permita hacer frente a las deficiencias, los parlamentos podrían plantearse la posibilidad de realizar una autoevaluación sistemática de sus capacidades existentes sirviéndose del conjunto de herramientas de autoevaluación de la UIP⁷⁶. Estas autoevaluaciones pueden ofrecer una base empírica sólida para justificar la financiación adicional dirigida a apoyar la labor específica en favor de la igualdad de género. En Kenya, por ejemplo, una autoevaluación de 2016 con atención a las cuestiones de género sentó las bases de una serie de reformas. Desde entonces, el Parlamento de Kenya ha ofrecido por primera vez al personal sesiones de capacitación en materia de género; ha establecido un coordinador o una coordinadora de género en el nivel directivo responsable de asesorar a los parlamentarios y las parlamentarias sobre el fomento de la igualdad de género en su trabajo; y, de manera más reciente, ha creado un grupo de género que reúne a parlamentarios y parlamentarias con el propósito de promover la igualdad de género.

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- ¿Existe voluntad política, dentro del parlamento y en el seno del gobierno (p. ej., el presidente o la presidenta, el primer ministro o la primera ministra, o los ministros o ministras) para impulsar reformas legislativas que tengan en cuenta las cuestiones de género?
 - De no ser así, ¿se le ocurre cómo motivar a los principales dirigentes políticos para que actúen?
 - ¿Existen aliados con los que podría trabajar y que podrían ser útiles a la hora de presionar al gobierno para que actúe (p. ej., líderes religiosos, dirigentes tradicionales, medios de comunicación, personalidades u ONG)?
- ¿Dispone el parlamento de mecanismos internos adecuados y conocimientos especializados para promover la igualdad de género a través de la ley?
- ¿Sería útil que su parlamento realizara una autoevaluación o auditoría de género con el fin de determinar si es posible garantizar de manera más eficaz que todos los aspectos de la labor parlamentaria, incluida la función legislativa, tengan en cuenta las cuestiones de género y cuál es el mejor modo de lograrlo? Si su respuesta es afirmativa, póngase en contacto con la UIP para obtener asistencia técnica.

76 Unión Interparlamentaria, n.º 12.

2.2.5 Promover el cambio de normas sociales en torno a la igualdad de género

¿Por qué los parlamentarios y las parlamentarias deben abordar las normas sociales?

La elaboración y reforma de leyes ocupa un lugar central en el mandato de los parlamentarios y las parlamentarias de todo el mundo. Estos, además, representan a las personas a quienes sirven, tanto en el plano nacional como en el comunitario y de la circunscripción. En el marco de esta función crucial de representantes —y como líderes nacionales y de la comunidad—, los parlamentarios y las parlamentarias se encuentran en una posición única para concienciar sobre la necesidad de reformar la ley y la repercusión que esto puede tener para las mujeres y las niñas. Aún más importante, pueden utilizar su posición de líderes para promover el cambio transformativo de las normas sociales, al discutir las cuestiones con sus comunidades y trabajar con ellas a fin de reconocer y anular las creencias y estereotipos culturales y sociales tradicionales que contribuyen a la discriminación y desigualdad persistentes entre hombres y mujeres.

Dado que las personas corrientes suelen vivir lejos de las capitales donde se desarrolla la actividad política, el trabajo de los parlamentarios y las parlamentarias puede parecer algo remoto, y conceptos como el de la igualdad de género —incluso los ODS— pueden parecer ideas que preocupan más a las élites urbanas que al ciudadano de a pie. Sin embargo, en muchos países los parlamentarios y las parlamentarias reciben fondos públicos para establecer y mantener oficinas por circunscripción electoral concebidas para promover el acercamiento a sus comunidades. Para hacer frente a esta sensación de desconexión de las conversaciones y debates políticos nacionales, los parlamentarios y las parlamentarias pueden transformar sus oficinas por circunscripción electoral en centros locales de educación, información y concienciación, donde se comparte con los votantes la información sobre los proyectos de ley. Asimismo, los parlamentarios y las parlamentarias pueden organizar reuniones municipales generales con el objeto de discutir las leyes propuestas y los beneficios previstos para todas las personas. Esta es una manera de promover la socialización de ideas nuevas, así como de procesar las cuestiones y los problemas genuinos que la gente pudiera tener con el cambio de normas y costumbres sociales arraigadas.

Recuadro 7: En Mauritania, el grupo de mujeres utiliza la capacidad de divulgación de la circunscripción electoral para informar sobre la labor parlamentaria.

En 2015, la UIP respondió a una solicitud de apoyo de la Presidencia del Parlamento de Mauritania para el grupo parlamentario de mujeres recién establecido. Entre 2015 y 2018, la UIP ayudó a este grupo a reunir a mujeres procedentes de todo el espectro político, a pesar de la polarización del contexto. El grupo ha forjado alianzas con asociados de la sociedad civil y para el desarrollo en Mauritania, y se ha convertido, a ojos del Gobierno y otras partes interesadas clave, en un interlocutor respetado y órgano de supervisión. Entre sus actividades se incluyen: el desarrollo de una estrategia de promoción que garantice la presentación y el debate de proyectos de ley que abordan la violencia contra las mujeres (lo que incluye la

mutilación genital femenina y el matrimonio infantil); la revisión y modificación del anteproyecto de ley sobre violencia de género, una vez presentado ante el Parlamento; y visitas de divulgación (denominadas “caravanas”) por todo el país dirigidas a concienciar y obtener el apoyo público en favor de la igualdad de género, la lucha contra la violencia contra las mujeres y la promoción de su participación política.

Gracias al trabajo del grupo, se ha llegado a debatir en el Parlamento la experiencia de las poblaciones rurales, un tema que nunca antes había sido objeto de debate entre parlamentarios o parlamentarias. Este cambio ha mejorado el trabajo de supervisión del Parlamento y ha permitido presentar la perspectiva de las personas más vulnerables. Entre los resultados figuran la mejora del perfil de las parlamentarias con relación a sus pares varones, y entre sus votantes, los medios de comunicación, el Gobierno y otras partes interesadas. Sus acciones también han servido para sacar a la luz a través de los debates parlamentarios las cuestiones que preocupan a las mujeres de las zonas rurales. Las visitas de divulgación a zonas remotas del país —donde se reunieron principalmente con mujeres, pero también con representantes locales, funcionarios y la sociedad civil— han concedido legitimidad a la labor parlamentaria del grupo, que ha cumplido plenamente su función representativa.

El grupo de mujeres también impulsó con éxito la presentación del proyecto de ley sobre género y violencia de género en 2016. A través de la acción coordinada y la preparación jurídica en comités, el grupo consiguió incluir en el proyecto de ley la criminalización de la mutilación genital femenina. Además, instaron a definir la violencia doméstica y el matrimonio infantil y a prohibirlos en el proyecto de ley, así como a la consideración de medidas específicas para proteger a las víctimas y hacer rendir cuentas a los autores.

No obstante, el proceso de adopción de la ley se estancó. Tras las elecciones de 2018, el grupo de mujeres ha vuelto a reunirse y en este momento continúa desarrollando su labor a partir del trabajo anterior. Recientemente, ha realizado una labor de concienciación sobre el aumento de los niveles de violencia de género como resultado de las medidas de confinamiento asociadas a la pandemia de COVID-19. Esto ha dado pie a que, a fin de tener en cuenta las preocupaciones del grupo, el Gobierno adoptara un anteproyecto de ley revisado, que ahora se encuentra pendiente de nueva fecha en la agenda de la Asamblea Nacional. Entretanto, el grupo está elaborando otra estrategia más orientada a promover el apoyo público y de sus pares al anteproyecto de ley revisado.

¿Qué pueden hacer los parlamentarios y las parlamentarias para abordar las normas sociales?

Los parlamentarios y las parlamentarias pueden aprovechar su estatus y su perfil público como representantes para promover la igualdad de género y defender públicamente la igualdad de derechos de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas —tanto jurídica como práctica—. Pueden asociarse con los medios de comunicación para escribir y publicar artículos de opinión en favor de las reformas legislativas, y participar en programas de radio y televisión donde se discutan estas cuestiones y se empiece a

generar impulso en favor del cambio. Los programas de debate de radio son una manera especialmente útil de informar a las comunidades sobre las iniciativas de reforma en curso. Los programas a los que el público puede llamar por teléfono son foros excelentes para comentar y debatir los cambios. Cuando la persona que llama no está de acuerdo con el parlamentario o la parlamentaria, o le pregunta por qué es necesario el cambio, esto brinda una oportunidad inigualable para educar al público e intercambiar información, según enfoques adecuados para la comunidad.

Los parlamentarios o las parlamentarias también pueden servir de modelos del cambio, al demostrar a los votantes y a la comunidad en general su compromiso con la igualdad de género y la igualdad de derechos a través de su propio comportamiento. Por ejemplo, durante los debates parlamentarios, los miembros del parlamento pueden asegurarse de hablar siempre respetuosamente a sus homólogas, y de no utilizar nunca un lenguaje misógino o sexista para referirse a sus compañeras o al personal. Del mismo modo, los parlamentarios y las parlamentarias pueden promover activamente la igualdad de remuneración en sus oficinas, e incluso en sus propios negocios (si continúan trabajando en el sector privado). Asimismo, pueden ejercer presión en favor de la igualdad de oportunidades de ascenso de las mujeres a cargos superiores dentro del parlamento y en la función pública, sobre todo si también ocupan un puesto ministerial. Este tipo de función de modelo de comportamiento personal puede tener una repercusión considerable en el público: demostrar que la igualdad de género contribuye al bienestar de todas las personas es una acción impactante.

Algunos parlamentarios y algunas parlamentarias tienen perfiles especialmente destacados en la comunidad y dentro del parlamento, lo que puede brindarles una plataforma útil para defender e impulsar las reformas legislativas en materia de género. Por ejemplo, los presidentes o presidentas y la mesa directiva de los parlamentos se encargan de gestionar la agenda y pueden utilizar esos poderes para promover la discusión de cuestiones determinadas. Las personas que presiden comités, y otras en puestos de dirección dentro de un parlamento, pueden utilizar también su puesto para participar en labores de promoción o animar a sus compañeros y compañeras a que consideren temas específicos de la reforma legislativa. Aunque, sin duda, las cuestiones de género son responsabilidad de todos los parlamentarios y las parlamentarias, estas últimas suelen soportar una carga de responsabilidad adicional porque la comunidad busca en ellas liderazgo en temas de igualdad de género. En la práctica, esto significa que las parlamentarias tienen una obligación mayor de asegurarse de que entienden bien todos los pormenores y las cuestiones relativas a las niñas y las mujeres, en particular en relación con la reforma legislativa.

Recuadro 8: Los parlamentarios y las parlamentarias demuestran capacidad de liderazgo en tiempos de crisis como la provocada por la COVID-19.

Ejemplos de Colombia y México

El papel de dirección de los parlamentarios y las parlamentarias ha sido un foco de atención durante el período de la pandemia de COVID-19, ya que las personas de a pie han buscado orientación en sus dirigentes para cribar la marea de información (y desinformación) que ha caracterizado la respuesta.

Los parlamentarios y las parlamentarias pueden demostrar el tipo de liderazgo que tiene en cuenta las cuestiones de género durante la pandemia, entre otras formas, al continuar defendiendo la igualdad de género, como se ilustra en los dos ejemplos siguientes.

El primero trata la labor de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer de Colombia:

El Congreso de Colombia ha estado promoviendo un enfoque de respuesta a la COVID-19 que tiene en cuenta las cuestiones de género a través del trabajo de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, que reúne a miembros de la Cámara de Representantes y el Senado.

La Comisión se centra en poner de relieve y afrontar los niveles alarmantes de violencia contra las mujeres, en especial de violencia intrafamiliar, así como las necesidades específicas de las mujeres rurales. Ha solicitado que la prevención de la violencia y la respuesta a esta, así como el apoyo a las víctimas, se consideren servicios esenciales durante la crisis.

Las denuncias de maltrato en el hogar en el país han aumentado en un 200%. En consecuencia, la Comisión lanzó una campaña en las redes sociales con la etiqueta #MujeresSinVirusdeViolencia dirigida a concienciar a la población sobre la prevención de la violencia de género y la respuesta a esta. Asimismo, celebró audiencias con los ministerios pertinentes y el organismo para la equidad de la mujer en torno a las medidas dirigidas a mitigar la repercusión económica de la crisis en las mujeres a corto y medio plazo⁷⁷.

El segundo ejemplo, de mayo de 2020, pone de manifiesto la situación de México:

Un grupo de trabajo encabezado por el Presidente de la Cámara se ha reunido semanalmente. El grupo incluye diputadas en representación de todos los grupos parlamentarios, y presidentes de comisiones como las de Igualdad de Género y de Justicia. El grupo se asegura de que las medidas adoptadas por el Gobierno y el Congreso durante la pandemia se definan e implementen con una perspectiva de género. Asimismo, aborda los problemas que las mujeres y las niñas afrontan debido a la emergencia de salud.

La entonces Presidenta de la UIP, la diputada mexicana Gabriela Cuevas Barron, llamó la atención sobre el elevado porcentaje de mujeres que trabaja en el sector de la salud, así como sobre la situación particular de las mujeres que realizan trabajos no remunerados o mal remunerados, lo que demanda inversiones en paridad de género en la respuesta a la COVID-19⁷⁸.

77 Unión Interparlamentaria, "Compilation of parliamentary responses to the pandemic". Disponible en: <https://www.ipu.org/country-Compilation-parliamentary-responses-pandemic> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

78 Unión Interparlamentaria, n.º 77.

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- ¿Realizan los parlamentarios y las parlamentarias con regularidad actividades de divulgación comunitaria que podrían ofrecer la oportunidad de discutir cuestiones relacionadas con la reforma legislativa con perspectiva de género?
- ¿Tienen los parlamentarios y las parlamentarias acceso a algún tipo de fondo de desarrollo de las circunscripciones electorales que pueda servir para apoyar la promoción o implementación de las reformas legislativas con perspectiva de género?
- ¿Hay líderes intelectuales o de la comunidad con quienes los parlamentarios o las parlamentarias puedan trabajar en la promoción de reformas legislativas con perspectiva de género (p. ej., líderes religiosos/as, dirigentes tradicionales o figuras públicas destacadas)?
- ¿Disponen los parlamentarios y las parlamentarias, o el propio parlamento, de páginas en las redes sociales (p. ej., Facebook o Twitter) que se puedan utilizar como plataformas para las actividades de promoción?
- ¿Hay canales de televisión, radio u otro medio de comunicación que los parlamentarios y las parlamentarias puedan aprovechar para llamar la atención sobre las reformas legislativas con perspectiva de género en la comunidad o educar a las personas sobre el propósito de tales reformas y por qué son importantes?
- ¿Hay campañas nacionales o internacionales en las que los parlamentarios y las parlamentarias puedan participar que llamen más la atención sobre la igualdad de género o las reformas legislativas relacionadas (p. ej., la campaña He4She de ONU Mujeres o las campañas contra el matrimonio infantil)?

Sección III: Un enfoque gradual para la elaboración de legislación con perspectiva de género



El diálogo constructivo entre el parlamento y el ejecutivo es clave para garantizar la promoción de los derechos de las mujeres mediante la acción legislativa. © SAM MOOY/Getty Images vía AFP

3.1 Introducción

La elaboración de leyes, la supervisión, la representación y la divulgación son las principales actividades a las que se dedican los parlamentarios y las parlamentarias de todo el mundo, aunque en distinto grado. El proceso de elaboración de leyes nuevas, y de revisión y corrección de las existentes discriminatorias contra las mujeres, se nutre de la labor de los parlamentarios y las parlamentarias en todas estas esferas, aunque el acto de legislar sea el foco principal. El gráfico 2 presenta un resumen simple de los pasos clave de las reformas legislativas con perspectiva de género que se describen más detalladamente en esta sección.

Gráfico 2: Proceso simplificado de las reformas legislativas con perspectiva de género



3.2 Partes interesadas en la reforma legislativa

Es el deber de todos los miembros del parlamento —no solo de las parlamentarias— velar por que hombres y mujeres tengan los mismos derechos en la ley y en la práctica. La experiencia recabada en diferentes partes del mundo muestra que las reformas tienen más éxito cuando los parlamentarios y las parlamentarias de todo el espectro político cooperan para garantizar su promulgación y aplicación. Hay numerosos ejemplos de colaboraciones estrechas y eficaces de este tipo. En Kenia, por ejemplo, la Ley para la Prohibición de la Mutilación Genital Femenina (2011) fue elaborada e impulsada por la Asociación de Parlamentarias de Kenia, pero el anteproyecto de ley fue presentado por un parlamentario como muestra de solidaridad y apoyo a la reforma de los miembros del Parlamento de ambos sexos⁷⁹.

Aunque este manual se ha concebido para ayudar a los parlamentarios y las parlamentarias a promover, impulsar y apoyar las reformas legislativas con perspectiva de género, hay que reconocer que el proceso de reforma legislativa no es responsabilidad del parlamento exclusivamente. El proceso de enmienda, derogación o promulgación de leyes atañe a numerosas partes interesadas. Las buenas prácticas en todo el mundo indican que los enfoques de múltiples partes interesadas aplicados a la reforma legislativa son beneficiosos de muchas maneras: el fomento del apoyo del ejecutivo —y el de la comunidad y otras partes interesadas pertinentes (como el sector privado en relación con las reformas del derecho laboral)— es fundamental para garantizar que, además de aprobarse leyes nuevas, estas se apliquen eficazmente y den lugar a cambios reales en la experiencia vital de las mujeres y las niñas.

La reforma legislativa en apoyo a la igualdad de género puede ser un tema muy delicado, e incluso controvertido en ocasiones. Por tanto, es aún más importante cultivar la aceptación del conjunto de la sociedad a lo largo del proceso.



79 Rukia Yassin, “Female Genital Mutilation Illegalized as Kenya Passes Law Against ‘The Cut’” (24 de octubre de 2011). Disponible en: https://www.gtzkenyahealth.com/blog3/p_9308/ (consultado el 30 de septiembre de 2021).

En el ámbito legislativo, existen muchas partes interesadas cuya asistencia y apoyo serán necesarios para garantizar la promulgación, revisión o derogación, según sea el caso, de reformas legislativas eficaces con perspectiva de género:

- El [presidente, presidenta o persona que ostenta la presidencia](#) del parlamento (o el presidente o presidenta de la cámara alta, según corresponda) suele desempeñar un papel preponderante a la hora de decidir qué proyectos de ley tienen preferencia en la agenda legislativa, y cómo se gestionan su debate y las enmiendas correspondientes.
- La [comisión de asuntos de la cámara](#) (si existe) también desempeña un papel clave a la hora de determinar qué proyectos de ley se incluyen en la agenda legislativa. Los miembros de esta comisión deben actuar desde una etapa temprana para debatir y comprender las reformas legislativas propuestas, especialmente si el proyecto de ley es iniciado por un parlamentario o una parlamentaria sin cargo ministerial, en lugar de un ministro o una ministra del gobierno.
- La oficina del parlamento encargada de facilitar asesoramiento y análisis jurídicos (conocida generalmente como “[asesoría parlamentaria](#),” “[oficina legislativa](#)” o “[asesoría jurídica](#)”) y el personal parlamentario en general también desempeñan un papel importante de apoyo a los parlamentarios y parlamentarias en sus esfuerzos de reforma legislativa. En algunos casos, se puede solicitar a la persona que ejerce el cargo de asesor parlamentario que redacte un proyecto de reforma legislativa con perspectiva de género, o bien, los parlamentarios y parlamentarias pueden pedir que facilite asesoramiento sobre la repercusión del proyecto de ley o preste asistencia en la redacción de las enmiendas. Asimismo, se puede solicitar al personal parlamentario que realice labores de investigación para los parlamentarios o las parlamentarias sobre cuestiones de género y discriminación.
- [Los miembros de las comisiones parlamentarias](#) pueden resultar vitales a la hora de analizar y debatir con más detalle un proyecto de ley. Los miembros de las comisiones pertinentes pueden aprovechar el asesoramiento facilitado por el personal parlamentario, así como los conocimientos especializados de las organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos de la mujer, el mundo académico u otros profesionales.

