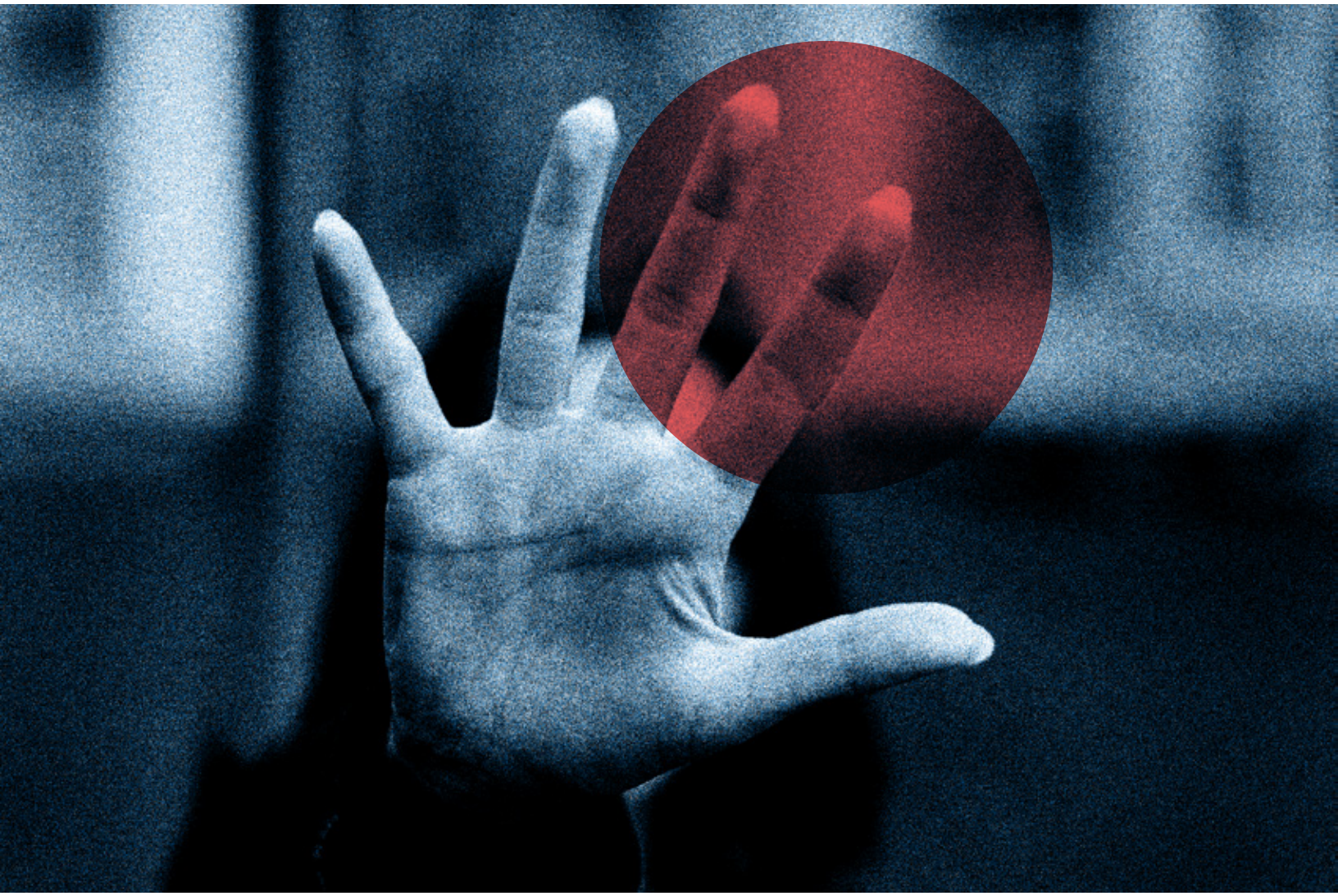
Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

PNUD



Abordar la violencia contra las mujeres en la política: respuestas institucionales y buenas prácticas de los parlamentos

Copyright © **PNUD 2026.** Todos los derechos reservados.

One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, EE. UU.

El PNUD es la principal agencia de las Naciones Unidas que lucha contra la injusticia de la pobreza, las desigualdades y el cambio climático. Trabajando con una amplia red de expertos y socios en 170 países, el PNUD ayuda a las naciones a desarrollar soluciones integradas y sostenibles por las personas y el planeta.

Para obtener más información, visita undp.org/es o síguenos en las redes sociales vía @PNUD.