- ▶ Los datos de la UIP muestran que hasta 93 parlamentos de distintas partes del mundo han establecido algún tipo de grupo de mujeres formal o informal⁸⁰. Los grupos de mujeres pueden impulsar de forma considerable las reformas legislativas con perspectiva de género y recabar el apoyo de un mayor número de parlamentarios y parlamentarias en pro de dichas reformas.

Los grupos de expertos, como los de las ONG, el mundo académico y las asociaciones profesionales, pueden ser una fuente magnífica de estudios de investigación, información y asesoramiento técnico subvencionados o proporcionados a título gratuito. Muchas organizaciones ofrecerán sus servicios sin cargo alguno, al considerar que la reforma legislativa en favor de la igualdad de género es una cuestión de interés público. Los parlamentarios y las parlamentarias pueden ponerse en contacto con estas redes a fin de obtener apoyo.



- ▶ Cada parlamentario y parlamentaria sigue siendo el factor decisivo en todas las reformas, ya que son sus votos los que determinan si una reforma sale adelante o no. En muchos parlamentos, tales votaciones están determinadas por las decisiones de los partidos políticos: los parlamentarios y parlamentarias votan en bloque en función de si su partido apoya la reforma. En tales contextos, también será importante la interacción con los líderes de los partidos políticos tanto dentro como fuera del parlamento.

Recuadro 9: La aceptación de los partidos políticos es necesaria para la reforma legislativa.

A menudo se pasa por alto a los partidos políticos como partes interesadas clave de la reforma legislativa. Si bien los partidos no suelen tener una función formal u oficial en el trabajo del parlamento, en muchos países los parlamentarios y las parlamentarias votan en bloque según el partido político al que pertenecen. En tales casos, la decisión del partido —y, con frecuencia, de un grupo ejecutivo más reducido— determina si sus miembros en el parlamento van a apoyar una iniciativa de reforma legislativa particular. Por este motivo, por lo general es importante colaborar con los partidos políticos directamente con vistas a recabar apoyo para las reformas legislativas con perspectiva de género.

Como se comentó en el recuadro 5 anterior, los grupos de mujeres y los grupos parlamentarios multipartidistas de igualdad de género o violencia doméstica pueden ser vehículos parlamentarios útiles para impulsar las reformas legislativas con perspectiva de género. Asimismo, puede ser útil establecer una relación más directa con los partidos políticos en las iniciativas de reforma legislativa, por ejemplo, a través de la colaboración con los órganos ejecutivos para incluir en el programa del partido el compromiso con la reforma legislativa con perspectiva de género; o con el ala femenina del partido, para que defienda internamente una mayor acción y compromiso de hacer frente a las leyes discriminatorias. La interacción proactiva con los partidos políticos en las iniciativas de reforma legislativa permite asegurar que,

80 Unión Interparlamentaria, n.º 2.

para cuando los candidatos salen elegidos al parlamento, ya se han comprometido a tomar medidas. Asimismo, una vez que los partidos políticos han asumido las reformas legislativas con perspectiva de género, sus mismos líderes, y candidatos y candidatas, pueden convertirse en defensores y defensoras de la comunidad, y aportar el apoyo de sus miembros y votantes.

Junto con el parlamento, el ejecutivo también desempeña un papel de apoyo importante en los esfuerzos de reforma legislativa. En estos contextos, el papel de los ministros y ministras de los gobiernos y sus departamentos es fundamental. Son particularmente importantes los siguientes órganos del ejecutivo:

Gráfico 3: Partes interesadas del ejecutivo en la reforma legislativa

- El ministerio de la mujer o el mecanismo nacional de género suele ser la estructura gubernamental oficial encargada de promover la igualdad de género o de mejorar la situación y los derechos de las mujeres. Lo ideal es que esta estructura dé cabida a expertos en cuestiones de igualdad de género y derechos de las mujeres y que cuente con redes sólidas a las que pueda recurrirse para fundamentar las reformas legislativas.



En la práctica, muchos de estos órganos no disponen de suficiente personal ni financiación. Además, a menudo operan en los márgenes de la política, y su influencia en la agenda política o legislativa es limitada.

- El ministerio de justicia o la fiscalía general son esenciales en todas las iniciativas de reforma legislativa. Suelen encargarse de gestionar la agenda legislativa del gobierno, como decidir qué leyes tendrán prioridad en el calendario legislativo para promulgarse, modificarse o derogarse. En la mayoría de los casos, se encargan también de realizar un examen exhaustivo de las leyes —aunque en algunos países esta tarea es responsabilidad de comisiones de reforma legislativa creadas a propósito (véase más adelante para obtener más detalles)—. Además, suelen redactar los anteproyectos de ley y contar con personal dedicado específicamente a la redacción de leyes (si bien en algunos países los distintos ministerios sectoriales podrían incluir redactores entre su personal).

- Algunos países disponen de un ministerio específico para asuntos parlamentarios, que actúa como enlace oficial con el parlamento. Este es normalmente el caso en los países con un sistema presidencial o semipresidencial, donde el parlamento tiene mayor independencia del ejecutivo, y donde es preciso facilitar deliberadamente la cooperación y las consultas. Este ministerio puede, asimismo, contribuir al proceso de finalización de los proyectos de ley y a su preparación para la presentación ante el parlamento.
- La oficina del presidente o presidenta o del primer ministro o la primera ministra suele encargarse de colaborar con el ministerio de justicia o la fiscalía general para acordar el calendario legislativo anual, ya que las reformas legislativas constituyen una parte fundamental de la agenda de cualquier gobierno. En ocasiones, cuando las reformas legislativas con perspectiva de género son de interés público, la oficina del primer ministro o la primera ministra o del presidente o la presidenta se encargará de encabezar la iniciativa (véase el recuadro 4 para consultar un ejemplo).
- El Gabinete suele participar en el debate y la aprobación de las principales reformas legislativas. Las discusiones del Gabinete pueden llegar a adquirir gran vehemencia, en especial las relativas a propuestas de igualdad de género que tienen carácter delicado o controvertido. Si el Gabinete no logra alcanzar consenso, las reformas pueden estancarse en esta etapa avanzada.

Puede resultar útil la interacción activa del parlamento con las partes interesadas dentro del ejecutivo, cuyo apoyo será fundamental para la reforma legislativa con perspectiva de género. Por ejemplo, se puede encargar a una oficina de vinculación parlamentaria, o miembro del personal responsable de asegurar que todas las leyes cumplen los derechos humanos, que entable y mantenga buenas relaciones con el ministerio de justicia y el ministerio de la mujer, a fin de asegurar que los parlamentarios y las parlamentarias están al día de los acontecimientos clave en materia de igualdad de género.



Algunos países han establecido un órgano independiente que examina las leyes y ofrece orientación sobre las reformas de buenas prácticas. En todo el mundo, más de 85 países han establecido algún tipo de comisión de reforma legislativa independiente con el mandato de examinar las cuestiones jurídicas y presentar recomendaciones sobre la reforma legislativa⁸¹. Estas comisiones pueden llevar a cabo exámenes de las cuestiones jurídicas relacionadas con el género que sirvan para fundamentar la labor de reforma legislativa de los parlamentarios y las parlamentarias. Por ejemplo, la Comisión de Reforma Legislativa de Mauricio ha llevado a cabo una serie de investigaciones sobre las

81 Philippe de Meneval, *Legal Reform & Law Reform Commission*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLIBYA/Resources/Legal-Reform.pdf> (consultado el 22 de enero de 2020); British Columbia Law Institute, "Law Reform Resources". Disponible en: <http://www.bcli.org/law-reform-resources> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

disposiciones de género en el Código Penal actual⁸²; mientras que la de las Islas Caimán ha examinado específicamente cuestiones como la violencia doméstica, el derecho de familia, el acoso sexual, el acoso criminal, el proyecto de ley de causas matrimoniales, y el proyecto de ley de manutención⁸³.

En ocasiones, otros organismos independientes, como las instituciones nacionales de derechos humanos, llevan a cabo exámenes de cuestiones específicas con dimensiones jurídicas y proponen recomendaciones que instan a la reforma legislativa. Estos informes periciales pueden constituir una fuente de información útil para los parlamentarios y las parlamentarias.

Aunque este manual se centra en la reforma legislativa deliberada y proactiva a través de la acción legislativa, el poder judicial puede desempeñar también un papel en la reforma legislativa por medio de las sentencias. De hecho, en ciertos casos, el poder judicial puede poner en marcha la acción legislativa al emitir sentencias que determinan la acción indebida o en contravención de la constitución de un gobierno en relación con las cuestiones de género, o al instar al gobierno o al parlamento a que tomen medidas para solucionar una deficiencia jurídica. Los tribunales han sido especialmente activos en relación con la no discriminación, ya que la mayoría de las constituciones nacionales incluyen disposiciones donde se especifica el carácter justiciable de la discriminación sexual. Así, en este contexto, el diseño de las reformas legislativas puede responder a la necesidad de elaborar los derechos y procesos en materia de lucha contra la discriminación con el fin de subsanar las lagunas en el texto constitucional detectadas por los tribunales. Una vez promulgadas las leyes, los tribunales también pueden desempeñar un papel crucial al interpretarlas y garantizar su aplicación.

Recuadro 10: Las decisiones de los tribunales pueden influir en los procesos parlamentarios de reforma legislativa.

Ejemplos de Argelia, el Iraq y Lesotho

Si bien los parlamentos se encargan de promulgar las leyes, los tribunales son los encargados de interpretarlas. A menudo, el proceso funciona como un “bucle de retroalimentación” en el que las decisiones de los tribunales afectan al modo de actuar de los parlamentos en las reformas legislativas. En algunos países, el parlamento puede tomar la iniciativa y solicitar asesoramiento del tribunal constitucional sobre la aplicación de disposiciones constitucionales. En Argelia, por ejemplo, las reformas constitucionales de 2008 instituyeron las medidas de acción afirmativa relacionadas específicamente con la participación política de las mujeres. Seguidamente, el Parlamento enmendó una ley orgánica pertinente con el fin de contemplar las cuotas en las asambleas electas⁸⁴. En su Opinión núm. 5 de 2012, el Consejo Constitucional respondió a la solicitud de examinar la constitucionalidad

82 Comisión de Reforma Legislativa de Mauricio, “Reports and Papers”. Disponible en: https://lrc.govmu.org/lrc/?page_id=1860 (consultado el 22 de enero de 2020).

83 Comisión de Reforma Legislativa de las Islas Caimán, “A-Z of Projects”. Disponible en: <http://www.lrc.gov.ky/portal/page/portal/lrc/home/projects> (consultado el 22 de enero de 2020).

84 ONU Mujeres, *Academic Paper: Gender Equality and Women’s Empowerment: Constitutional Jurisprudence* (Nueva York, NY, ONU Mujeres, mayo de 2017), pág. 61. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gender-equality-and-womens-empowerment-constitutional-jurisprudence.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

de sus enmiendas, presentada por miembros del parlamento, y dictaminó que habían implementado apropiadamente la Constitución, si bien propuso una serie de sugerencias para la mejora⁸⁵.

La Corte Federal Suprema del Iraq recibió una consulta constitucional similar del Parlamento y comprobó la constitucionalidad de las cuotas de mujeres después de que un miembro del Consejo de la Presidencia rechazara la modificación de la Ley Electoral Núm. 16 de 2005. El Tribunal ratificó las acciones del Parlamento⁸⁶.

En otros casos, las decisiones de los tribunales se han utilizado para desencadenar las reformas. En *Ts'epe vs. la Comisión Electoral Independiente y otros*, un caso presentado ante el Tribunal de Apelación de Lesotho, los tribunales atendieron a la demanda presentada por un hombre que argüía la inconstitucionalidad de las disposiciones de paridad de género de la Ley Electoral de las Administraciones Locales (que estipulaba la reserva de un tercio de los escaños en los consejos municipales, urbanos y comunitarios para las mujeres exclusivamente)⁸⁷. El Tribunal de Apelación realizó un análisis del contexto social para ilustrar las desventajas históricas que afrontaban las mujeres en el ámbito político y ratificó la ley, concluyendo que "si bien en todo el mundo, existe una representación insuficiente marcada de las mujeres en la vida pública, en Lesotho la disparidad es particularmente grave"⁸⁸. No obstante, el Parlamento enmendó la Ley Electoral de las Administraciones Locales en 2011 tras una presión considerable durante los cinco años subsiguientes. El cambio supuso que el tercio de mujeres pasaba a elegirse de entre las listas de partidos⁸⁹. Esto dio lugar a un 40% de mujeres electas en las elecciones de consejos municipales más recientes de 2017, aunque esta cifra suponía una reducción frente al 59% de mujeres registrado en las primeras elecciones de este tipo en 2005, cuando se utilizó un sistema electoral diferente⁹⁰.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también pueden desempeñar un papel muy importante en las iniciativas de reforma legislativa. En este manual, el término se utiliza de forma general para referirse no solo a las organizaciones de derechos de la mujer y de derechos humanos, sino también a grupos comunitarios, sindicatos, grupos religiosos, académicos, asociaciones profesionales, medios de comunicación y miembros del público. Las reformas legislativas con perspectiva de género suelen tener una repercusión amplia e intentan hacer frente a las normas y tradiciones culturales profundamente arraigadas. En consecuencia, es crucial que las reformas propuestas cuenten con el apoyo de los distintos elementos de la sociedad y que estos participen activamente de manera inclusiva. Los medios de comunicación pueden ser un asociado decisivo en este contexto, al ayudar a compartir información exacta sobre las propuestas y las implicaciones de las reformas legislativas.

85 ONU Mujeres n.º 84, pág. 62.

86 ONU Mujeres n.º 84, pág. 62.

87 International IDEA, "Gender Quotas Database: Lesotho". Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/174/35> (consultado el 6 de febrero de 2021).

88 ONU Mujeres n.º 84, págs. 62 y 63.

89 International IDEA, n.º 87.

90 En las elecciones de 2005, Lesotho adoptó un sistema de reserva de un tercio de los escaños de acuerdo con un sistema electoral de mayoría simple, es decir, solo las mujeres podían competir por ellos. Además de los sitios reservados, las mujeres obtuvieron un 28% de los escaños abiertos, lo que sumó una representación del 58% en total. Véase: Gender Links for Equality and Justice, *50/50 By 2030: Gender in the 2017 Lesotho Local Government Elections* (2018). Disponible en: <https://genderlinks.org.za/wp-content/uploads/2018/10/LG-elections-report-LES3.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- Dentro de su parlamento, ¿con qué personas o grupos podría trabajar para promover una reforma legislativa que tenga en cuenta las cuestiones de género (líderes del parlamento, comités, grupos de mujeres o grupos parlamentarios, entre otros)?
- ¿Con quién podría trabajar dentro del gobierno, de manera formal o informal, para promover una reforma legislativa que tenga en cuenta las cuestiones de género (funcionarios o funcionarias y ministros o ministras, entre otras personas)?
- ¿Existe algún órgano independiente que pueda facilitar asesoramiento práctico sobre cuestiones clave de una reforma legislativa que tenga en cuenta las cuestiones de género (como una comisión de reforma legislativa)?
- ¿Hay organizaciones de la sociedad civil con las que pueda ser útil asociarse de cara a una reforma legislativa (como, entre otros, organizaciones no gubernamentales, miembros del mundo académico, grupos de reflexión, medios de comunicación y organismos del sector privado)?

3.3 Promover la participación pública en la elaboración de legislación

Históricamente, la mayoría de las personas tenían un entendimiento limitado de la labor del parlamento, y a menudo parecía que sus miembros trabajaban tras las puertas cerradas del edificio legislativo, lejos del escrutinio público. No obstante, recientemente se ha observado un compromiso creciente de los parlamentos con una mayor transparencia, participación e inclusión⁹¹. Algunos países han llegado a introducir en su reglamento normas dirigidas a permitir o requerir la consulta y la participación públicas en la labor del parlamento⁹². Hoy día, muchos parlamentarios y parlamentarias tienen sus propios sitios web, donde suben con regularidad proyectos de ley, informes de comités, transcripciones y otros documentos de trabajo clave. Asimismo, muchas comisiones parlamentarias tienen sus propias páginas web, donde suben información sobre sus sesiones; animan a la presentación de información; y publican tanto la información presentada como sus informes. Algunos parlamentarios y parlamentarias también han empezado a utilizar las redes sociales y comparten información en Facebook y Twitter, además de transmitir en directo sus sesiones a través de los canales de comunicación tradicionales y las redes sociales. Estas innovaciones tienen por objeto dar a conocer el trabajo del parlamento entre el público, y fomentar la comprensión del papel del parlamento y su valor para la comunidad. Al promover las reformas legislativas, es aún más importante que los parlamentos y

91 Andrew G. Mandelbaum, *Fortaleciendo la Rendición de Cuentas Parlamentaria, la Participación Ciudadana, y el Acceso a la Información: Una encuesta global de las organizaciones de monitoreo parlamentario* (Washington D. C., Instituto del Banco Mundial e Instituto Nacional Demócrata, 2012). Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-SPA.pdf>; Opening Parliament. Disponible en <http://www.openingparliament.org/> (consultado el 23 de enero de 2020).

92 ParlAmericas, *Regulatory Frameworks for Citizen Participation in the Legislative Process in the Americas and the Caribbean* (Ottawa, Canadá, ParlAmericas, no fechado). Disponible en: https://parlAmericas.org/uploads/documents/Regulatory_Frameworks_for_Citizen_Participation.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2021).

parlamentarios y parlamentarias interactúen de manera proactiva con los miembros de la comunidad, así como con los grupos de interés especial, responsables de la formulación de políticas, y líderes intelectuales, a través del proceso de consulta pública. Hacer que una agenda de reforma legislativa concreta sea aceptable para la comunidad requerirá el cambio de normas sociales. Esto es así en particular en el caso de las reformas legislativas con perspectiva de género, ya que las normas de género suelen estar conectadas firmemente con la cultura y la tradición. Por este motivo, la experiencia demuestra la importancia de diseñar e implementar procesos de consulta y educación pública generales concebidos para movilizar la opinión pública en favor de las reformas legislativas con perspectiva de género.

Antes de su aprobación, toda ley de gran alcance debe someterse a un proceso inclusivo de consulta con todos los grupos que podrían verse afectados. Estas consultas deben producirse en cada una de las fases del proceso legislativo, y no únicamente cuando ya se cuenta con un texto legislativo cuya redacción ya se ha completado. Con frecuencia se recurre a las comisiones parlamentarias con este fin, ya que sus mandatos suelen permitirles realizar consultas públicas. Esto puede implicar que se solicite a las partes interesadas que se pronuncien por escrito u oralmente y que se celebren numerosas audiencias por todo el país para recopilar comentarios, lo que puede contribuir a canalizar las observaciones no solo de los expertos, sino también de ciudadanos de a pie que podrían verse afectados por los problemas que la ley propone abordar.

Recuadro 11: Facilitar la participación pública a través de canales en línea tras la pandemia de COVID-19.

Ejemplos del Brasil y Francia

El impacto de la COVID-19 ha modificado la forma en la que trabajan los parlamentos y ha hecho que muchos de ellos introduzcan o actualicen mecanismos de participación parlamentaria en línea en un momento en el que los requisitos de distanciamiento social limitaban las interacciones en persona. Se han probado incontables innovaciones y, gracias a esto, numerosos parlamentarios y parlamentarias se muestran mucho más dispuestos a interactuar en línea tanto entre ellos como con la ciudadanía. Tras la COVID-19, muchos parlamentos pueden seguir sacando provecho de estas herramientas para contribuir a una participación pública más sistemática en la elaboración de las leyes.

Antes de la llegada de la COVID-19, ya existían experiencias piloto y es probable que continúen ampliándose. El portal CrowdLaw recopila casos de planteamientos innovadores de participación pública en línea en el gobierno, también con los parlamentos.