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ni de sus Estados Miembros.

© **Inter-Parliamentary Union**, 2026
Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición de que sean también copiadas las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones.
Se ruega informar a la Unión Interparlamentaria sobre el uso del contenido de la publicación.

Prólogo del PNUD

La violencia contra las mujeres en la política es un obstáculo importante para la gobernanza inclusiva, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Las mujeres dirigentes a menudo sufren acoso, intimidación y abuso, lo cual desalienta su participación y constituye una violación de sus derechos. Estos actos también perjudican a las instituciones democráticas y reducen la confianza del público.

Esta publicación promueve la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y pone de relieve la importancia de unas instituciones eficaces que rindan cuentas y de la adopción de decisiones inclusivas a todos los niveles. Los parlamentos desempeñan una función esencial mediante la legislación, la supervisión de la actuación del Gobierno, la asignación de recursos y la representación de las diferentes comunidades. Como se indica en el Plan Estratégico del PNUD, 2026-2029, garantizar la participación segura e igualitaria de las mujeres en la política es esencial para una gobernanza sólida y fiable. Sin embargo, muchos parlamentos aún carecen de políticas adecuadas y de una cultura arraigada para prevenir y abordar la violencia de género internamente.

Esta publicación, *Abordar la violencia contra las mujeres en la política: respuestas institucionales y buenas prácticas de los parlamentos*, ofrece orientación y pruebas prácticas sobre el modo en que los parlamentos abordan la violencia contra las mujeres en la política. Examina las medidas institucionales, expone buenas prácticas emergentes y presenta estudios de casos de diversos contextos que demuestran la posibilidad de llevar a cabo reformas que tengan impacto a través de un esfuerzo sostenido.

Lo más importante es que los ejemplos descritos en el presente documento indican que enfrentar la violencia contra las mujeres en la política no solo es vital para mejorar la conducta en el lugar de trabajo, sino que también constituye un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia. Cuando las mujeres son objeto de exclusión o amenazas en la política, la credibilidad institucional disminuye. Los parlamentos con normas claras, mecanismos de denuncia independientes, procedimientos centrados en las víctimas y un sistema sólido de rendición de cuentas ayudan a proteger a sus integrantes y establecer normas democráticas.

El PNUD mantiene su compromiso de apoyar a los parlamentos, los profesionales y los asociados en la promoción de la igualdad entre los géneros y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Esperamos que este recurso ayude a los parlamentos —y las oficinas en los países que trabajan con ellos— a examinar las prácticas existentes, identificar las oportunidades para acometer reformas y poner en marcha medidas para lograr una participación política segura, inclusiva y equitativa.



Marcos Neto

Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador Auxiliar y Director de la Oficina de Políticas y Apoyo a Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Prólogo de la UIP

La Unión Interparlamentaria (UIP) tiene el placer de haber colaborado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la publicación del presente documento de investigación, *Abordar la violencia contra las mujeres en la política: respuestas institucionales y buenas prácticas de los parlamentos*.

Esta publicación es un testimonio de la larga trayectoria de cooperación entre la UIP y el PNUD, unidos por el compromiso común de apoyar la eliminación de la violencia contra las mujeres en la vida política.

La UIP lleva mucho tiempo comprometida con ayudar a los parlamentos a convertirse en instituciones sensibles al género que defiendan plenamente los derechos de las mujeres y promuevan la participación igualitaria en la vida política. Un aspecto fundamental de este compromiso es garantizar que los parlamentos son lugares de trabajo seguros, inclusivos y respetuosos. A lo largo de los años, la UIP ha colaborado estrechamente con los parlamentos y con sus asociados para documentar, analizar y abordar la violencia contra las mujeres en los parlamentos.

La violencia contra las mujeres en la política no solo es una violación de sus derechos humanos fundamentales, sino también una amenaza directa para la gobernanza democrática. Cuando las mujeres son víctimas de acoso, intimidación o abuso debido al cargo político que ocupan, se socava su capacidad de participar plenamente e influir en la adopción de decisiones. Ese tipo de violencia desalienta a las mujeres de acceder a la vida política o permanecer en ella, y debilita la diversidad y la legitimidad de las instituciones representativas.

Los parlamentos, como escenario político y lugar de trabajo, tienen la responsabilidad particular de abordar estos desafíos. Mediante la puesta en marcha de políticas, procedimientos y mecanismos de apoyo efectivos, pueden ayudar a proteger los derechos y el bienestar de los parlamentarios y los miembros del personal, definir normas de conducta claras y hacer una demostración de liderazgo al promover la igualdad de género en la vida pública.

Esta publicación trata de arrojar luz sobre el modo en que los parlamentos responden a la violencia de género en sus propios lugares de trabajo y proporcionar una orientación práctica para seguir actuando a tal fin.

El objetivo del presente documento es triple. En primer lugar, tiene por objeto identificar y categorizar los principales tipos de respuestas institucionales que han diseñado los parlamentos para abordar la violencia contra las mujeres en el ámbito parlamentario. En segundo lugar, documenta una serie de buenas prácticas extraídas de diferentes contextos regionales y políticos para ilustrar cómo se han aplicado estas medidas en la práctica. En tercer lugar, pretende proporcionar recomendaciones factibles que puedan ayudar a los parlamentos, los profesionales y los asociados para el desarrollo a fortalecer los marcos, las políticas y las prácticas institucionales para prevenir y abordar la violencia contra las mujeres en la política.

Esperamos que los ejemplos y análisis presentados en esta publicación permitan a los parlamentos reflexionar sobre sus propias prácticas e identificar puntos de partida funcionales para realizar reformas.

La UIP mantiene su compromiso de colaborar con los parlamentos y asociados de todo el mundo con el fin de promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y velar por que las instituciones democráticas sean entornos seguros, inclusivos y respetuosos para todas las personas.



Martin Chungong

Secretario General

Agradecimientos

Beata Fylkner y Dalia Mohamed Nawai Ahmed elaboraron este recurso bajo la supervisión de Agata Walczak, del PNUD. La presente publicación se ha beneficiado de las contribuciones especializadas, un aseguramiento de la calidad sustantivo y la finalización conjunta de Zeina Hilal, Brigitte Filion e Isabella Flisi, de la UIP.

El PNUD y la UIP reconocen las aportaciones de las personas cuya orientación técnica y conocimiento institucional fueron fundamentales en diversas fases, incluidas las de consulta y revisión, entre ellas:

Por parte del PNUD: Aleida Ferreyra, Najia Hashemee, Joanna Hill, Erika Paakkinen, Guillermina Martín, Corneliu Eftodi, Guro Wiik, Ilaria Mariotti, Ivonne Urriola Peréz, Moema Dutra Freire, Symphorosa Oundo, Tsega Gebremeskel, Thomas Gregory, Alexander Read, Charmaine Rodrigues, Alejandra García y Michelle Volpin.

Por parte de la UIP: Kareen Jabre.

Por parte de ParlAmericas: Natalí Casanova y Clara Basilio.

Por parte de la Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* (CPA): Bénite Dibateza.

El PNUD y la UIP desean expresar su agradecimiento a los parlamentos de Australia, el Canadá, España, el Estado Plurinacional de Bolivia, Filipinas, Francia, Indonesia, México, el Reino Unido y Suiza por revisar sus respectivos estudios de casos y proporcionar comentarios antes de la publicación.

Agradecemos sinceramente la valiosa participación de las siguientes personas en la revisión y la valoración de los estudios de casos: Sra. Maria Nguyen y Sra. Carolyn Wilkes, Comisionado de Seguridad Electrónica (Australia), Sra. Daniela Navia, PNUD (Bolivia), Sra. Iqra Khalid, parlamentaria por Mississauga-Erin Mills, Cámara de los Comunes (Canadá), Sr. Eric Janse, Secretario de la Cámara de los Comunes (Canadá), Sr. Jeffrey LeBlanc, Subsecretario de Procedimientos de la Cámara de los Comunes (Canadá), Sra. Carolyne Evangelidis, Oficial Jefe de Recursos Humanos de la Cámara de los Comunes (Canadá), Sr. Michel Bédard, Secretario Judicial y Asesor Parlamentario de la Cámara de los Comunes (Canadá), Sr. Mathieu Peruyero, Administrador Superior de la Oficina del Presidente y de la Mesa del Senado francés (Francia), Sra. Bermet Ubaidillaeva, PNUD (Kirguistán), Sra. Tatiana Telles Calderón, Directora General de la Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados de México (México), Sra. Grettel Rodríguez Almeida, titular de la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República (México), Sra. Sol Sánchez, Analista de Género, PNUD (México), Sra. Sophie Page y Sra. Lynne Elliot, White Ribbon UK (Reino Unido), Sra Kadiatu Bachalle-Taylor, PNUD (Sierra Leona), Sr. Chathuranga Hapuarachchi, PNUD (Sri Lanka), Sra. Monika Baum, Oficial de Seguridad de la PSU, Servicios Parlamentarios Federales del Parlamento de Suiza (Suiza), Sra. Annet Mpabulungi Wakab, PNUD (Uganda) y Sra. Virginia Varela y Sra. Stéphanie Rouvray, PNUD (Uruguay).