El siguiente ejemplo procede de un estudio de caso en el Brasil:

LABHacker es la dependencia de innovación interna del Parlamento que alberga la Cámara de Diputados, cuyo propósito consiste en mejorar la transparencia y la comprensión del proceso legislativo por parte del público. Para ello, promueve actividades y proyectos ciudadanos como hackatones y

talleres con los parlamentarios y parlamentarias. LABHacker, creado en 2013, también gestiona el portal e-Democracia, que se compone de tres actividades: Wikilegis, una plataforma de redacción colaborativa en la que los ciudadanos pueden debatir y editar el texto con los diputados, audiencias interactivas en las que los diputados celebran sesiones de preguntas y respuestas con el público en tiempo real, así como debates temáticos. Los dos grandes éxitos de e-Democracia hasta la fecha incluyen el Proyecto de Ley del Estatuto de la Juventud, del que el 30% del texto definitivo fue elaborado de forma colaborativa por jóvenes de todo el país, y el Proyecto de Ley de Derechos Civiles de Internet, que recibió 374 contribuciones individuales en la plataforma Wikilegis, a muchas de las cuales se refirió explícitamente el relator en la cámara, y que fueron adoptadas en el proyecto de ley definitivo⁹³.

El estudio de caso de CrowdLaw que se expone a continuación procede de Francia:

Parlement & Citoyens es una plataforma en línea que congrega a los representantes y a los ciudadanos para debatir cuestiones normativas y redactar legislación de forma colaborativa. Aunque partió de la sociedad civil y ha sido utilizada desde entonces por los representantes franceses, su funcionamiento sigue siendo voluntario. Esta plataforma permite a los ciudadanos franceses hacer aportaciones a la elaboración de leyes mediante un proceso de consulta en línea que consta de varios pasos. Los representantes pueden celebrar una consulta en la plataforma que se compone de entre tres y cinco oportunidades de participación distintas. Por ejemplo, un representante plantea un problema que los ciudadanos ayudan a definir y con respecto al cual presentan soluciones para, posteriormente, contribuir a evaluar las soluciones propuestas. Los ciudadanos también pueden participar en debates con el representante mediante vídeo. Una vez finalizado el proceso, se explica en un informe de conclusiones si se han incorporado las aportaciones de los ciudadanos en el anteproyecto de ley resultante, y cuándo y de qué forma se ha hecho⁹⁴.

En el contexto de la reforma legislativa con perspectiva de género, las consultas públicas deben diseñarse con miras a promover la participación de las mujeres y las niñas. Esto puede resultar especialmente complicado en aquellos países en los que las mujeres no tienen tanta libertad o capacidad para participar activamente en las consultas parlamentarias y actividades políticas similares. Para atajar esto, se alienta a los parlamentarios y parlamentarias a que diseñen actividades concretas dirigidas a facilitar las consultas con las mujeres y las niñas, así como sus aportaciones. Por ejemplo, estos parlamentarios y parlamentarias podrían celebrar reuniones independientes únicamente con mujeres o con niñas o jóvenes. Además, en relación con temas sensibles como la violencia doméstica y la mutilación genital femenina, los testigos que declaren ante las comisiones deberán poder hacerlo por escrito de forma anónima o testificar en audiencias a puerta cerrada. El siguiente gráfico 4 ha sido elaborado por ParlAmericas, un órgano parlamentario regional formado por los 35 parlamentos nacionales de América del Norte, Central y del Sur y el Caribe, como parte de su manual dirigido a parlamentarios y

93 CrowdLaw, "CrowdLaw Appendix I (Case Studies)". Disponible en: https://docs.google.com/document/d/1078APjyl2wArEUgsZLYjnDnbWY23eh7NNjivfLbVxZU/edit?usp=embed_facebook (consultado el 16 de octubre de 2020).

94 CrowdLaw, n.º 93.

parlamentarias titulado *Participación ciudadana en el proceso legislativo*.

Existe una serie de organizaciones que pueden contribuir a los esfuerzos parlamentarios de promoción de la participación pública en el proceso de reforma legislativa. Las organizaciones de la sociedad civil, en especial los grupos de mujeres y las ONG de derechos humanos, con frecuencia cuentan con redes muy amplias en la comunidad y con conocimientos especializados en lo relativo a la realización de campañas de promoción ideadas para cambiar la mentalidad y conseguir que los miembros de la comunidad se comprometan más activamente con los asuntos que tratan. Es posible invitarlas a que colaboren con los parlamentarios y parlamentarias como asociados en favor del cambio. En relación con temas sensibles, también pueden ejercer de intermediarias del parlamento y recopilar casos e información de las partes afectadas que de otro modo no podrían interactuar directamente con el parlamento. Del mismo modo, los sindicatos cuentan con redes sólidas formadas por trabajadores y trabajadoras ordinarios y, por tanto, su papel como asociados en las reformas legislativas con perspectiva de género que pretenden promover unas condiciones de trabajo más justas para las mujeres puede ser especialmente importante. Órganos profesionales, como los colegios de abogados y otras organizaciones que representan a los integrantes de la profesión jurídica también pueden acceder a líderes de opinión influyentes de la comunidad jurídica, cuyo apoyo a las reformas legislativas podría ser fundamental para convencer a los parlamentarios y parlamentarias y a otros responsables de la formulación de políticas de que tomen medidas.

Gráfico 4: Distintos puntos de partida parlamentarios para facilitar la participación pública⁹⁵



Asimismo, los medios de comunicación son un asociado clave en los esfuerzos por cambiar la mentalidad del público y recabar apoyos en pro de reformas legislativas sensibles al género. Los parlamentarios y parlamentarias también pueden contactar con periodistas y medios de comunicación para ofrecerles información sobre la esencia de las reformas legislativas propuestas y mostrar que están dispuestos a responder preguntas sobre aspectos complejos o controvertidos de dichas reformas. Las reformas legislativas con perspectiva de género pueden verse afectadas, de forma particular, por la

95 ParlAmericas, *Participación ciudadana en el proceso legislativo* (Ottawa, Canadá, ParlAmericas, no fechado). Disponible en: https://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2021).

desinformación. Por ello, interactuar con los medios de comunicación permite a quienes emprenden las reformas adelantarse a esta dificultad al ofrecer directamente al público información y datos exactos que justifiquen las reformas, además de describir el impacto positivo previsto de dichas reformas.

Tampoco debe infravalorarse la repercusión de los líderes de opinión de la comunidad en el proceso de elaboración de las leyes. En un extremo se encuentran los líderes tradicionales y religiosos, cuya posición en la comunidad, que suele ser sólida, puede utilizarse para apoyar la promoción de aspectos concretos de la reforma legislativa, incluso en relación con la igualdad de género. En el otro está la comunidad de más reciente creación formada por celebridades y personalidades del mundo digital —los denominados *influencers*—. El movimiento #MeToo fue un ejemplo muy evidente de este fenómeno, en el que actrices iniciaron un debate social y jurídico mucho más amplio sobre el acoso y la explotación sexuales en el lugar de trabajo. En un esfuerzo por aprovechar su influencia para llamar la atención sobre la reforma legislativa, incluso en relación con el género, cada vez se recurre más a las celebridades de los medios de comunicación en campañas de sensibilización.

Recuadro 12: Los grupos de derechos de las mujeres del Pacífico colaboraron con los parlamentos para promulgar leyes integrales de protección de la familia en toda la región.

Ejemplos de la región del Pacífico

La reforma legislativa constituye una parte fundamental de los esfuerzos por poner fin a la violencia contra las mujeres: si no se dispone de un marco jurídico claro y eficaz que tipifique la violencia doméstica como delito y establezca simultáneamente sanciones y medidas preventivas, resulta enormemente difícil que los servicios de justicia y los trabajadores de crisis puedan ayudar eficazmente a las mujeres y los niños y niñas que precisan de su protección.

En el Pacífico, el reconocimiento del efecto corrosivo que tiene la violencia contra las mujeres y los niños y niñas en las personas y las comunidades dio lugar a una importante campaña dirigida a aplicar leyes eficaces de protección de la familia como parte de una programación integral para poner fin a la violencia contra las mujeres⁹⁶. El Equipo Regional de Recursos sobre Derechos Humanos, una dependencia de la Comunidad del Pacífico, colaboró con los parlamentos nacionales, órganos gubernamentales del sector de la justicia y organizaciones de la sociedad civil del Pacífico para defender y proporcionar orientación técnica sobre las leyes de protección de la familia durante casi dos decenios. Esto dio lugar a que, entre 2008 y 2017, se promulgasen 12 leyes de protección de la familia⁹⁷. En este período, el Equipo Regional de Recursos sobre Derechos Humanos celebró talleres regionales

96 Pacific Women, *Ending Violence against Women Roadmap: Synthesis Report* (Suva, Fiji, Pacific Women, 2017). Disponible en: <https://pacificwomen.org/key-pacific-women-resources/pacific-women-ending-violence-women-roadmap-synthesis-report/> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

97 Pacific Women, "Working together to implement domestic violence legislation across the Pacific" (24 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://pacificwomen.org/news/working-together-to-implement-domestic-violence-legislation-across-the-pacific-2/> (consultado el 11 de febrero de 2020); Pacific Women, "Legal Response to Family Sexual Violence". Disponible en: <https://pacificwomen.org/wp-content/uploads/2019/06/29-04-19-Legal-Response-to-Family-Sexual-Violence-SPC-RRRT.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

y nacionales con los parlamentarios y parlamentarias en varios países⁹⁸, trabajando junto a los ministerios locales de las mujeres, los ministerios de justicia, las organizaciones de la sociedad civil y los asociados internacionales para el desarrollo, con el fin de sensibilizar sobre la importancia de la reforma legislativa para poner fin a la violencia contra las mujeres, así como sobre los elementos concretos de los marcos jurídicos de buenas prácticas en esta materia⁹⁹. Los legisladores fueron asociados clave en estas reformas, aunque en la promoción también tomaron parte destacados funcionarios gubernamentales, órganos de reforma legislativa y líderes comunitarios. Además, la educación pública resultó esencial, ya que en algunos países las propuestas de reforma legislativa inicialmente se encontraron con una resistencia considerable por parte de los líderes religiosos y tradicionales. Sin embargo, con el tiempo las perspectivas de la comunidad se modificaron gracias a la promoción y participación constantes, lo que tuvo un efecto positivo directo en los esfuerzos de reforma legislativa.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Incluye el reglamento o las normas de su parlamento alguna disposición concreta que permita o exija la consulta o la participación públicas en la labor del parlamento, también en el proceso de elaboración de las leyes?
- ¿Cuenta actualmente su parlamento con mecanismos concretos en vigor que faciliten la consulta o la participación públicas en el proceso de elaboración de las leyes, incluido mediante la labor de las comisiones parlamentarias?
- ¿Dispone su parlamento de un sitio web o de páginas en redes sociales? En caso afirmativo, ¿se aprovechan estos canales en línea para apoyar eficazmente la consulta y la participación públicas, por ejemplo, compartiendo regularmente información sobre los anteproyectos de ley y los procesos para revisarlos?
- ¿Cuenta su parlamento con normas y procesos que faciliten la labor de los medios de comunicación a la hora de presentar informes sobre su trabajo, incluidas las diferentes partes del proceso de elaboración de las leyes?
- ¿Tiene su parlamento programas específicos de divulgación que pretenden que la comunidad participe activamente en su trabajo? En caso afirmativo, ¿se han diseñado eficazmente los programas para llegar a las mujeres?

98 Equipo Regional de Recursos sobre Derechos Humanos de la Comunidad del Pacífico, "Pacific MPs united on ending violence against women" (29 de agosto de 2012). Disponible en: <https://hrsd.spc.int/node/426> (consultado el 3 de febrero de 2020).

99 Equipo Regional de Recursos sobre Derechos Humanos de la Comunidad del Pacífico, "Gender equality and violence against women and children". Disponible en: <https://rrrt.spc.int/ending-violence-against-women/gender-equality-and-violence-against-women-and-children> (consultado el 10 de febrero de 2020).

3.4 Identificar qué leyes deben modificarse

Antes de embarcarse en cualquier proceso de reforma legislativa que promueva la igualdad de género y aborde la discriminación ante la ley, es necesario evaluar de antemano el estado actual de la ley para identificar de forma más sistemática las esferas prioritarias que deben abordarse en dicha reforma. Como se ha demostrado, los procesos de reforma legislativa con perspectiva de género suelen ser *ad hoc*, y por lo general los parlamentarios y parlamentarias apoyan reformas parciales en respuesta a las presiones de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación e incluso agentes internacionales. Sin embargo, contamos con el ejemplo reciente de buenas prácticas que sugieren que es más eficaz y eficiente iniciar un proceso de reforma legislativa con perspectiva de género que incluya una “evaluación jurídica” o “auditoría” exhaustiva. Dicha evaluación pueden solicitarla el propio parlamento u otros organismos, como las comisiones para la reforma legislativa y los mecanismos nacionales para las mujeres.

En la mayoría de los parlamentos, los parlamentarios y parlamentarias tienen la oportunidad de plantear preguntas oficiales (en los sistemas parlamentarios) o interpelaciones (en los sistemas semipresidenciales) a los ministros y ministras, ya sean orales o escritas, a fin de solicitar información o nuevos datos sobre cuestiones normativas. Puede recurrirse a estas para mantener la presión sobre el ejecutivo en relación con la reforma legislativa con perspectiva de género. Los parlamentarios y parlamentarias pueden hacer uso del turno de preguntas o las interpelaciones para preguntar a los ministros y ministras clave cómo responderán ante cualquier auditoría de reforma legislativa de género o consultar sobre aspectos concretos de la reforma legislativa con perspectiva de género.



Analizar la legislación desde una perspectiva de género es una de las principales responsabilidades parlamentarias y requiere mecanismos y conocimientos especializados específicos. © ONU Mujeres

Un parlamentario o parlamentaria, una comisión parlamentaria o un grupo de mujeres parlamentario (véase el recuadro 5 para obtener más información) podría pedir al personal o a la biblioteca del parlamento que investigue qué leyes discriminan a las mujeres y a las niñas, así como un plazo para adecuar las leyes del país a las normas y estándares internacionales de igualdad de género. En caso de que los recursos internos sean inadecuados para este tipo de labor, los parlamentarios y parlamentarias podrían colaborar con los asociados para el desarrollo a fin de encargar la investigación a un consultor externo, una ONG o un académico.

Recuadro 13: Las evaluaciones del impacto de género o normativo pueden servir para informar a los parlamentos sobre si las leyes contribuyen a la igualdad de género.

Muchos países exigen que todas las nuevas leyes, enmiendas y normativas propuestas se sometan a una evaluación del efecto de las reglamentaciones. Una evaluación del efecto de las reglamentaciones implica examinar el efecto de la ley en una serie de aspectos sociales, entre los que se incluye la igualdad de género. Según los datos de 2015, más de 90 países realizan evaluaciones del efecto de las reglamentaciones. Concretamente, 46 de 58 economías de ingreso alto realizan evaluaciones del efecto de las reglamentaciones, lo que contrasta con la cifra observada en el caso de las economías de ingreso bajo: tan solo 5 de 29¹⁰⁰. La Unión Europea va más allá y hace un llamamiento a los países para que realicen una evaluación de las consecuencias en función del género específica, que debería funcionar a modo de “análisis o evaluación de una ley, política o programa que permita estimar la probabilidad de que una decisión concreta tenga consecuencias positivas, negativas o neutras para el estado de la igualdad entre mujeres y hombres”¹⁰¹.

Como mínimo, la evaluación del efecto de las reglamentaciones o la evaluación de las consecuencias en función del género tiene por objeto servir como base a los responsables de la adopción de decisiones sobre las repercusiones económicas, sociales o ambientales de las leyes y los reglamentos propuestos, a fin de ayudarlos a determinar si cumplen eficazmente su objetivo. El impacto sobre las mujeres y las niñas y la contribución general de una ley o reglamento propuesto a la igualdad de género deben ser parte integral de ambos tipos de evaluación. Los anexos de la publicación de ONU Mujeres *Igualdad ante la ley para las mujeres y niñas para el año 2030: Una estrategia de múltiples partes interesadas para la acción acelerada*¹⁰² incluyen una lista de posibles preguntas que puede que los parlamentarios y parlamentarias deseen emplear como punto de partida para su propia evaluación de las consecuencias en función del género contextualizada a escala local. Estas preguntas tienen que ver concretamente con la recopilación de datos sujeta al ODS 5.1.1.

100 Banco Mundial, *Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments* (Washington D. C., Grupo Banco Mundial, 2015), pág. 3. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

101 Instituto Europeo de la Igualdad de Género, “Gender Impact Assessment”. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

102 ONU Mujeres, n.º 31.

En muchos países, el ejecutivo se encarga de las evaluaciones del efecto de las reglamentaciones como parte del proceso de elaboración de leyes y reglamentos. En estas circunstancias, el parlamento puede colaborar con el ejecutivo a fin de exigir que estas evaluaciones del efecto de las reglamentaciones se presenten junto con los anteproyectos de ley, de forma que los parlamentarios y parlamentarias puedan emplearlas como base para su propia adopción de decisiones. En algunos países son los propios parlamentos los que elaboran las evaluaciones del efecto de las reglamentaciones¹⁰³. En la práctica, la biblioteca del parlamento o el personal de la comisión elaborarán el documento y lo compartirán con los miembros, a fin de contribuir a que comprendan mejor las implicaciones de la ley propuesta antes de que se debata¹⁰⁴.

En caso de que la promoción de la igualdad de género sea una cuestión de importancia nacional, el parlamento también podría considerar hacer de la evaluación de la reforma legislativa de género un proceso más oficial y ordenar a una comisión parlamentaria que haga una **investigación específica** sobre la reforma legislativa con perspectiva de género. En función del reglamento, por lo general esto implicaría que el parlamento aprobase una resolución por la que se establecen los términos de referencia de la investigación y la remitiera a una comisión existente o *ad hoc*. Entonces los miembros de la comisión tendrán poderes considerables para investigar sobre aspectos de la reforma legislativa con perspectiva de género, lo que incluye convocar a los ministerios del gobierno y a otros expertos para que proporcionen información y asesoramiento. Asimismo, puede solicitarse de forma más general que el público se pronuncie por escrito.

Los informes de los países y las observaciones finales que proporciona el Comité de la CEDAW y el Comité de la CRC y otros órganos creados en virtud de tratados, así como las recomendaciones del proceso del Examen Periódico Universal (EPU), constituyen aportaciones de utilidad para una auditoría de la reforma legislativa de género.



Las investigaciones de la comisión parlamentaria pueden constituir una forma importante de iniciar un debate nacional sobre la reforma legislativa. Las audiencias pueden transmitirse por Internet o por radio, lo que permite que los ciudadanos escuchen los argumentos a favor de la reforma. Algunas comisiones incluso pueden celebrar audiencias fuera del recinto del parlamento y ofrecer a los ciudadanos de todo el país la oportunidad de participar en los debates sobre las propuestas de reforma legislativa y seguirlos en persona. **Los procesos participativos de las comisiones parlamentarias** pueden ser una forma especialmente útil de empezar a desarrollar el apoyo del público a las reformas legislativas con perspectiva de género. Al final de la investigación, la comisión parlamentaria elaborará un informe o un libro blanco para que sea considerado por el parlamento, así como por el ejecutivo y el público en general.

103 Banco Mundial, "Global Database for Regulatory Impact Assessment (RIA)". Disponible en: <https://rulemaking.worldbank.org/en/ria-documents> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Parliamentary Budget Office of Georgia, "Regulatory Impact Assessment (RIA)". Disponible en: <http://pbo.parliament.ge/estimates/regulatory-impact-assessment.htm> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Parliamentary Counsel Office of New Zealand, "Regulatory impact statement guidance". Disponible en: <http://www.pco.govt.nz/ris-guidance/> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Consejo de Europa, *Regulatory Impact Assessment and Public Consultations: Comparative Models, Lessons Learned & Recommendations for Belarus* (2018). Disponible en: <https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recomen/16808e3002> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

104 Enabling Environment for Sustainable Enterprises, "What is a Regulatory Impact Assessment?". Disponible en: <http://eese-toolkit.itcilo.org/index.php/en/toolkit/toolkit-part-2/section-2-3/assessment-tool-12/what-is-a-regulatory-impact-assessment.html> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

Recuadro 14: Las comisiones parlamentarias específicas sobre derechos de las mujeres o igualdad de género pueden ser fuentes de información y conocimientos especializados de gran utilidad.

Ejemplos de Corea del Sur, la India, el Canadá y Colombia

La mayoría de los países han establecido comisiones parlamentarias para supervisar sectores o temas clave. En función del tamaño del parlamento, el enfoque que prefieran los parlamentarios y parlamentarias o la estructura del gobierno, algunos países incluyen aspectos de igualdad de género en los mandatos de todas las comisiones parlamentarias. Dicho de otro modo, cada comité se encarga de evaluar el impacto diferencial de las leyes, los presupuestos, las políticas y los programas sobre las mujeres y los hombres. En los últimos dos decenios, cada vez más parlamentos han adoptado un planteamiento distinto, estableciendo comisiones parlamentarias con el mandato concreto de promover y supervisar los compromisos en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres.

Según investigaciones de 2015, entre 2006 y 2013 se crearon más de 100 órganos parlamentarios para ocuparse de la igualdad de género en 86 países¹⁰⁵. A fecha de septiembre de 2020, un total de 93 cámaras bajas o únicas parlamentarias y 34 cámaras altas disponían de al menos un órgano especializado sobre igualdad de género¹⁰⁶. Por lo general, estos órganos tienen el mandato de revisar las leyes propuestas, así como de supervisar las actividades del gobierno centradas en la igualdad de género y los derechos de las mujeres y formular recomendaciones de reforma. Muchos han sido bastante eficaces a la hora de impulsar reformas legislativas con perspectiva de género y unas evaluaciones más sistemáticas de las cuestiones nacionales en materia de igualdad de género. Por ejemplo, en Corea del Sur, el Comité Permanente sobre Igualdad de Género y Familia ha promovido iniciativas como la cláusula sobre presupuestos con perspectiva de género incluida en la Ley de Finanzas Nacionales de 2006. A las comisiones específicas sobre igualdad de género también se les ha encomendado auditar la maquinaria nacional relativa a las mujeres, como por ejemplo en el caso de la India, o dichas comisiones pueden encargar auditorías sobre la incorporación de la perspectiva de género en el gobierno, como se ha observado en el Canadá¹⁰⁷. Estos órganos también han tenido un papel fundamental para garantizar la rendición de cuentas en lo relativo a la protección de los derechos de las mujeres y la igualdad de género durante la pandemia de COVID-19. En Colombia, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer puso en marcha una campaña en las redes sociales con la etiqueta #MujeresSinVirusdeViolencia dirigida a concienciar al público sobre la prevención de la violencia de género y la respuesta a esta. Asimismo, celebró audiencias con los ministerios pertinentes y el organismo para la equidad de la mujer en torno a las medidas dirigidas a mitigar la repercusión económica de la crisis en las mujeres a corto y mediano plazo¹⁰⁸.

105 Marian Sawyer, "Beyond numbers: The role of specialised parliamentary bodies in promoting gender equality", *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 30, Issue 1 (marzo de 2015), pág. 107. Disponible en: <https://search.informit.org/documentSummary;dn=879163612825720;res=ELAPA> (consultado el 28 de febrero de 2020).

106 Unión Interparlamentaria, n.º 2.

107 Sawyer, n.º 105, pág. 113.

108 Unión Interparlamentaria, n.º 77.

Además de encabezar una evaluación de la reforma legislativa de género, los parlamentarios y parlamentarias podrían participar en un proceso conjunto con el ejecutivo (en especial, con el ministerio de la mujer, el ministerio de justicia o la fiscalía general), o con ONG defensoras de los derechos de las mujeres. Este tipo de proceso inclusivo en el que participan múltiples partes interesadas sirve de punto de partida para desarrollar el apoyo a las reformas legislativas con perspectiva de género desde las fases iniciales. En algunos casos, la participación puede formalizarse mediante el establecimiento de un grupo de trabajo sobre igualdad de género, que reúna a las correspondientes partes interesadas. La inclusión de diversas partes interesadas permitirá que las diferentes oficinas del gobierno empiecen a aceptar el proceso y contribuyan a las iniciativas de generación de consenso que suelen ser cruciales para que la reforma legislativa dé sus frutos. Lo ideal es que en el proceso participen representantes del parlamento, el ejecutivo y la sociedad civil. En función del alcance del análisis, también pueden participar cuerpos como el servicio de policía y los ministerios de salud, educación y bienestar social, además del ministerio responsable de la inmigración (en materia de ciudadanía). En caso de que exista, también puede participar en el proceso la comisión encargada de la reforma legislativa.

Con independencia de qué rama del gobierno dirija este proceso, los productos más importantes de una evaluación de la reforma legislativa de género son las conclusiones y las recomendaciones finales. Estas deben identificar los ámbitos concretos que deben abordarse mediante la reforma legislativa. Estas recomendaciones pueden ser consideradas posteriormente por la rama del ejecutivo o el parlamento, y servir de base para establecer prioridades y avanzar en los esfuerzos de reforma legislativa. Los parlamentarios y parlamentarias pueden desempeñar un papel importante, haciendo uso del turno de preguntas y las interpelaciones para seguir impulsando la reforma legislativa.

Recuadro 15: Una evaluación jurídica exhaustiva en materia de igualdad de género puede centrar la atención en aspectos claves de la reforma legislativa.

Ejemplos de Gambia y Georgia

En 2019, el Gobierno de Gambia mapeó y analizó las leyes nacionales desde una perspectiva de género, como parte de las reformas democráticas y de justicia de transición del país. A fin de velar por que el proceso fuera participativo e inclusivo y se basara en los conocimientos especializados de todos los sectores, el Gobierno estableció un Comité de partes interesadas para dirigir el proceso de revisión, en el que participaron representantes del Gobierno y de la sociedad civil¹⁰⁹, y que contó con el respaldo de las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo. La elaboración de un análisis pormenorizado se encargó a un consultor, aunque el Comité de partes interesadas participó durante todo el proceso, y el proyecto de informe final también se debatió a fondo en un taller consultivo nacional celebrado en julio de 2019. En el análisis final se recomendó que debía derogarse total o

¹⁰⁹ El Comité de partes interesadas incluyó a representantes del Ministerio de Justicia; el Ministerio de Asuntos relacionados con el Niño, la Mujer y la Asistencia Social; el poder judicial; el Consejo Nacional de Mujeres; la Asociación de Abogadas de Gambia; Think Young Women; la Plataforma de Género y la Red contra la Violencia de Género; véase: Gobierno de Gambia, ONU Mujeres y el *Commonwealth, Mapping and Analysis of the Laws of The Gambia from a Gender Perspective: Towards Reversing Discrimination in Law* (2020), pág. 9. Disponible en: <https://africa.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/08/mapping-and-analysis-of-the-laws-of-the-gambia> (consultado el 20 de diciembre de 2020).

parcialmente un total de 10 leyes o disposiciones, 19 leyes debían ser revisadas o modificadas, y debían promulgarse 2 nuevas leyes para que el marco legislativo de Gambia fuese acorde con sus obligaciones regionales e internacionales. En el informe también se recomendaron 14 medidas normativas para garantizar que las leyes revisadas permitieran el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres de forma significativa y transformativa¹¹⁰. Actualmente, el Gobierno y la Asamblea Nacional están trabajando en la aplicación de las recomendaciones.

En 2018, el Parlamento de Georgia también realizó una revisión exhaustiva de la desigualdad de género en la legislación y las políticas, lo que dio lugar a una lista de recomendaciones para que los parlamentarios y parlamentarias las tuvieran en cuenta¹¹¹. La investigación de referencia fue llevada a cabo por el Consejo de Igualdad de Género del Parlamento de Georgia, con el apoyo de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo¹¹², y se publicó en un informe titulado *Gender Equality in Georgia: Barriers and Recommendations (Igualdad de género en Georgia: barreras y recomendaciones)*. Un equipo de investigadores analizó las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos y las buenas prácticas internacionales para identificar las carencias legislativas y normativas, y elaboró un conjunto de recomendaciones concretas para avanzar la agenda de igualdad de género en nueve ámbitos: la participación política, el empoderamiento económico, la violencia contra las mujeres, las relaciones laborales, la salud, la educación, el deporte, la cultura, y la paz y la seguridad¹¹³.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Ha realizado alguna evaluación el gobierno, alguien del parlamento (por ejemplo, una comisión parlamentaria, la biblioteca del parlamento o un miembro interesado) o cualquier otro grupo (p. ej., una ONG o académicos) con el fin de identificar qué leyes actuales discriminan a las mujeres o las niñas, o qué reformas jurídicas deben promulgarse a fin de proteger y promover mejor la igualdad de género?
- Si todavía no se han hecho esas evaluaciones:
 - ¿Podría debatir, con el ministerio de la mujer (como principal ministerio responsable de promover la igualdad de género) o el ministerio de justicia o la fiscalía general (como principales ministerios responsables de la reforma legislativa), la posibilidad de encargar una evaluación de estas características y otorgarle carácter prioritario?
 - ¿Podría solicitar a la biblioteca parlamentaria que realice esta evaluación?
 - ¿Podría colaborar con una comisión parlamentaria concreta o con el grupo parlamentario de mujeres para llevar a cabo dicha evaluación?
 - ¿Podría colaborar con la sociedad civil (ONG y académicos) o con asociados para el desarrollo a fin de realizar una evaluación así?

110 Gobierno de Gambia, ONU Mujeres y el *Commonwealth*, n.º 9, pág. 7.

111 Caucasus Business Week, "First Comprehensive Review of Gender Equality Legislation and Policies" (30 de enero de 2018). Disponible en: <https://old.cbw.ge/georgia/first-comprehensive-review-gender-equality-legislation-policies/> (consultado el 11 de febrero de 2020).

112 Caucasus Business Week, n.º 111.

113 Caucasus Business Week, n.º 111.

- ¿Existe algún informe de organismos internacionales o regionales de derechos humanos en el que se formulen recomendaciones sobre la reforma legislativa que pueda servir de base para dicha evaluación?

3.5 Redactar legislación

Una vez que el ejecutivo o los parlamentarios y parlamentarias hayan decidido acometer algún tipo de reforma legislativa con perspectiva de género, el siguiente paso es determinar qué reformas se van a llevar a cabo y en qué plazo. Como se ha expuesto en la anterior sección 3.4, una evaluación integral de la reforma legislativa de género podría servir como base para este análisis. Otra posibilidad es que los gobiernos y los parlamentarios y parlamentarias simplemente opten por dar prioridad a determinadas reformas en función de su propia agenda (por ejemplo, porque hicieron campaña con una plataforma para reformar el matrimonio infantil o las leyes de sucesión).

En un sistema congresional (en el que el parlamento dispone de importantes facultades para poner en marcha la legislación), las reformas legislativas pueden ser iniciadas por el propio parlamento. Entretanto, en un sistema parlamentario, es más probable que las reformas las inicie el ejecutivo (p. ej., la fiscalía general o el ministerio de justicia). En casos poco frecuentes, también es posible poner en marcha la legislación mediante un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria (para obtener más información, véase el recuadro 16).

Se anima a los parlamentos a que promuevan el uso de un lenguaje inclusivo desde el punto de vista del género a la hora de redactar legislación o considerar las reformas legislativas. Los parlamentos de todo el mundo cada vez elaboran más orientaciones de utilidad para los encargados de redactar las leyes sobre el uso de lenguaje neutro desde el punto de vista del género en la legislación¹¹⁴.



Recuadro 16: Puede recurrirse a los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria para promover la reforma legislativa con perspectiva de género.

Ejemplos de Irlanda, Nueva Zelanda, Kenia, Sri Lanka, el Reino Unido y el Canadá

En la mayoría de los sistemas parlamentarios, por lo general corresponde al ejecutivo o a los ministros y ministras presentar proyectos de ley, aunque, una vez presentados, cualquier miembro puede tratar de proponer enmiendas. No obstante, los parlamentarios y parlamentarias individuales todavía tienen la posibilidad de iniciar una reforma legislativa mediante proyectos de ley de iniciativa parlamentaria. En estos casos, un parlamentario o parlamentaria (o un pequeño grupo de

114 Parlamento Europeo, *Lenguaje neutral en cuanto al género en el Parlamento Europeo* (Bruselas, Parlamento Europeo, 2018). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/187095/GNL_Guidelines_ES-original.pdf (consultado el 2 de septiembre de 2021); Departamento de Justicia del Canadá, "Legistics: Gender-Neutral Language" (2 de diciembre de 1999). Disponible en: <https://canada.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/legis-redact/legistics/p1p15.html> (consultado el 30 de septiembre de 2021); InterLaw Diversity Forum, *Guide to Gender-Neutral Drafting* (2019). Disponible en: <https://www.interlawdiversityforum.org/guide-to-gender-neutral-drafting> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

miembros) se encargará de redactar la propuesta de ley, y luego trabajará con otras partes interesadas del parlamento para intentar que su proyecto de ley entre en la agenda legislativa. Los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria pueden ser una forma notable de llamar la atención del público sobre un tema y mostrar un modelo de buenas prácticas al que puede recurrir el gobierno. En ocasiones, pueden ser un modo fructífero de conseguir que un gobierno tome medidas sobre un tema políticamente sensible. Por ejemplo, en Irlanda¹¹⁵, Nueva Zelandia¹¹⁶ y Kenia¹¹⁷ se presentaron proyectos de ley sobre la mutilación genital femenina a modo de proyectos de ley de iniciativa parlamentaria, pero su aprobación fue posible gracias al apoyo del gobierno. La experiencia indica que, incluso en los casos en que los proyectos de ley de iniciativa parlamentaria nunca lleguen a la agenda legislativa, pueden hacer que el gobierno tome medidas con el tiempo o servir como útil borrador inicial para el gobierno reformista entrante.

En 2019, se presentaron varios proyectos de ley de iniciativa parlamentaria en Sri Lanka con el objetivo de reformar leyes discriminatorias contra las mujeres. En diciembre de ese año, la Presidenta de la Comisión Parlamentaria de Supervisión Sectorial de la Mujer y el Género presentó la Ley de Registro Matrimonial (enmienda), que establece la obligatoriedad de registrar todos los matrimonios, además de un segundo proyecto de ley que establece la edad mínima de matrimonio en Sri Lanka en los 18 años¹¹⁸. Un parlamentario también introdujo dos proyectos de ley: uno para derogar la Ley de Matrimonio y Divorcio Musulmán, que sanciona los matrimonios infantiles con arreglo a la ley islámica, y otro para aplicar la Ordenanza de Registro de Matrimonios (comúnmente conocida como "Ley General de Matrimonios") de 1907 a todos los ciudadanos¹¹⁹. En febrero de 2019, otro parlamentario recurrió a un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria para proponer la inclusión obligatoria de mujeres en los consejos de administración del sector empresarial, una medida que pretendía garantizar la igualdad de género en las empresas¹²⁰. Estos proyectos de ley se desestimaron con la disolución del parlamento en marzo de 2020, antes de las elecciones parlamentarias. En 2017, el Partido Laborista de Irlanda puso en marcha el Proyecto de Ley de Información de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad (brecha salarial entre hombres y mujeres), un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria que pedía que las empresas

115 Senadora Ivana Bacik, "Legislation" (8 de noviembre de 2013). Disponible en: <http://www.ivanabacik.com/legislation/> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

116 Un total de cinco partidos políticos tenían representación en el Parlamento de Nueva Zelandia, pero el quinto partido tenía un único miembro en la Cámara, un hombre. Aunque indicó su apoyo al proyecto de ley y también estaba dispuesto a ser copatrocinador, se decidió que el proyecto de ley tendría un mayor impacto simbólico si lo presentaban únicamente las integrantes del grupo de mujeres parlamentarias.

117 Yassin, n.º 79.

118 Daily FT, "Bills to repeal MMDA, fix minimum marriage age to 18 presented to Parliament" (9 de enero de 2020). Disponible en: <http://www.ft.lk/news/Bills-to-repeal-MMDA--fix-minimum-marriage-age-to-18-presented-to-Parliament/56-693349> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Colombo Gazette, "Private Member's Bill to repeal MMDA submitted to Parliament". Disponible en: <https://colombogazette.com/2020/01/08/private-members-bill-to-repeal-mmda-submitted-to-parliament/> (consultado el 2 de septiembre de 2021); News 1st, "Private Members' bill to amend Marriage act" (28 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://www.newsfirst.lk/2019/12/28/private-members-bill-to-amend-marriage-act/> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

119 ColomboPage, "Private member's bill tabled in Sri Lanka to introduce minimum marriage age 18" (8 de enero de 2020). Disponible en: http://www.colombopage.com/archive_20A/Jan08_1578498657CH.php (consultado el 2 de septiembre de 2021); News 1st, n.º 118.

120 Daily News, "Private Members' Bill to make female representation mandatory" (26 de febrero de 2019). Disponible en: <http://www.dailynews.lk/2019/02/26/local/178582/private-members%E2%80%9999-bill-make-female-representation-mandatory> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

proporcionasen más información sobre la disparidad salarial por razón de género. En 2019, el enfoque de los debates sobre esta cuestión cambió cuando el Gobierno elaboró su propio Proyecto de Ley de Información sobre la Brecha Salarial entre Hombres y Mujeres¹²¹. Ambos proyectos de ley se desestimaron debido a la celebración de las elecciones generales de febrero de 2020, aunque el proyecto de ley del Gobierno vuelve a estar en la agenda legislativa del nuevo Parlamento¹²².

En 2017, un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria presentado en el Parlamento británico se utilizó con éxito para obligar al Gobierno a acceder al Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (el Convenio de Estambul). Anteriormente, en 2014, se aprobó un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria que obligaba al Gobierno británico a considerar la repercusión de su gasto en ayuda al exterior en la reducción de la desigualdad de género¹²³.

En el Canadá, un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria consiguió establecer la Semana Nacional de la Igualdad de Género¹²⁴, aunque otro fracasó en la introducción de reformas electorales que habrían penalizado a los partidos políticos por no presentar listas formadas equitativamente por candidatos y candidatas¹²⁵.

Con independencia de si es el ejecutivo o el legislativo quien inicia el proceso, de entrada es importante determinar el objeto de la legislación de la reforma. Un proyecto de reforma legislativa podría centrarse en un solo tema, como la modificación de la legislación vigente para eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres puedan acceder a la financiación o las restricciones sobre los tipos de trabajos que se les permite desempeñar. Por otra parte, un proyecto de ley podría tratar de fomentar varias reformas simultáneamente, con la presentación de enmiendas o la derogación de varias leyes. Por ejemplo, las iniciativas por eliminar las disposiciones discriminatorias sobre los derechos de propiedad de las mujeres pueden conllevar que se modifique el derecho de propiedad (sobre la propiedad de la tierra), el derecho matrimonial (sobre la división de los bienes en caso de divorcio) y el derecho sucesorio (sobre los derechos de herencia de los bienes). Asimismo, podría redactarse un proyecto de reforma legislativa para establecer una ley de igualdad de género totalmente nueva. Por ejemplo, las leyes para combatir la violencia familiar con

121 KPMG Ireland, "Gender pay gap reporting" (17 de abril de 2019). Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ie/pdf/2019/04/ie-gender-pay-gap-reporting.pdf> (consultado el 3 de noviembre de 2021); Lexology, "Ireland - Gender Pay Gap Information Bill 2019 aims to ensure compliance and enforcement" (20 de mayo de 2019). Disponible en: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=618d3f9e-9e15-4549-a5f1-46d4d793fd28> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

122 The Times (Dublín), "Gender pay gap law is expected this year" (18 de agosto de 2020). Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/gender-pay-gap-law-is-expected-this-year-2km5fd3jv> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

123 The Guardian, "Development bill to tackle gender inequality poised to become law" (4 de marzo de 2014). Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2014/mar/04/development-bill-gender-equality-law> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Wikipedia, "Private Members' Bills in the Parliament of the United Kingdom". Disponible en: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Private_Members%27_Bills_in_the_Parliament_of_the_United_Kingdom&oldid=916600786 (consultado el 23 de enero de 2020).

124 El Parlamento del Canadá, "Private Member's Bill C-309 (42-1) - Royal Assent - Gender Equality Week Act" (21 de junio de 2018). Disponible en: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-309/royal-assent> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

125 Doreen Nicoll, "Death of gender parity bill means Canadian women could wait until 2075 for equality in parliament" (19 de octubre de 2016). Disponible en: <https://rabble.ca/blogs/bloggers/doreen-nicoll/2016/10/death-gender-parity-bill-means-canadian-women-could-wait-until-> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Shannon Proudfoot, "The Liberals killed a bill promoting gender parity in politics. They were wrong." (24 de octubre de 2016). Disponible en: <https://www.macleans.ca/politics/ottawa/the-liberals-killed-a-bill-promoting-gender-parity-in-politics-they-were-wrong/> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

frecuencia se han elaborado y promulgado a modo de elementos legislativos independientes, aunque también pueden redactarse con el objeto de modificar partes del código penal existente, a fin de garantizar que las leyes finales sean acordes.

Cuando se haya tomado una decisión sobre las reformas que han de llevarse a cabo, debe comenzar la labor de redacción.

De esta labor debe encargarse, o bien la dependencia legislativa del parlamento o la asesoría parlamentaria (si las reformas han sido impulsadas por el parlamento), o bien la dependencia encargada de la redacción legislativa de la fiscalía general

o del ministerio de justicia (si es el ejecutivo el que inicia las reformas). En algunos casos, el ministerio de la mujer puede tomar la iniciativa en la elaboración de un anteproyecto de ley. Algunos países han optado por recurrir a consultores para que elaboren los borradores iniciales de la legislación de la reforma, a menudo con el apoyo de los asociados para el desarrollo. Incluso en estos casos, la correspondiente dependencia del gobierno encargada de la redacción o la asesoría parlamentaria deben participar en el proceso para garantizar que el proyecto de ley cumple los requisitos locales en materia de redacción y cuenta con la aprobación de los principales funcionarios legislativos.

La redacción debe ser un proceso preferentemente participativo. Como ya se analizó en la sección 3.4, un grupo de trabajo sobre igualdad de género podría reunir a las partes interesadas pertinentes, incluyendo no solo a los funcionarios del gobierno, sino también a los representantes de la sociedad civil y a los expertos locales —y en ocasiones incluso a los asociados para el desarrollo— a fin de debatir la esencia de las reformas legislativas. Por lo general, las ONG que defienden los derechos de las mujeres cuentan con importantes conocimientos especializados en los temas pertinentes y pueden contribuir a velar por que la ley, tal como está redactada, sea práctica y refleje el contexto operativo. Los académicos y las organizaciones que representan a la profesión jurídica también pueden ser una fuente de conocimientos útiles.

Una vez concluido el anteproyecto inicial, en ocasiones el proyecto de ley se somete a consulta pública. El correspondiente ministerio del gobierno puede publicarlo en línea y solicitar comentarios por escrito. También pueden celebrarse reuniones con el público más proactivas con miras a debatir el anteproyecto con las comunidades afectadas o con el público en su conjunto. En algunos casos, en especial en el caso de legislación sensible o controvertida, puede consultarse activamente a los grupos de interés. Por ejemplo, es posible consultar a las cámaras de comercio, los sindicatos y a colectivos de trabajadores y trabajadoras sobre las reformas relativas a los derechos laborales de las mujeres. Del mismo modo, podrán debatirse las reformas referentes al derecho de familia con instituciones religiosas, abogados y abogadas con experiencia en derecho de familia y ONG de mujeres. Estas consultas públicas proporcionan una información crucial sobre el funcionamiento de las leyes existentes en la práctica, lo que puede servir de base para el proceso de diseño, a fin de garantizar un mejor funcionamiento de la ley.

La aplicación de un enfoque participativo en la redacción de las leyes contribuye a generar apoyo a las reformas desde el principio.



Es importante que, en el gobierno en su conjunto, los abogados y abogadas de este colaboren con funcionarios con conocimientos especializados en la materia (p. ej., del ministerio de la mujer, el ministerio de salud o el ministerio de justicia). La sociedad civil y el mundo académico también pueden aportar sus fundamentales conocimientos especializados.

Los 57 Estados participantes de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) pueden solicitar apoyo a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) para las reformas jurídicas. Si así se le solicita, la OIDDH evaluará los anteproyectos de ley o leyes existentes individuales a fin de determinar si cumplen los compromisos de la OSCE, las normas internacionales de derechos humanos y las buenas prácticas establecidas. Este servicio de carácter gratuito es accesible para todos los Estados participantes de la OSCE y puede utilizarse para evaluar diferentes instrumentos legislativos desde una perspectiva de género, así como para abordar los relativos a la igualdad de género. En la página web de la OIDDH se encuentra disponible una recopilación de estos informes, que pueden servir como fuente de aprendizaje para otros países¹²⁶.



Cuando es el ejecutivo quien elabora el anteproyecto de ley, será el ministro o la ministra competente o el o la fiscal general quienes deberán presentar el texto definitivo ante el Gabinete. Este proceso constituye un paso importante, ya que representa una declaración pública de la voluntad política que impulsa las reformas propuestas. Desafortunadamente, muchas reformas legislativas con perspectiva de género se detienen al llegar a esta fase. Este tipo de reformas suelen abordar temas delicados; por este motivo, cuando no se ha generado suficiente consenso entre los dirigentes políticos, es habitual que el Gabinete someta a examen proyectos de ley que ya han sido ampliamente consultados con grupos de interés especial, pero que quizás no se han discutido lo suficiente con líderes influyentes. Es por ello que resulta imprescindible adoptar un enfoque que incluya a múltiples partes interesadas a la hora de llevar a cabo reformas legislativas.

Recuadro 17: Los parlamentos adoptan medidas para evitar vacíos legales que permitan que los violadores contraigan matrimonio con sus víctimas.

Ejemplos de Marruecos, Jordania, Túnez y el Líbano

Durante los dos últimos decenios, se han producido importantes avances a escala mundial en lo que respecta al desarrollo de marcos jurídicos que combatan la violencia sexual y de género. Sin embargo, en algunos países aún existen leyes que recogen exenciones y anomalías obsoletas que dificultan la protección de mujeres y niñas. Los datos muestran que hay más de 100 países donde la violación dentro del matrimonio aún no figura tipificada como delito¹²⁷. Asimismo, en otras nueve naciones se permite la exención de la responsabilidad penal de aquellos violadores que contraigan matrimonio con su víctima¹²⁸, y en Somalia y el Afganistán la ley no se pronuncia al respecto, lo cual sigue siendo común.

126 Legislationline, “ODIHR Legal Reviews, Assessments and Guidelines: Gender Equality”. Disponible en: <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/legal-reviews/topic/7/Gender%20Equality/show> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

127 ONU Mujeres, “Progress of the World’s Women 2019 Dashboard: Does legislation explicitly criminalise marital rape?” (24 de enero de 2020). Disponible en: <https://data.unwomen.org/data-portal/sdm?tab=table&annex=Laws%20and%20Legal%20Frameworks&finic%5B%5D=P-43> (consultado el 24 de enero de 2020).

128 Argelia, Angola, Bahrein, Eritrea, Filipinas, Guinea Ecuatorial, el Iraq, Kuwait, Libia y Siria; véase: Equality Now, “Repealing ‘marry your rapist’ laws”. Disponible en: https://www.equalitynow.org/repealing_marry_your_rapist_laws (consultado el 8 de octubre de 2020); NowThis World, “Which Countries Have ‘Marry-Your-Rapist’ Laws?” (12 de agosto de 2018). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=A41XXPt11XM> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

A pesar de ello, durante los últimos años, se han registrado avances significativos en lo que respecta a la reforma de este tipo de leyes discriminatorias, como es el caso de Marruecos, Jordania, Túnez y el Líbano, donde los parlamentos han adoptado medidas para derogar o modificar las cláusulas que permitían esta clase de exenciones en sus respectivos códigos penales¹²⁹. En el caso de Marruecos, en 2014 se llevó a cabo una reforma legislativa sin precedentes como consecuencia del suicidio de una joven que fue obligada a contraer matrimonio con el hombre que la había violado¹³⁰. En Jordania, en 2017, la reforma se introdujo estratégicamente cuando el Rey Abdullah II ordenó que se revisara el Código Penal de 1960; aprovechando la coyuntura, los responsables de la reforma legislativa derogaron esta exención discriminatoria que durante los seis años anteriores había sido empleada como defensa por casi 160 violadores¹³¹. Túnez, por otro lado, aprobó derogar la disposición correspondiente de su código penal como parte de un paquete legislativo más amplio que abordaba la violencia doméstica¹³². Por último, las reformas que tuvieron lugar en el Líbano se introdujeron como respuesta a la fuerte presión ciudadana ejercida sobre el Parlamento, al tiempo que las ONG movilizaban a la opinión pública en favor de dichas reformas¹³³.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Dispone su parlamento de apoyo a la investigación y a la elaboración de leyes para ayudar a los parlamentarios y parlamentarias a analizar proyectos de ley, preparar enmiendas a dichos proyectos de ley o redactar proyectos de ley de iniciativa parlamentaria?
- ¿Permite el reglamento de su parlamento presentar proyectos de ley de iniciativa parlamentaria? De ser así, ¿podría ser una vía útil para llevar a cabo una reforma legislativa sensible al género?
- ¿Existe una agenda legislativa o una programación que determine qué proyectos de ley se presentarán ante el parlamento en cada sesión? En caso afirmativo, ¿pueden los parlamentarios y parlamentarias participar en el proceso mediante el cual se decide qué proyectos de ley se someterán a debate? ¿Es posible priorizar reformas legislativas con perspectiva de género mediante este proceso?
- ¿Exige el reglamento o las normas de su parlamento que todos los proyectos de ley se sometan a algún tipo de proceso de consulta pública antes de que se

129 ONU Mujeres, "La reforma de las leyes que obligaban a las mujeres a casarse con sus violadores" (16 de julio de 2019). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2019/6/feature-story-of-change-reforming-laws-that-forced-women-to-marry-their-rapists> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

130 USA Today, "Morocco amends controversial rape law" (22 de enero de 2014). Disponible en: <https://www.usatoday.com/story/news/world/2014/01/22/morocco-amends-rape-law/4784019/> (consultado el 24 de enero de 2020); Amnistía Internacional Estados Unidos, "Closing Morocco's Rape Loophole is Just the First Step" (31 de enero de 2014). Disponible en: <https://www.amnestiusa.org/closing-morocco-rape-loophole-is-just-the-first-step/> (consultado el 24 de enero de 2020).

131 ONU Mujeres, *Global Factsheet: Progress of the World's Women 2019–2020*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Progress-of-the-worlds-women-2019-2020-es.pdf> (consultado el 20 de enero de 2021).

132 Human Rights Watch, "Middle East on a Roll to Repeal 'Marry the Rapist' Laws" (24 de agosto de 2017). Disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/PDWWW-2019-Fact-sheet-Global-en.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2021); Noticias ONU, "UN human rights chief welcomes rape law reform in Lebanon, Tunisia, Jordan" (22 de agosto de 2017). Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2017/08/563662-un-human-rights-chief-welcomes-rape-law-reform-lebanon-tunisia-jordan> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

133 ONU Mujeres, n.º 129.

vuelvan a remitir al parlamento para celebrar un debate al respecto?

3.6 Promulgar legislación

Una vez terminada la redacción de un proyecto de ley, es necesario que se presente formalmente ante el parlamento para que este lo revise y lo someta a debate antes de aprobarlo o rechazarlo. Los detalles de este proceso serán diferentes en cada país, según el tipo de sistema y en función de si su parlamento está constituido por una o dos cámaras. No obstante, muchos países comparten procesos similares.

El proyecto de ley deberá ser patrocinado por uno o más parlamentarios o parlamentarias, independientemente de si su objetivo es derogar una ley o una disposición, modificar una ley o promulgar una nueva. En los sistemas parlamentarios, esta tarea suele corresponder al ministro o la ministra cuyo departamento sea responsable del proyecto (por ejemplo, el ministro o la ministra de asuntos de la mujer o el o la fiscal general). Sin embargo, en los sistemas presidenciales, donde los representantes del ejecutivo no forman parte del parlamento, será necesario que haya uno o más parlamentarios o parlamentarias que se encarguen de patrocinar el proyecto de ley. Asimismo, las personas “responsables” del proyecto de ley deberán seguir el reglamento de manera que dicho proyecto se incorpore a la agenda del parlamento y, una vez incorporado, presentarlo oficialmente ante la cámara parlamentaria para su toma en consideración.

La extensión y la complejidad de los proyectos de ley pueden variar. Por este motivo, los parlamentarios y parlamentarias que dispongan de un personal limitado o inexistente que los ayude a comprender el contenido fundamental del proyecto propuesto con suficiente rapidez pueden solicitar al personal parlamentario que prepare un resumen de los puntos principales de dicho proyecto y de cualquier otra cuestión relevante que se deba tener en cuenta. Por otro lado, también pueden recurrir a las ONG de mujeres o a académicos expertos en cuestiones de género para recibir información y asesoramiento.



Cada parlamento tiene un proceso diferente a la hora de tomar en consideración un proyecto de ley. La mayor parte de las cámaras llevan a cabo varias “lecturas” del proyecto que funcionan como diferentes pasos dentro del proceso de debate sobre la ley propuesta. El primer paso es introducir y presentar oficialmente dicho proyecto para su toma en consideración. El segundo paso suele ser la parte más intensa del proceso y consiste en que el patrocinador explique detalladamente el proyecto de ley para, a continuación, iniciar el debate. Una vez llegados a este punto, cabe la posibilidad de que el proyecto se remita a una comisión parlamentaria para que lo estudie de forma más exhaustiva. Dicha comisión podría tener un mandato específico asignado (género, economía, bienestar social o similar) o podría ser una comisión legislativa general encargada de examinar cualquier tipo de ley.

Recuadro 18: Las medidas legislativas adoptadas en América Latina favorecen un entorno propicio para el empoderamiento económico de las mujeres.

Ejemplos de México, Colombia y el Perú

El empoderamiento económico de las mujeres ha demostrado ser una de las áreas más importantes y complejas de abordar en materia de igualdad de género. Debido a la brecha salarial de género que existe a escala mundial, las mujeres cobran menos que los hombres a pesar de realizar el mismo trabajo¹³⁴ y, lo que es más importante, en muchas ocasiones no disponen de protección contra la discriminación o el acoso sexual en el lugar de trabajo ni tampoco tienen acceso a medidas de protección de la maternidad. Además, se encuentran con impedimentos jurídicos a la hora de emprender, puesto que no pueden obtener financiación ni tierras.

Cada vez son más los parlamentos de todo el mundo que han comenzado a abordar estas cuestiones con decisión, con el afán de promover la igualdad de género a través de reformas legislativas. En América Latina, por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y Venezuela han promulgado leyes que exigen, de forma explícita, que los hombres y las mujeres reciban la misma remuneración y que prohíben la discriminación por razón de género y ponen a disposición de los empleados diferentes recursos jurídicos en caso de que sus empleadores ejerzan o toleren este tipo de discriminación en el lugar de trabajo¹³⁵. En México, por ejemplo, la discriminación en el lugar de trabajo puede dar lugar a la imposición de multas, y los trabajadores tienen la posibilidad de presentar denuncias ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación¹³⁶. Por otro lado, en Colombia, el Parlamento ha promulgado una ley que exige que las empresas dispongan de un registro salarial por género, el cual puede auditar el Ministerio del Trabajo. Este registro recopila información desglosada en función del género e incluye aspectos como la remuneración, la descripción del puesto de trabajo y las condiciones laborales¹³⁷. En cuanto al Perú, una nueva ley prohíbe de forma específica la discriminación salarial entre hombres y mujeres, y obliga a las empresas a registrar y compartir información sobre sus niveles y políticas salariales en lo que respecta a la remuneración¹³⁸. Asimismo, establece que “la discriminación continuada puede considerarse un ‘acto de hostilidad’, y constituye fundamento suficiente para que los empleados puedan emprender acciones legales contra su empleador y, así, alegar despido indirecto y reclamar el pago de la indemnización obligatoria correspondiente”¹³⁹. Estos ejemplos también ponen de manifiesto el valor de la colaboración regional a la hora de abordar problemáticas comunes: a pesar de que cada país llevó a cabo sus propias reformas legislativas en el ámbito nacional, el impulso colectivo

134 The Guardian, “Global pay gap will take 202 years to close, says World Economic Forum” (18 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/18/global-gender-pay-gap-will-take-202-years-to-close-says-world-economic-forum> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

135 Baker McKenzie, “Spotlight on the Gender Pay Gap in Latin America” (2018). Disponible en: <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2018/06/spotlight-on-the-gender-pay-gap-in-latin-america> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

136 Baker McKenzie, n.º 135.

137 Baker McKenzie, n.º 135.

138 Baker McKenzie, n.º 135.

139 Baker McKenzie, n.º 135.

generado benefició a toda la región y permitió que los gobiernos obtuvieran nuevos conocimientos a partir de la experiencia comparativa de otros países que se encontraban en contextos similares.

Si el proyecto de ley se remite a una comisión parlamentaria, los parlamentarios y parlamentarias pueden aprovechar la ocasión para fomentar la transparencia con respecto a su contenido y promover un debate público más amplio, ya que es habitual que en esta fase las comisiones abran el proceso para permitir que tanto expertos como ciudadanos presenten escritos sobre el contenido del proyecto. En algunos casos, la comisión parlamentaria decide celebrar audiencias orales que permiten aprovechar los conocimientos especializados de académicos, grupos de reflexión y demás expertos que podrían asesorar a los parlamentarios y parlamentarias para mejorar el anteproyecto de ley. Una vez que la comisión parlamentaria haya terminado de revisar todas las propuestas y de examinar el proyecto, emitirá un informe (que podría incluir recomendaciones) que se presentará ante el parlamento para su toma en consideración. El objetivo de estos informes emitidos por comisiones parlamentarias es ayudar a los parlamentarios y parlamentarias a entender rápidamente los ejes centrales del proyecto de ley y así determinar si es necesario realizar mejoras en alguno de los puntos principales.

En la actualidad, los sitios web de muchos parlamentos ofrecen un portal para enviar propuestas a las comisiones parlamentarias. Esto significa que cualquiera puede hacer llegar su propuesta, independientemente del lugar del país en el que se encuentre, y permite que todo el mundo tenga la oportunidad de participar en el proceso legislativo. Algunos parlamentos están presentes incluso en las redes sociales y hacen llamamientos a través de Twitter y Facebook para enviar propuestas a las comisiones parlamentarias. Asimismo, las comisiones cuentan con la posibilidad de retransmitir sus audiencias en directo a través de Facebook o por la radio. En definitiva, las nuevas tecnologías ofrecen estrategias de bajo costo para fomentar la participación ciudadana.



En algún punto del proceso, todos los proyectos de ley llegan a presentarse ante la cámara parlamentaria para ser sometidos a un exhaustivo debate, con independencia de que previamente hayan sido remitidos a comisiones parlamentarias o no. El responsable de la cámara (generalmente denominado “presidente” o “portavoz”) será la persona encargada de moderar el debate y de decidir quiénes podrán intervenir y en qué momento. Dependiendo del reglamento, en esta parte del proceso los parlamentarios y parlamentarias tendrán ocasión de proponer enmiendas al proyecto, que también deberán ser sometidas a debate. Esta fase podría prolongarse en mayor o menor medida dependiendo de la complejidad del proyecto en cuestión (podría tratarse de una propuesta de derogación de grandes dimensiones, de un proyecto de ley totalmente nuevo o de una o varias enmiendas a una ley en vigor). Asimismo, los debates podrían durar desde un par de horas hasta varios días o meses. Finalmente, todas las enmiendas propuestas, así como el proyecto de ley en su conjunto, se someterá a la votación final de los parlamentarios y parlamentarias, quienes decidirán si dicho proyecto se remite al ejecutivo para ser aprobado.

Recuadro 19: Es posible que los parlamentarios y parlamentarias se planteen la posibilidad de promulgar leyes integrales de igualdad de género.

Ejemplos de Dinamarca y Filipinas

Muchos parlamentos prefieren llevar a cabo una reforma progresiva —para lo cual, abordan las disposiciones más importantes de forma individual y paulatina o lo hacen como series de cambios claramente estructurados— y ganar mayor apoyo ciudadano a medida que avanzan en el proceso de reforma. Otros, sin embargo, optan por promulgar leyes integrales de igualdad de género con la intención de enviar un mensaje, tanto simbólico como jurídico, de que la igualdad de género es un valor fundamental en el cual debe sustentarse todo el marco jurídico nacional. Esta última vía es común en los países escandinavos y se encuentra cada vez más extendida en Asia¹⁴⁰.

En Dinamarca, por ejemplo, la Ley Consolidada de Igualdad de Género de 2002 dispone expresamente que su objetivo es el de “promover la igualdad de género, incluida la integración en condiciones de igualdad, la igualdad de influencia y la igualdad de género en todos los ámbitos sociales, con base en la igualdad de la condición de la mujer y el hombre, [así como] combatir la discriminación directa o indirecta por razón de género y el acoso sexual”¹⁴¹.

Asimismo, en Filipinas, el Parlamento promulgó la conocida como “Carta Magna de la Mujer” (RA 9710), que se caracteriza por ser una “ley integral de derechos humanos de la mujer, cuyo objetivo es eliminar la discriminación mediante el reconocimiento, la protección, el cumplimiento y la promoción de los derechos de las mujeres filipinas, especialmente de aquellas que pertenecen a sectores marginados de la sociedad”¹⁴². Dicha ley se complementa con la Ley sobre la Mujer en el Desarrollo y la Construcción de la Nación (RA 7192), cuyo propósito es “promover la integración de las mujeres en condición de plena igualdad con respecto al hombre en el desarrollo y la construcción de la nación, así como en otros propósitos”¹⁴³.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Dispone su parlamento de una o más comisiones encargadas de revisar proyectos de ley propuestos o con competencia para examinar asuntos relacionados con la igualdad de género o los derechos de las mujeres? De ser así, ¿disponen dichas comisiones de recursos suficientes para ejercer su mandato?

140 Wellesley Centers for Women, “Compilation of Gender Equality & Domestic Violence Laws from around the World”. Disponible en: <https://www.wcwonline.org/People-Extra-Information/compilation-of-gender-equality-a-domestic-violence-laws-from-around-the-world> (consultado el 11 de febrero de 2020).

141 Legislationline, “Gender Equality (Consolidation) Act 2002”. Disponible en: <https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6520> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

142 Philippine Commission on Women, “Republic Act 9710: Magna Carta of Women”. Disponible en: <https://pcw.gov.ph/law/republic-act-9710> (consultado el 11 de febrero de 2020).

143 Philippine Commission on Women, “Republic Act 7192: Women in Development and Nation Building Act”. Disponible en: <https://www.pcw.gov.ph/law/republic-act-7192> (consultado el 11 de febrero de 2020).

- Cuando un proyecto de ley se remite a los parlamentarios y parlamentarias para su toma en consideración, ¿exige el gobierno o el parlamento que vaya acompañado de una evaluación general sobre su impacto socioeconómico o de una evaluación específica de las consecuencias en función del género?
- ¿Tienen los parlamentarios y parlamentarias la oportunidad de contar con el asesoramiento y conocimiento de expertos que los ayuden a analizar, de forma eficaz, los anteproyectos de ley relacionados con la reforma legislativa con perspectiva de género (p. ej., la biblioteca parlamentaria, las ONG o personas del mundo académico)?
- ¿Se televisan los debates del parlamento para que la ciudadanía tenga la oportunidad de escuchar a los parlamentarios y parlamentarias abordar proyectos de ley sobre diferentes temas, como la igualdad de género?

3.7 Elaborar presupuestos para leyes con perspectiva de género



Las leyes con perspectiva de género también deben prever asignaciones presupuestarias adecuadas.
© JAVIER SORIANO/AFP

Además de promulgar reformas legislativas, una de las funciones principales del parlamento es supervisar la ejecución del programa de igualdad de género del gobierno. Para ello, debe asegurarse de que los presupuestos concuerden con las prioridades en materia de género y de que permitan integrar la perspectiva de género. Además, es preciso que revise el gasto a fin de determinar si ha permitido alcanzar los objetivos propuestos en materia de igualdad de género. El proceso presupuestario es un momento crucial para que los parlamentarios y parlamentarias centren su atención en garantizar que las reformas legislativas con perspectiva de género dispongan de recursos suficientes. Por ejemplo, cuando se promulga una ley contra la discriminación, cabe la posibilidad de que dicha ley precise la creación de un organismo ante el cual presentar denuncias por motivos de discriminación, lo que obligaría al ejecutivo a tener que asignar recursos y personal tanto para su constitución como para garantizar que funcione correctamente. En un sentido más amplio, este proceso presupuestario también podría servir para que la perspectiva de género se aplique al elaborar los presupuestos de todos los sectores comprendidos dentro de los presupuestos gubernamentales.

Algunos países exigen que los presupuestos, en el momento de su presentación, vayan acompañados de una evaluación de las consecuencias en función del género (para ver un ejemplo ilustrativo, consúltese el recuadro 20 sobre los requisitos para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Tailandia). Elaborar “presupuestos con perspectiva de género” significa adoptar un enfoque que integre los objetivos de igualdad de género en todas las políticas, planes, presupuestos, labores de seguimiento, evaluaciones y auditorías que el gobierno pueda llevar a cabo. Lo que se pretende con este planteamiento es poner de relieve cómo varía el efecto distributivo de los presupuestos en función del género (tanto con respecto a los ingresos como al gasto), así como establecer una base que permita ajustar los recursos del gobierno de manera que tanto hombres como mujeres se beneficien de ellos¹⁴⁴. *El Parlamento, el Presupuesto y el Género: manual para parlamentarios*¹⁴⁵, elaborado por la UIP, y el sitio web Financing For Gender Equality¹⁴⁶ de ONU Mujeres proporcionan orientación y recursos útiles para ayudar a los parlamentarios y parlamentarias a elaborar presupuestos con perspectiva de género.

En otros países, se solicita a los departamentos del gobierno que presenten informes sobre el gasto aplicando un “enfoque de género,” lo que significa que dicho gasto debe evaluarse teniendo en cuenta sus consecuencias en las prioridades clave en materia de igualdad de género. Las evaluaciones de las consecuencias en función del género realizadas una vez se han desembolsado los gastos pueden servir de ayuda a los parlamentarios y parlamentarias para determinar si el dinero del gobierno se ha utilizado para promover específicamente la igualdad de género y de qué manera se ha hecho, así como para proporcionar recomendaciones. Asimismo, los parlamentos pueden servirse de las evaluaciones con perspectiva de género realizadas durante el proceso presupuestario con perspectiva de género para extraer información y llevar a cabo su propio análisis sobre el beneficio que dicho presupuesto aporta a la comunidad, así como para realizar los comentarios oportunos.

144 ONU Mujeres, Curso de formación en línea sobre presupuestos sensibles al género, módulo 1 (2020).

145 Unión Interparlamentaria, *El Parlamento, el Presupuesto y el Género: manual para parlamentarios* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2005). Disponible en: <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H027WehnerGL.pdf> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

146 Disponible en: <https://gender-financing.unwomen.org/en> (consultado el 18 de diciembre de 2020).

El ciclo presupuestario es un momento crucial para que los parlamentarios y parlamentarias comprueben si los recursos asignados son suficientes para desarrollar reformas legislativas con perspectiva de género y ejecutar aquellas leyes en materia de igualdad de género que ya se encuentran en vigor. Dichos parlamentarios y parlamentarias pueden interpelar directamente a los ministros y ministras competentes sobre las necesidades y compromisos presupuestarios, y también pueden aprovechar sus funciones dentro de las comisiones presupuestarias, financieras, sectoriales o de gastos para solicitar a ministros y ministras y funcionarios y funcionarias que clarifiquen si los recursos asignados son suficientes y si se están empleando para obtener los mejores resultados.



A lo largo del proceso presupuestario, y especialmente durante la revisión de los presupuestos que realizan las comisiones parlamentarias, los parlamentarios y parlamentarias tienen ocasión de valorar si se han asignado suficientes recursos para la ejecución de la ley en cuestión, así como de presentar recomendaciones al ejecutivo. Para entender cuáles serían esos “suficientes recursos” a fin de respaldar la ejecución de la ley (no solo de cara al ciclo presupuestario en curso, sino también para cubrir los costos de ejecución a largo plazo), los parlamentarios y parlamentarias pueden pedir asesoramiento específico al ministerio competente o a expertos independientes, o solicitar a sus asistentes de investigación que lleven a cabo análisis independientes, ya sea a través de la biblioteca parlamentaria o de otros medios. Por ejemplo, si una ley de igualdad de género exigiera la creación de un nuevo órgano (como un observatorio o una comisión), sería necesario dotarlo de financiación anual para que pudiera hacer frente a los gastos de personal y de programación y, así, cumplir su mandato con eficacia. Por otro lado, si se promulgasen reformas en el derecho relativo a la justicia penal (por ejemplo, con respecto a la violencia familiar) o se aprobaran reformas en el derecho de familia, tal vez resultaría necesario destinar más fondos a la policía y los servicios judiciales, lo que les permitirá gestionar sus nuevas facultades y obligaciones y aumentará la formación de la policía y los jueces y juezas con el objetivo de que conozcan las nuevas reformas en profundidad. Del mismo modo, la creación de refugios para supervivientes de la violencia en todo el territorio nacional requerirá que se destinen recursos presupuestarios con regularidad.

En algunos sistemas legislativos, el parlamento tiene facultad para proponer y aprobar enmiendas al presupuesto de forma directa, así como aumentar la partida presupuestaria asignada a una determinada reforma. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, las dos cámaras del Congreso (el Senado y la Cámara de Representantes) tienen facultad para elaborar sus propios documentos presupuestarios (el Presidente también puede elaborar una propuesta presupuestaria, que deberá ser aceptada por el Congreso a través del proceso presupuestario). Las comisiones presupuestarias también tienen facultades bastante amplias para añadir, modificar o eliminar partidas presupuestarias. Asimismo, los parlamentarios y parlamentarias pueden hacer uso proactivo de sus facultades para modificar los proyectos presupuestarios, con el objetivo de que las reformas legislativas de género reciban suficiente financiación. Incluso en aquellos casos en los que el parlamento no tiene facultad para modificar los presupuestos, aún tiene la posibilidad de presentar recomendaciones al gobierno para garantizar que dichas reformas se apliquen correctamente.

Recuadro 20: La aplicación de la disposición constitucional de Tailandia sobre la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

El Gobierno de Tailandia ha puesto en marcha una serie de importantes reformas legislativas de género durante los últimos años. Por ejemplo, en 2015, la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Igualdad de Género, que fue el primer instrumento jurídico del país en definir y prohibir la discriminación de género. Y aún más importante, la nueva Constitución tailandesa, que entró en vigor en abril de 2017, no solo prohibió la discriminación por razón de sexo y reafirmó el principio de igualdad entre hombres y mujeres, sino que también estableció la obligación de elaborar presupuestos con perspectiva de género con el objetivo específico de promover los derechos de las mujeres. Este compromiso constitucional se consiguió gracias a la intensa labor de un gran número de partes interesadas tailandesas, entre las cuales se encontraban parlamentarios y parlamentarias, organizaciones de la sociedad civil y miembros del mundo académico, quienes se unieron para abogar por una constitución que presentara una mayor perspectiva de género. Para ello, el grupo de trabajo recogió información sobre la perspectiva de las partes interesadas en materia de género, entre otras formas, celebrando una serie de seminarios y talleres de intercambio de ideas en 2015 y 2016. Todas estas aportaciones culminaron en una propuesta de reforma de la Constitución que finalmente se presentó ante el Comité de Redacción de la Constitución¹⁴⁷. En la actualidad, gracias a estos esfuerzos, la sección 71 de la Constitución incluye la siguiente disposición: “A la hora de asignar el presupuesto, el Estado deberá tener en cuenta las diferentes necesidades con respecto al género, la edad y la condición de las personas a fin de garantizar la imparcialidad”.

Desde que se incorporó dicha sección en la Constitución de 2017, tanto el poder ejecutivo como el legislativo han estado revisando y reformando los sistemas presupuestarios existentes para facilitar su aplicación. Tanto la Oficina de Presupuesto como el Departamento de Asuntos de la Mujer y Desarrollo de la Familia están liderando este proceso y, en 2015, dicho departamento publicó un manual de presupuestos sensibles al género para organismos gubernamentales, que en un principio se concibió como un proyecto piloto y se encontró con algunos obstáculos para implantarse a mayor escala¹⁴⁸. Como respuesta directa a la obligación constitucional de elaborar presupuestos con perspectiva de género, la Oficina de Presupuesto exige, desde el ejercicio económico de 2020, que los ministerios proporcionen información sobre las consecuencias de sus solicitudes presupuestarias en función del género, teniendo presentes “las diferentes necesidades y ventajas de las mujeres, los hombres, las personas de edad y los diferentes grupos de partes interesadas, así como la distribución de los recursos, para poder lograr la igualdad social”¹⁴⁹. No obstante, los primeros comentarios recabados sugieren que los ministerios competentes aún no disponen de una metodología bien definida para llevar a cabo una evaluación de las consecuencias de sus propuestas presupuestarias en función del género¹⁵⁰. Por lo tanto, esta

147 Esta información se recabó en las consultas en línea relativas al borrador del manual, organizadas en julio de 2020 por la Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres.

148 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Thailand: Gender Budgeting Action Plan* (París, OCDE, 2020), págs. 19 y 20. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/gender-budgeting-action-plan-thailand.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

149 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, n.º 148, pág. 20.

150 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, n.º 148, pág. 20.

es una gran oportunidad para que la Asamblea Nacional ejerza sus facultades de supervisión presupuestaria y examine en profundidad las propuestas presentadas por los ministerios, con el objetivo de garantizar que las cuestiones relacionadas con el género se examinen como es debido.

Preguntas principales sobre las que reflexionar:

- ¿Exige la constitución o alguna de las leyes de su país que los procesos presupuestarios del gobierno integren los principios de elaboración de presupuestos con perspectiva de género? De no ser así, ¿se podría valorar esta opción?
- ¿Establece el parlamento de su país algún requisito específico para garantizar que los proyectos de ley que se aprueben dispongan de fondos suficientes para su ejecución?
- ¿Se exige adjuntar una evaluación de las consecuencias en función del género a las propuestas presupuestarias que se remitan al parlamento?
- ¿Existen comisiones parlamentarias relacionadas con la elaboración de presupuestos que puedan encargarse de comprobar que las reformas legislativas con perspectiva de género reciban suficientes recursos?
- ¿Se exige a las comisiones parlamentarias con competencia para revisar el gasto o los informes de auditoría que valoren hasta qué punto los presupuestos han logrado los objetivos propuestos, entre los que se incluyen metas en materia de igualdad de género?

3.8 Supervisar la ejecución de leyes

Una vez que el parlamento haya aprobado un proyecto de ley para derogar o modificar una ley discriminatoria, o para promulgar una ley con perspectiva de género, aún será necesario completar ciertas etapas procesales con el objetivo de garantizar que los proyectos de ley se conviertan en leyes y se ejecuten adecuadamente. En muchos países, el ejecutivo (el presidente, el monarca, el gobernador o algún otro jefe de Estado) tendrá que aprobar oficialmente el borrador antes de que se convierta en ley. Puede que en algunos casos esto permita al ejecutivo vetar una ley aprobada por el parlamento. Es importante mantener la presión a fin de garantizar que el proyecto aprobado por el parlamento se convierta en ley, lo que incluye movilizar al público y a los medios de comunicación.

Muchos proyectos aprobados por el parlamento y aprobados oficialmente por el jefe del ejecutivo incluyen una disposición de entrada en vigor, que requiere publicar la ley en el diario oficial o establece una fecha en la que entrará en vigor. En algunos casos, este último paso también puede ralentizar su implementación, ya que se paraliza la publicación en el boletín oficial y se retrasa la fecha de entrada en vigor de la ley.

Se anima a los parlamentarios y parlamentarias a que continúen dando seguimiento a la aprobación de los proyectos de ley con perspectiva de género promulgados por el parlamento, a fin de garantizar que se dan los últimos pasos para que la ley entre en vigor.



La experiencia demuestra que, para provocar un cambio sobre el terreno en la práctica, puede que ni siquiera sea suficiente promulgar eficazmente reformas legislativas con perspectiva de género o derogar una ley discriminatoria. Al nivel más básico, es necesario publicar las nuevas leyes y, en algunos casos, reglamentos o instrumentos legislativos para concretar los principales aspectos de la implementación de la ley. Esto debería ser relativamente sencillo, aunque los avances pueden estancarse cuando los reglamentos traen consigo requisitos presupuestarios adicionales (por ejemplo, normativa sobre los servicios de salud que puede prestar la administración de forma subvencionada o gratuita).

La implementación puede ser todavía más difícil cuando las leyes pretenden propiciar importantes cambios sociales. Por ejemplo, pese a que se modifique la edad a la que las niñas pueden casarse para fijarla en los 18 años, es posible que tanto las familias como las comunidades continúen sin cumplir la ley, y puede que los funcionarios encargados del bienestar social o la policía sean reticentes a la hora de tomar medidas para aplicarla. Del mismo modo, puede que sea necesario adoptar varias medidas operativas para garantizar la eficacia de la legislación contra la violencia doméstica, como asignar recursos adicionales y proporcionar capacitación a los profesionales de la atención sanitaria, el personal de la policía y los jueces, o establecer centros de crisis. A menudo estas medidas se estancan si no se les presta una atención inmediata y constante.

En los casos en que los parlamentarios y parlamentarias estén preocupados porque las medidas para aplicar reformas legislativas con perspectiva de género puedan ser insuficientes, tienen la posibilidad de recurrir a varios procesos parlamentarios que permiten realizar consultas e intentar que el ejecutivo rinda cuentas de su inacción. Entre estas se incluyen:

- Turno de preguntas o intervenciones: los parlamentarios y parlamentarias pueden hacer uso de sus poderes para plantear preguntas al ejecutivo con el propósito de llamar la atención sobre el estado de implementación de una reforma legislativa, y averiguar qué está haciendo, qué ha hecho y qué prevé hacer el gobierno.
- Audiencias o investigaciones parlamentarias: puede recurrirse a las comisiones parlamentarias para celebrar audiencias públicas o investigaciones más prolongadas sobre aspectos concretos, entre los que se incluye la efectividad de la implementación de las leyes por parte del gobierno. Una comisión existente puede hacer uso de su mandato para convocar audiencias con los ministerios u órganos del gobierno clave a fin de preguntarles sobre la implementación. Por otra parte, el parlamento puede tomar la decisión de establecer una comisión concreta para realizar una investigación en mayor profundidad sobre un ámbito determinado de la reforma legislativa. Algunos parlamentarios y parlamentarias empiezan a demandar que las leyes se sometan a un escrutinio poslegislativo, con miras

a asegurar que se presta atención específica a garantizar la implementación adecuada de las reformas legislativas¹⁵¹.

- **Investigaciones independientes:** en la mayoría de los países, el parlamento tiene el poder de establecer una investigación independiente, a la que se le otorga por ley el mandato específico de consultar sobre un tema concreto. Con frecuencia los poderes de estas investigaciones tienen mucho alcance y pueden emplearse no solo para supervisar la implementación de las leyes existentes y las reformas legislativas, sino también para dar recomendaciones de seguimiento sobre cómo pueden mejorarse estas leyes. En este caso, la reforma legislativa puede ser cíclica, de forma que se promulguen las leyes para, posteriormente, ser enmendadas con el tiempo, a fin de garantizar que siguen siendo efectivas en la práctica.

Los parlamentarios y parlamentarias pueden trabajar asimismo fuera de la institución formal del parlamento en aras de promover la implementación de reformas legislativas con perspectiva de género. A título individual, los parlamentarios y parlamentarias son líderes y representantes de sus electorados y sus comunidades. Como tales, pueden promover de forma proactiva las reformas legislativas con perspectiva de género mediante la participación en actividades de educación pública y sensibilización con sus electores. En caso de que exista desinformación, o simplemente falta de información, sobre una ley, los parlamentarios y parlamentarias pueden salir a sus comunidades y explicar las nuevas reformas, colaborando con otros líderes comunitarios para promover el apoyo a las reformas de igualdad de género. Esto puede resultar esencial para garantizar que se produce un cambio real. La experiencia ha demostrado que una simple reforma legislativa es tan solo el primer paso de un proceso mucho más largo para socializar las leyes con perspectiva de género, de forma que la sociedad en su conjunto las asuma y las respalde.

Recuadro 21: Supervisión parlamentaria de la implementación de las reformas legales para combatir la violencia de género.

Ejemplos de España y Gales

Si bien varios países han promulgado legislación con el propósito de abordar con mayor eficacia la violencia contra las mujeres y los niños y niñas, ahora es evidente que aplicar estas leyes de forma adecuada sigue siendo un reto. En este sentido, se han hecho llamamientos para que se incorpore un seguimiento más sistemático en la legislación, de forma que el parlamento haga una supervisión continua más eficaz y esté facultado para tomar medidas en caso necesario¹⁵².

151 María Mousmouti, *Policy Paper: Gender-Sensitive Post-Legislative Scrutiny* (Londres, Westminster Foundation for Democracy, 2020). Disponible en: https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/07/policy-paper_updated1.pdf (consultado el 20 de enero de 2021); Franklin De Vrieze y Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance* (Londres, Westminster Foundation for Democracy, 2017). Disponible en: <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/Comparative-Study-PLS-WEB.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

152 Rosalyn Park, *Implementation of Legislation: Monitoring and Overseeing Government Action* (Nueva Delhi, The Advocates for Human Rights, 2011). Disponible en: <http://archive.ipu.org/splz-e/newdelhi11/park5.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

En España, por ejemplo, se adoptó la Ley Orgánica 1/2004 para prevenir y combatir la violencia de género y proteger a las víctimas¹⁵³. La propia ley requirió que se estableciera el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, un órgano interministerial encargado del análisis, la cooperación internacional, la elaboración de informes y los planes de acción¹⁵⁴. Uno de los principales motivos por los que se estableció este Observatorio fue para crear una base de datos oficial que permita recopilar toda la información proporcionada por las correspondientes instituciones públicas centradas en la violencia de género, en aras de garantizar que es posible analizar la magnitud de este fenómeno y su evolución. Posteriormente, esta información se facilitará a las principales instituciones, como el Parlamento, para que sirvan como base a la supervisión¹⁵⁵. En 2008, la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados estableció además una subcomisión con el mandato específico de revisar la implementación de esta ley¹⁵⁶. Durante más de un año, esta subcomisión recibió aportaciones de diversos expertos tanto del gobierno como externos a este, y el informe y las recomendaciones resultantes fueron aprobados unánimemente por la Comisión.

Más recientemente, en Gales, el Assembly Committee on Communities, Equality and Local Government (Comité de la Asamblea sobre Comunidades, Igualdad y Gobierno Local) se encargó de examinar el Gender-based Violence, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Bill (Proyecto de ley sobre violencia de género, maltrato en el hogar y violencia sexual [Gales]) antes de que se convirtiera en ley en 2015¹⁵⁷. Un año más tarde, este comité, renombrado como "Equality, Local Government and Communities Committee" (Comité de Igualdad, Gobierno Local y Comunidades), llevó a cabo una investigación poslegislativa para analizar los avances realizados en la implementación de las disposiciones de la Ley y su impacto hasta la fecha, incluida la medida en que está mejorando el enfoque para abordar la violencia contra las mujeres, el maltrato en el hogar y la violencia sexual como consecuencia de las obligaciones que recoge la Ley, y si el National Adviser (asesoría nacional) de violencia contra la mujer dispone de poderes e independencia suficientes del Gobierno de Gales para garantizar la implementación de la Ley¹⁵⁸.

153 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

154 Estefanny Molina Martínez, "Las cifras invisibles de la violencia de género en España" (12 de septiembre de 2017). Disponible en: <https://eu.boell.org/en/2017/09/12/las-cifras-invisibles-de-la-violencia-de-genero-en-espana> (consultado el 28 de febrero de 2020).

155 Martínez, n.º 154.

156 Unión Interparlamentaria, *Informe Parlamentario Mundial 2017: Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2017), pág. 58. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

157 Parlamento de Gales, *Report of the Communities, Equality and Local Government Committee on Gender-based Violence, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Bill: Stage 1* (noviembre de 2014). Disponible en: <http://www.assembly.wales/laid%20documents/cr-ld9993%20-%20%20communities.%20equality%20and%20local%20government%20committee%20-%20gender-based%20violence,%20domestic%20abuse%20and%20sexual%20violen/cr-ld9993-e.pdf> (consultado el 20 de enero de 2021).

158 Comité de Igualdad, Gobierno Local y Comunidades del Parlamento de Gales, "Post legislative inquiry into the Violence against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015" (2015). Disponible en: <https://business.senedd.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?lId=15768> (consultado el 20 de enero de 2021).

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- ¿Es posible emplear el turno de preguntas o las intervenciones para consultar al gobierno sobre los avances en las reformas legislativas con perspectiva de género o la implementación de dichas reformas?
- ¿Podría alguna de las comisiones parlamentarias emplear su mandato para celebrar audiencias con el fin de investigar si las reformas legislativas con perspectiva de género están siendo implementadas y funcionan según lo previsto?
- ¿Tiene el parlamento poder para establecer sus propias comisiones independientes de investigación para analizar cuestiones como la implementación de reformas legislativas con perspectiva de género fundamentales?

Sección IV: Principales compromisos en materia de igualdad de género



Los compromisos internacionales en materia de derechos humanos incluyen la prohibición del matrimonio infantil. © YUSUF WAHIL/AFP

4.1 Instrumentos básicos de derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas hace más de 70 años, establece lo siguiente: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”¹⁵⁹. Este conjunto de principios básicos se desarrolló en los dos principales pactos internacionales en materia de derechos humanos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las constituciones nacionales de todo el mundo consagran derechos similares: en la actualidad 191 constituciones recogen disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación, y 24 incluyen disposiciones independientes sobre los derechos de

¹⁵⁹ Naciones Unidas, “La Declaración Universal de Derechos Humanos”. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

las mujeres¹⁶⁰. Los compromisos internacionales y regionales en materia de derechos humanos refuerzan las disposiciones de derechos nacionales y, con frecuencia, sirven de base para la elaboración de las leyes nacionales.

Es importante que los parlamentarios y parlamentarias sean conscientes de las normas y estándares mundiales y regionales de derechos humanos a favor de las mujeres y las niñas. Esto incluye los contextos en los que los países han ratificado estos tratados. Los compromisos de derechos humanos también implican sus propios mecanismos y requisitos de seguimiento y elaboración de informes, que sirven de punto de partida a los parlamentarios y parlamentarias tanto para supervisar la protección y promoción eficaces de los derechos, como para adoptar medidas en el parlamento a fin de cubrir carencias o desigualdades en la ley en los casos en que son identificadas.

4.2 Incorporación de las normas y estándares de derechos humanos en la legislación nacional

Los parlamentarios y parlamentarias deben ser conscientes de los sistemas jurídicos que sustentan la elaboración de leyes en sus respectivos países. Un sistema jurídico hace referencia a la suma de todas las leyes e instituciones formales o informales, incluidos los principios que rigen la interacción de las leyes e instituciones, y la forma en que se ratifican los tratados de derechos humanos y se integran en la ley y las prácticas nacionales. Los sistemas en los que interactúan las leyes e instituciones formales e informales se conocen como “sistemas jurídicos plurales”. En algunos contextos, las normas internacionales de derechos humanos se integran de forma automática en la legislación nacional. En estos sistemas, conocidos por acatar las “tradiciones jurídicas monistas”, los tribunales también aplican las normas internacionales de derechos humanos en sus decisiones. Los países de tradición jurídica romanista, como Francia, Bélgica, Malí, Luxemburgo y parte de Europa Oriental, aplican el enfoque monista. En contraste, las “tradiciones jurídicas dualistas” son adoptadas por los países que requieren la aprobación del parlamento y legislación antes de poder incorporar los tratados internacionales a la legislación nacional. Los tribunales de estos Estados no están obligados a aplicar los tratados en sus decisiones, aunque cada vez son más los que hacen este uso. Los países de derecho consuetudinario, como Australia, el Canadá, Ghana, Nigeria, el Reino Unido e Irlanda se incluyen en esta última categoría.

160 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, n.º 6, pág. 14.

4.3 Normas jurídicas fundamentales sobre igualdad de género en tratados y compromisos internacionales

La CEDAW, aprobada en 1979, reconoció de forma explícita el derecho de las mujeres y las niñas a la igualdad ante la ley. El artículo 2 de esta hace un llamamiento específico a los países para que consagren en sus constituciones nacionales y en otra legislación el principio de igualdad, establezcan la protección jurídica de los derechos de la mujer y modifiquen o deroguen todas las leyes que discriminen a la mujer¹⁶¹. Asimismo, el artículo 15 dispone explícitamente que “[l]os Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley”¹⁶². Dado que, en la actualidad, la ratificación de la CEDAW es prácticamente universal (189 Estados

Partes a fecha de septiembre de 2020), esto implica que prácticamente toda la comunidad mundial se ha comprometido a asegurar que sus marcos jurídicos nacionales garantizan que las mujeres y las niñas cuentan con los mismos derechos que los hombres y los niños en la ley y en la práctica. En *Handbook for Parliamentarians “The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol” (Manual para parlamentarios “La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su protocolo opcional”)*, la UIP proporciona una visión general de qué pueden hacer los parlamentarios y parlamentarias para promover la implementación de la CEDAW y ofrece ejemplos de buenas prácticas en las que pueden basarse para avanzar en la igualdad de género en sus países¹⁶³.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y que entró en vigor en 1990¹⁶⁴, refuerza la CEDAW con relación a los derechos de las niñas. La CRC ha sido ratificada prácticamente por todos los Estados, con la excepción de los Estados Unidos de América. El artículo 1 define “niño” como todo ser humano menor de 18 años. Su artículo 2 hace un llamamiento a

¿Cómo se define “discriminación”?



El artículo 1 de la CEDAW define “discriminación contra la mujer” como “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 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.”

161 Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, Nueva York, 18 de diciembre de 1979). Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en (consultado el 30 de septiembre de 2021).

162 Naciones Unidas, n.º 161.

163 Unión Interparlamentaria, *Handbook for Parliamentarians: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2003). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women-and-its-optional> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

164 Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño* (adoptada por la Asamblea General en su resolución 44/25, Nueva York, 20 de noviembre de 1989). Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

los Estados Partes a que adopten medidas para proteger a los niños contra toda forma de discriminación, en términos similares a los de la CEDAW. Esto obliga a los parlamentarios y parlamentarias a respaldar las iniciativas nacionales destinadas a garantizar la protección de los derechos de los niños por medio de leyes adecuadas, que respetan los compromisos formalizados en la CRC¹⁶⁵.

Recuadro 22: Los tratados regionales refuerzan los acuerdos mundiales sobre igualdad de género.

Si bien la CEDAW y la CRC operan como marcos legislativos internacionales, numerosas regiones también han desarrollado y refrendado tratados y acuerdos regionales adicionales, muchos de los cuales proporcionan orientación más pormenorizada o contextualizada a nivel regional sobre la mejor forma de proteger los derechos de las mujeres y las niñas. Por ejemplo, los miembros de la Unión Africana han elaborado la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos¹⁶⁶, además del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (el "Protocolo de Maputo")¹⁶⁷ y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño¹⁶⁸. Del mismo modo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha desarrollado la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer¹⁶⁹, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer¹⁷⁰ y la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer¹⁷¹.

Cabe destacar que los Estados Miembros también han refrendado acuerdos mundiales y regionales que hacen un llamamiento a los países para abordar la violencia contra las mujeres y las niñas como prioridad específica. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en 1993¹⁷². La OEA ha desarrollado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará")¹⁷³. El Consejo de Europa ha desarrollado el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la

165 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *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* (CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014). Disponible en: <https://undocs.org/es/CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

166 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *African Charter on Human and Peoples' Rights* (1981). Disponible en: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

167 Unión Africana, *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa* (2003). Disponible en: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

168 Unión Africana, *African Chart on the Rights and Welfare of the Child*. Disponible en: <https://au.int/en/treaties/african-charter-rights-and-welfare-child> (30 de septiembre de 2021).

169 Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre la Concesión de los derechos civiles a la mujer* (1948). Disponible en: [https://www.oas.org/es/cim/docs/CCRW\[SP\].pdf](https://www.oas.org/es/cim/docs/CCRW[SP].pdf) (consultado el 30 de septiembre de 2021)

170 *Convención Interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a la mujer* (Organización de los Estados Americanos, Bogotá, Colombia, 1948). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/CPRW%5BSP%5D.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

171 Organización de los Estados Americanos, *Convención sobre la Nacionalidad de la mujer* (1933). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/CNW%5BSP%5D.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

172 Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (aprobada por la resolución 48/104 de la Asamblea General, Nueva York, 20 de diciembre de 1993). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/48/104> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

173 Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1994). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

Violencia Doméstica (el “Convenio de Estambul”)¹⁷⁴, cuyo artículo 70 establece que los parlamentos nacionales deberían participar en el seguimiento de la implementación del Convenio. Y en la Declaración sobre la Igualdad de Género de los Líderes de las Islas del Pacífico de 2012, estos se comprometen a implementar medidas políticas nacionales concretas para avanzar en la igualdad de género, entre las que se incluyen promulgar e implementar la legislación sobre violencia sexual y de género para proteger a las mujeres de la violencia e imponer sanciones adecuadas a los autores de esta¹⁷⁵.

4.4 Orientaciones de los órganos internacionales de derechos humanos sobre la reforma legislativa con perspectiva de género

Muchos tratados de las Naciones Unidas y regionales incluyen mecanismos de vigilancia y supervisión a los que pueden recurrir los parlamentarios y parlamentarias como base para sus actividades de supervisión. En *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios*, la UIP proporciona orientaciones pormenorizadas sobre cómo proteger y promover los derechos humanos, incluso mediante una reforma legislativa¹⁷⁶. Estas recomendaciones, y otras de órganos similares, pueden servir como base a los esfuerzos nacionales de reforma legislativa con perspectiva de género, ya que con frecuencia ponen de relieve segmentos esenciales de la reforma legislativa y proporcionan sugerencias prácticas para la reforma que reflejan los conocimientos comparativos de otros países. Los órganos de derechos humanos también suelen emitir “recomendaciones generales” sobre temas concretos. Estos proporcionan a los parlamentarios y parlamentarias asesoramiento útil sobre aspectos específicos de la reforma legislativa, basado en buenas prácticas comparativas de diversos países. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW ha emitido recomendaciones generales sobre violencia de género, igualdad en el matrimonio, igualdad de remuneración y mutilación genital femenina¹⁷⁷.

Las Naciones Unidas establecieron el Comité de la CEDAW (en 1982) y el Comité de la CRC (en 1991) —lo que se conoce como “órganos establecidos en virtud de tratados” — como apoyo a la implementación y la vigilancia de ambas convenciones. Estos órganos también pueden aceptar denuncias de los países que se han adherido a la CEDAW y protocolos

174 Consejo de Europa, *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica* (2011). Disponible en: <https://rm.coe.int/1680462543> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

175 Foro de las Islas del Pacífico, *Pacific Leaders Gender Equality Declaration* (2012). Disponible en: <https://www.forumsec.org/2012/08/30/pacific-leaders-gender-equality-declaration/> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

176 Unión Interparlamentaria, *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios n° 26* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2016). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

177 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Recomendaciones Generales”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

opcionales de la CRC, que establecen dichos procedimientos¹⁷⁸. En 2006, basándose en las buenas prácticas de los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y se estableció el proceso del examen periódico universal (EPU). El EPU es un proceso impulsado por el Estado, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos, en el que otros Estados evalúan el desempeño en materia de derechos humanos de cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con el objetivo de mejorar la situación de derechos humanos sobre el terreno, lo que incluye proponer ámbitos en los que se necesita una reforma legislativa para defender y afianzar los derechos humanos. En 2018, el Consejo de Derechos Humanos publicó el informe "Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal", en el que reconoce el valor de los parlamentos en la promoción de los derechos humanos, incluso mediante su participación en el proceso del EPU¹⁷⁹.

Los tratados de derechos humanos sirven de punto de partida para que los parlamentarios y parlamentarias avancen en las reformas legislativas con perspectiva de género.



Los parlamentos tienen la función de: i) hacer aportaciones y revisar los informes remitidos por los gobiernos a los órganos de revisión establecidos en virtud de tratados de las Naciones Unidas; ii) participar en las delegaciones para debatir sobre estos informes con órganos establecidos en virtud de tratados de las Naciones Unidas, y iii) revisar y actuar con arreglo a las recomendaciones realizadas por los órganos establecidos en virtud de tratados de las Naciones Unidas a estos países con arreglo a dichos informes. Los órganos establecidos en virtud de tratados de las Naciones Unidas proporcionan observaciones finales por escrito a los países que suelen incluir recomendaciones específicas relativas a la reforma legislativa con arreglo a las cuales deben actuar los órganos legislativos. Estos deben considerar dichos informes de forma sistemática para poder tomar medidas. Las comisiones parlamentarias sobre asuntos exteriores o derechos humanos suelen tener el mandato de revisar este tipo de informes, que deben presentarse ante el órgano legislativo para su examen y debate.

Recomendación general de la CEDAW-CRC sobre las prácticas nocivas

En noviembre de 2014, los Comités de la CEDAW y de la CRC emitieron una serie de recomendaciones conjuntas centradas específicamente en abordar las prácticas nocivas que afectan a las niñas y las jóvenes. Se abordaron de forma pormenorizada aspectos como el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina, la poligamia y los castigos por honor. Los Comités demandaron que se aplicase un enfoque holístico para abordar estos problemas, lo que incluye la reforma legislativa, pero también programas que traten sobre la educación, la salud y otras necesidades esenciales.



¹⁷⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones". Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRC.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

¹⁷⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Contribución de los parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal" (A/HRC/38/25, Consejo de Derechos Humanos, Nueva York, 17 de mayo de 2018). Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/25 (consultado el 30 de septiembre de 2021).

Recuadro 23: El Comité de la CEDAW ha involucrado a los parlamentarios y parlamentarias de forma proactiva para promover una reforma legislativa con perspectiva de género.

El Comité de la CEDAW es el único órgano de las Naciones Unidas creado en virtud de un tratado que ha adoptado una política de cooperación con los parlamentos y la UIP¹⁸⁰. Este ha reconocido concretamente que “[d]ada la función clave que corresponde a los parlamentos [...] los Estados partes [deben asegurar] que los parlamentarios, en su calidad de representantes del pueblo, tomen conocimiento y reciban información de la labor del Comité de modo que puedan tenerla en cuenta cuando cumplan sus funciones legislativas”¹⁸¹. El Comité reiteró asimismo “la importancia de reforzar los mecanismos nacionales dedicados a lograr la igualdad a nivel del parlamento, como las comisiones sobre igualdad entre los géneros, misiones e información sobre encuestas relativas a la violencia contra la mujer, y la mejora de la legislación sobre igualdad entre mujeres y hombres”¹⁸².

Se anima a los parlamentarios y parlamentarias a que colaboren con la UIP en la identificación de oportunidades concretas para que sus Miembros interactúen de forma sistemática con el Comité de la CEDAW, y hagan uso de sus conocimientos especializados y su asesoramiento en beneficio de la elaboración de políticas y la supervisión con perspectiva de género. Muchos parlamentos cuentan con comisiones permanentes cuyo mandato es atender los asuntos exteriores o las relaciones internacionales. Estas pueden actuar como puntos de enlace con el Comité de la CEDAW. También trabajan con el ministerio nacional de asuntos exteriores con miras a garantizar que los parlamentarios y parlamentarias participen en las delegaciones internacionales y regionales de derechos humanos —no solo en el Comité de la CEDAW, sino también en otros órganos de derechos humanos—. También se anima a estas comisiones parlamentarias a que faciliten las aportaciones parlamentarias a los informes nacionales sobre derechos humanos y a garantizar que los informes de las Naciones Unidas y de los órganos regionales establecidos en virtud de tratados son presentados en el parlamento por el ministro o ministra de asuntos exteriores, y se debaten en la cámara.

En la práctica, los Estados que han ratificado la CEDAW y la CRC deben presentar un informe ante la comisión correspondiente al menos cada cuatro años¹⁸³. A través del proceso del EPU, también se les exige que cada cuatro años y medio presenten ante el Consejo de Derechos Humanos un informe exhaustivo sobre derechos humanos y la implementación de los tratados¹⁸⁴. Los Comités de la CEDAW y de la CRC, así como el Consejo de Derechos Humanos, celebran audiencias con las delegaciones nacionales como parte del proceso de examen. Los parlamentarios y parlamentarias

180 Unión Interparlamentaria, “Working with the CEDAW Committee”. Disponible en: <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/womens-rights/eliminating-discrimination/working-with-cedaw-committee> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

181 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *National Parliaments and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, pág. 3. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Statements/Parliamentarians.pdf (consultado el 30 de septiembre de 2021).

182 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, n.º 181, pág. 3.

183 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”. Disponible en: <https://ohchr.org/SP/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

184 Naciones Unidas, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de marzo de 2006” (A/RES/60/251). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/60/251> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

pueden participar en las delegaciones que se presentan ante estos comités. También pueden desempeñar un papel fundamental en la aplicación de las recomendaciones formuladas por estos organismos, muchas de las cuales se refieren específicamente a la reforma legislativa.

Recuadro 24: En Uzbekistán, la Oliy Majlis participa de forma proactiva en la elaboración de informes de la CEDAW y su implementación.

El último informe periódico sobre la CEDAW reiteró un firme apoyo a la promulgación de reformas legislativas de género y el avance en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en Uzbekistán. La Oliy Majlis (asamblea suprema) tiene un papel activo en estas iniciativas. El informe se elabora mediante un proceso participativo en el que toman parte más de 60 órganos del gobierno e instituciones de la sociedad civil, bajo la coordinación del Centro Nacional de Derechos Humanos (NCHR). El grupo de trabajo dirigido por el NCHR elabora un borrador, con arreglo al apartado 5 de la Resolución del Presidente de la República de Uzbekistán de 10 de diciembre de 2018 “Sobre la mejora de las actividades del Centro Nacional de Derechos Humanos de la República de Uzbekistán”. El proyecto de informe se remite posteriormente a las cámaras de la Oliy Majlis para su debate, tras el cual, ambas cámaras (la Cámara Legislativa y el Senado) adoptan las resoluciones, con lo que se aprueba formalmente el borrador y se refrenda presentarlo ante el Comité de la CEDAW. La delegación nacional, que asiste a las audiencias del Comité de la CEDAW, por lo general incluye representantes de la Oliy Majlis.

Una vez recibidas las observaciones finales del Comité de la CEDAW, la delegación nacional informa de nuevo a la Oliy Majlis y se elabora un plan de acción nacional para avanzar en las recomendaciones. De acuerdo con la Resolución de 2018 del Presidente de la República de Uzbekistán, posteriormente se aprueba el plan de acción nacional mediante resolución conjunta de ambas cámaras de la Oliy Majlis. Esta resolución conjunta también pone en marcha la creación de un grupo de seguimiento para la implementación del plan de acción nacional, que incluye representantes del parlamento y del NCHR. Desde la introducción de este nuevo proceso del plan de acción nacional, la Oliy Majlis ha promulgado dos leyes importantes: “Sobre la protección de las mujeres frente al acoso y la violencia” y “Sobre las garantías de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres”; ambas en septiembre de 2019.

Una de las innovaciones destacadas de la Oliy Majlis ha sido la introducción de un mecanismo por el que todos los anteproyectos de ley son verificados en primer lugar por el ministerio encargado de su desarrollo, y a continuación por el ministerio de justicia, a fin de comprobar que no presentan sesgo de género, para posteriormente presentarlos al parlamento. Solo los anteproyectos de ley que superan este punto de control pueden ser remitidos para su posterior avance.

Más recientemente¹⁸⁵, en octubre de 2017, la Cámara Legislativa estableció la Comisión de Asuntos de la Familia y de la Mujer, que trabaja para concienciar a los parlamentarios y parlamentarias sobre la labor y la importancia de la CEDAW. La Comisión sobre la Mujer y la Igualdad de Género del Senado, que inició su labor en agosto de 2019, actualmente ha establecido una plataforma nacional de apoyo a la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. Esta comisión del Senado también ha realizado amplias consultas públicas relativas a la ley “Sobre las garantías de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres” y “Sobre la protección de las mujeres frente al acoso y la violencia”. La comisión ha considerado además más de 150 peticiones de mujeres y trabajado conjuntamente con la Comisión de Asuntos de la Familia y de la Mujer de la Cámara Legislativa.

En 2010, el Consejo de Derechos Humanos reconoció que “las mujeres de todo el mundo siguen sufriendo importantes desventajas como resultado de leyes y prácticas discriminatorias y que la igualdad *de jure* y *de facto* no se ha conseguido en ningún país del mundo”, y tomó la decisión de establecer un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas, formado por cinco expertos independientes¹⁸⁶. El Grupo de Trabajo informa anualmente al Consejo de Derechos Humanos, principalmente por medio de informes nacionales, que recurren a la investigación y el asesoramiento para ayudar a los Estados Miembros a identificar sus prioridades y avanzar en ellas en lo referente a garantizar la igualdad ante la ley y en la práctica. También son relevantes los informes temáticos del Grupo de Trabajo. Entre estos se encuentra el de 2014, centrado en la vida económica y social, que incluyó reflexiones sobre las reformas legislativas para garantizar la igualdad de derechos laborales de las mujeres. El de 2015 trató sobre la igualdad de género en la familia y la vida cultural, e incluyó orientaciones sobre cuestiones como la reforma de los códigos de familia para eliminar las disposiciones discriminatorias contra las mujeres y las niñas. Y en 2016, el informe sobre la salud y la seguridad reflexionó sobre la instrumentalización del cuerpo de las mujeres mediante leyes injustas¹⁸⁷. El mandato del Grupo de Trabajo ha sido renovado hasta 2022, en reconocimiento de la necesidad de seguir supervisando y apoyando los esfuerzos nacionales de los gobiernos y los parlamentos por avanzar en la reforma legislativa y los esfuerzos de implementación.

El Consejo de Derechos Humanos ha creado otros “Procedimientos especiales” cuyos mandatos también se entrecruzan con la discriminación en el derecho y la reforma legislativa en general. Entre estos se incluyen la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, el Relator Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza y la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Organizaciones regionales como la Unión Africana, la OEA, el Consejo de Europa y el Foro de las Islas del Pacífico también han reconocido la importancia de reformar la ley

¹⁸⁵ La información que se recoge en este párrafo se resume a partir del sexto informe periódico que Uzbekistán presentó en 2019 en virtud del artículo 18 de la Convención (CEDAW/C/UZB/6, 23 de enero de 2020), págs. 6 y 7. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsvglKm%2f7104iogAZSMgJYV560KRy5crJ6kEiuyr%2bMf3kQZOR7xy6os%2fg-fVi6UBSWJzQ3hoasS%2fykjavj39nSZnRCGQupOqSQqDBgl17mFGpC> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

¹⁸⁶ Naciones Unidas, *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos: 15/23: Eliminación de la discriminación contra la mujer* (A/HRC/RES/15/23, 8 de octubre de 2010). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/RES/15/23> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

¹⁸⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informes temáticos anuales del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WGWomen/Pages/Annualreports.aspx> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

para respaldar la igualdad de género o la no discriminación¹⁸⁸. En 1994, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció además la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, cuyo mandato consiste en analizar “en qué medida la legislación y la práctica de los Estados miembros que inciden en los derechos de la mujer cumplen con las obligaciones generales de los instrumentos regionales de derechos humanos”¹⁸⁹. Tan solo unos años después, en 1998, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos creó el Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer en África, reconociendo la necesidad de prestar especial atención a los problemas y los derechos concretos de las mujeres en ese continente¹⁹⁰. Desde entonces se ha renovado y ampliado el mandato del Relator Especial en cuatro ocasiones¹⁹¹.

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- ¿Cómo participa su parlamento en la elaboración de informes a los órganos de las Naciones Unidas establecidos en virtud de tratados, el proceso del EPU y el Consejo de Derechos Humanos en general? En caso de que no participe, ¿sería posible demandar al gobierno una implicación más sistemática de los parlamentarios y parlamentarias en estos procesos?
- ¿Existe algún órgano regional de derechos humanos que pueda haber elaborado informes relevantes sobre derechos humanos, igualdad de género y reforma legislativa?
- ¿Existe una comisión parlamentaria concreta que tenga la responsabilidad de supervisar la elaboración de informes sobre las obligaciones relacionadas con los derechos de las mujeres o participe en esta?
- ¿Presenta el gobierno ante el parlamento los proyectos de informes a las Naciones Unidas o los órganos regionales de derechos humanos o las observaciones finales planteadas por dichos órganos, de forma que los parlamentarios y parlamentarias puedan debatir sobre estos y hacer que los ministerios, departamentos y organismos relevantes rindan cuentas?

188 ONU Mujeres, n.º 31, págs. 17 y 18.

189 Organización de los Estados Americanos, “Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=es/CIDH/r/DMujeres/mandato.asp> (consultado el 18 de octubre de 2020).

190 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Special Rapporteur on Rights of Women”. Disponible en: <https://www.achpr.org/specialmechanisms/detail?id=6> (consultado el 9 de diciembre de 2020).

191 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Special Rapporteur on Rights of Women: Mandate and biographical notes”. Disponible en: <https://www.achpr.org/specialmechanisms/detailmech?id=6> (consultado el 9 de diciembre de 2020).

4.5 Los ODS y la reforma legislativa con perspectiva de género

En septiembre de 2015, los líderes mundiales se reunieron para debatir y acordar la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 nuevos ODS. Estos se sustentan en un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos con el objetivo de “analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás”¹⁹².

Por lo tanto, además de ser un objetivo en sí mismo, se reconoció que la igualdad de género es una prioridad transversal que sería necesario abordar para lograr los restantes ODS. La Declaración de la Agenda 2030, acordada por los jefes de gobierno, reconoce específicamente que “[l]a consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas. No es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades”.

Gráfico 5: Metas relevantes de los ODS sobre igualdad de género, discriminación y el derecho

Meta 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación
- 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina
- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país
- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública
- 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen
- 5.A Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales
- 5.B Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres
- 5.C Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles

192 Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, “Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos”. Disponible en: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach> (consultado el 30 de septiembre de 2021).

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

- 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto

Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas

- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos
- 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos
- 16.B Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Como se muestra en el gráfico 5, el ODS 5 se centra específicamente en la igualdad de género, y los tres objetivos cuentan con metas específicas que dan prioridad a las leyes que promueven la igualdad de género y la no discriminación en la ley. Varias metas e indicadores de los ODS demandan una reforma legislativa con perspectiva de género, a fin de proporcionar a mujeres y niñas derechos jurídicos efectivos y protecciones relacionadas con la discriminación, el acceso a los servicios de salud y los recursos económicos, los derechos sobre la tierra, los servicios financieros y la herencia. Los parlamentos deben fijarse en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5), centrado concretamente en la promoción de la igualdad de género, e insta a los Estados a “[p]oner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo” (Meta 5.1), mientras que el indicador 5.1.1 permite “[d]eterminar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo”. Estas metas reconocen que, para lograr los ODS, resulta fundamental contar con un entorno propicio que contribuya a su implementación, incluidos los marcos jurídicos nacionales.

Actualmente, la mayoría de los países integran los ODS en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales, lo que incluye planes relativos a la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Estos planes pueden ser importantes fuentes de análisis local sobre los problemas específicos que afectan a un país. También suelen proporcionar datos de referencia útiles y, en algunos casos, contribuyen a desglosar las cuestiones a nivel subnacional, lo que puede resultar útil para los parlamentarios y parlamentarias que representan las diferentes zonas del país. Los informes nacionales sobre los progresos en los ODS suelen incluir un análisis concreto de los marcos jurídicos actuales relevantes a los efectos de lograr los ODS, así como ámbitos para la reforma legislativa.

Principales preguntas sobre las que reflexionar:

- ¿Elabora su país informes sobre la implementación de los ODS, lo que habitualmente se conoce como “presentación voluntaria de informes nacionales”? En caso afirmativo, ¿qué dice el informe sobre los aspectos relacionados con la igualdad de género? ¿Plantea el informe sobre los ODS algún aspecto de reforma legislativa con perspectiva de género?
- ¿Ha elaborado su país algún informe sectorial relevante a efectos de la igualdad de género (por ejemplo, sobre los derechos de las mujeres, los derechos de los niños, la salud, la educación o el empleo)? ¿Identifican estos informes como prioridad algunas reformas legislativas con perspectiva de género?

- 
- ¿Están familiarizados los diputados de su parlamento con la información que proporciona su país sobre el indicador 5.1.1 de los ODS relativo a “[d]eterminar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo”?
 - ¿Ha hecho algún esfuerzo su parlamento por dar seguimiento a los compromisos de su país en materia de igualdad de género y las resoluciones y orientaciones conexas de la UIP, lo que incluye recomendaciones de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos y el examen periódico universal?



Los parlamentarios y parlamentarias pueden y deben garantizar que la legislación tenga en cuenta las cuestiones de género y supervisar su aplicación. © Sergii Kharchenko/NurPhoto

Conclusión

El derecho constituye la base del funcionamiento de las sociedades, y establece qué constituye —y qué no constituye— un comportamiento aceptable de las personas, las empresas y las comunidades. La labor de los parlamentarios y parlamentarias consiste en garantizar que las leyes simples atiendan a los intereses de todos los integrantes de la sociedad, y protejan y promuevan los derechos de todos —mujeres, hombres, niños y niñas—. No obstante, como se demuestra en la sección I de este manual, la realidad es que, por diversos motivos, en muchos países del mundo las mujeres y los hombres no son iguales ante la ley. En algunos casos, la ley incluso actúa para desfavorecer o perjudicar de forma activa a las mujeres.

El presente manual explica el papel que pueden desempeñar los parlamentarios y parlamentarias para garantizar que las leyes nacionales protejan y promuevan de forma efectiva y adecuada los derechos de las mujeres y las niñas, teniendo en cuenta las normas y las buenas prácticas internacionales (o regionales) y nacionales. Como cargos electos, los parlamentarios y parlamentarias están posicionados en la comunidad para

trabajar con las partes interesadas a nivel nacional e internacional, e iniciar debates relativos a si se debe avanzar en la reforma legislativa, y cómo hacerlo, para garantizar el empoderamiento de las mujeres. Como consecuencia de sus interacciones directas con los votantes y las comunidades locales, los parlamentarios y parlamentarias están bien posicionados para conocer los ámbitos prácticos de la reforma legislativa que requieren la adopción de medidas, y para llevar esa información al parlamento a fin de impulsar el cambio.

Los parlamentarios y parlamentarias son partes interesadas esenciales en el proceso de la reforma legislativa, puesto que tienen el mandato de aprobar leyes y supervisar su implementación por parte del correspondiente gobierno. Pueden emplearse distintos procesos de reforma legislativa en función del contexto. Los propios parlamentarios y parlamentarias pueden impulsar el cambio, o colaborar con los funcionarios del gobierno, la sociedad civil, los miembros del mundo académico o los asociados internacionales para el desarrollo. Pueden analizar las carencias y anomalías que presenta la ley y posteriormente aplicar un proceso de reforma que promulgue cambios en la legislación, y contribuya a modificar las conductas de las personas y las comunidades. Un primer paso consiste en conseguir que sus marcos normativos cuenten con buenas leyes, pero garantizar que todas las partes interesadas las aplican es un reto a largo plazo. Requiere que los parlamentos hagan un seguimiento continuo, proporcionen orientación y recursos, y planteen críticas cuando sea necesario. De este modo, los parlamentarios y parlamentarias pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar que las mujeres y las niñas de todo el mundo gocen de la misma protección y los mismos derechos en la legislación, y disfruten de una vida próspera, segura y digna.

Selección de bibliografía

Bases de datos

1. Global Gender Equality Constitutional Database: <https://constitutions.unwomen.org/en/dashboard>.
2. *Indicadores Mujer, Empresa y el Derecho 2021*: <https://wbl.worldbank.org/es/wbl>.
3. IPU Parline: Global data on national parliaments: <https://data.ipu.org/>.
4. Our World In Data: <https://ourworldindata.org/grapher/does-legislation-explicitly-criminalise-marital-rape>.
5. SDG Tracker: Gender: <https://sdg-tracker.org/gender-equality#targets>.

Recursos clave

1. Beatrice Duncan, *Why and how constitutions matter for advancing gender equality: Gains, gaps and policy implications* (Nueva York, NY, ONU Mujeres, 2017): <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/2/why-and-how-constitutions-matter-for-advancing-gender-equality>.
2. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, *Examen y 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: Informe del Secretario General* (Nueva York, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, 2020): <https://www.undocs.org/es/E/CN.6/2020/3>.
3. Consejo de Europa, *The Istanbul Convention – A powerful tool to end gender-based violence: A handbook for parliamentarians on the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence* (Estrasburgo, Consejo de Europa, 2019): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/EGA/WomenFFViolence/2019/2019-HandbookIstanbulConvention-EN.pdf>.
4. Instituto Europeo de la Igualdad de Género, “Gender-sensitive parliaments: Self-assessment toolkit”: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>.
5. Maria Mousmouti, *Policy Paper: Gender-sensitive Post-Legislative Scrutiny* (Londres, Westminster Foundation for Democracy, 2020): https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/07/policy-paper_updated1.pdf.
6. Naciones Unidas, Plataforma de conocimientos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Objetivo 5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”: <https://sdgs.un.org/es/goals/goal5>.

7. ONU Mujeres, *Academic Paper: Gender Equality and Women's Empowerment: Constitutional Jurisprudence* (Nueva York, ONU Mujeres, 2017), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gender-equality-and-womens-empowerment-constitutional-jurisprudence.pdf>.
8. ONU Mujeres, *Global Factsheet: Progress of the World's Women 2019–2020*: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/POWW-2019-Fact-sheet-Global-en.pdf>
9. ONU Mujeres, *Igualdad ante la ley para las mujeres y niñas para el año 2030: Una estrategia de múltiples partes interesadas para la acción acelerada* (Nueva York, ONU Mujeres, 2019): <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2019/03/equality-in-law-for-women-and-girls-by-2030>.
10. UIP y ACNUR, *Buenas prácticas en leyes de nacionalidad para la prevención y reducción de la apatridia: Manual para Parlamentarios* (Ginebra, UIP y ACNUR, 2018): <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2018-11/good-practices-in-nationality-laws-prevention-and-reduction-statelessness>.
11. UIP, *Child, early and forced marriage legislation in 37 Asia-Pacific countries* (Ginebra, UIP, 2016): <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/child-early-and-forced-marriage-legislation-in-37-asia-pacific-countries>.
12. UIP, *Derechos Humanos: Manual para Parlamentarios* (Ginebra, UIP, 2016): <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights>.
13. UIP, *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos: Herramienta de autoevaluación* (Ginebra, UIP, 2016): <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>.
14. UIP, *Guidelines for Women's Caucuses* (Ginebra, UIP, 2013): <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-womens-caucuses>.
15. UIP, *Handbook for Parliamentarians "The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and Its Optional Protocol"* (Ginebra, UIP, 2003): <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women-and-its-optional>.
16. UIP, *Manual: Acción de los parlamentarios en favor de la salud materna, neonatal e infantil* (Ginebra, UIP, 2013): <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-sustaining-parliamentary-action-improve-maternal-newborn-and-child-health>.
17. UIP, *The IPU Resolution on Women's and Children's Health: An Initial Framework for Accountability Reporting* (Ginebra, UIP, 2013): <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/ipu-resolution-womens-and-childrens-health-initial-framework-accountability-reporting>.



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra
www.ipu.org



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

 +1 646 781-4400
 +1 646 781-4444

220 East 42nd Street
New York, NY 10017
United States

www.unwomen.org