El PNUD y la UIP agradecen sinceramente el apoyo de Global Affairs Canada, Irish Aid y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo por su contribución para la producción de la presente publicación.

Índice

Prólogo del PNUD 3

Prólogo de la UIP 4

Agradecimientos 5

1. Introducción 7

2. Tipología de las respuestas institucionales 10

2.1 Prácticas de autorregulación 12

México 13

2.2 Notificación, denuncia y sanción 17

Australia 18

2.3 Reformas legislativas 23

Estado Plurinacional de Bolivia 24

Kirguistán 27

2.4 Formación y desarrollo de capacidades 30

Canadá 31

Uganda 34

Filipinas 36

2.5 Promoción 39

Indonesia 40

Benin 42

2.6 Medidas contra la violencia de género facilitada por la tecnología 45

México 47

Australia 49

Suiza 51

Uruguay 54

2.7 Servicios de apoyo 56

Francia 57

2.8 Protección 59

Reino Unido 60

2.9 Grupos de apoyo 64

Sierra Leona 65

Sri Lanka 67

2.10 Supervisión y rendición de cuentas 70

España 71

3. Conclusiones 74

1. Introducción

Después de un siglo XX marcado por un movimiento progresista de las mujeres y avances significativos hacia la igualdad de género, la inversión de esos logros conseguidos con esfuerzo ya no es una amenaza distante, sino una realidad emergente.

En todo el mundo, la proporción de escaños parlamentarios que ocupan las mujeres no solo se está estancando sino que, en algunos casos, está disminuyendo, incluso en países con cuotas de género y una legislación progresista[1]. Esta tendencia debería servir de llamada de atención para los políticos, los profesionales y los especialistas por igual: el liderazgo inclusivo es un proyecto en curso. Cuando los parlamentos no garantizan la participación igualitaria y significativa de las mujeres, los efectos colaterales son rápidos y graves, y perjudican a las personas, debilitan la confianza en las instituciones y erosionan los beneficios democráticos de la representación diversa. En una época en la que las instituciones democráticas luchan contra una crisis de confianza, la violencia política plantea la amenaza de suprimir la participación por un lado y debilitar la representación por otro, lo que pone en riesgo la legitimidad del sistema democrático[2]. Los parlamentos, en calidad de empleador y organismo normativo, deben velar por unos lugares de trabajo seguros e inclusivos, donde se protejan a los parlamentarios y miembros del personal parlamentario y se fomenten unas condiciones que favorezcan la participación política significativa.

La violencia contra las mujeres en la política es un desafío urgente que socava la participación plena de las mujeres en las instituciones políticas y su capacidad de influir y participar equitativamente en la adopción de decisiones. El acoso y la violencia en los parlamentos, además de estar generalizados y ser sistémicos, han evolucionado junto a la presencia cada vez mayor de las mujeres en el ámbito de la política, y la oposición a menudo se intensifica como respuesta de quienes se resisten a los cambios en favor de la igualdad de género[3]. La violencia contra las mujeres en la política puede adoptar muchas formas —física, psicológica, sexual, económica, cultural y, cada vez más, digital— y se perpetra, instiga o amplifica tanto en la sociedad en general, incluidos los espacios en línea[4], como dentro de los lugares de trabajo del parlamento por parte de miembros de las propias instituciones.

La Unión Interparlamentaria (UIP) ha conseguido avances notables en la documentación de la prevalencia de la violencia contra las mujeres en la política. Sus resultados revelan que el 75 % de las mujeres parlamentarias que respondieron a la encuesta sobre sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos en Asia y el Pacífico, el 80 % en África y el 85 % en Europa han sufrido violencia psicológica. Entre el personal parlamentario que ha respondido a la encuesta, el 36 % en la región de Asia y el Pacífico, el 46 % en África y el 41 % en Europa declararon haber sido víctima de violencia sexual en el lugar de trabajo. Cabe destacar que la predominancia de la violencia psicológica en el personal parlamentario es todavía mayor y aumenta en todas las regiones: el 63 % de las mujeres miembros del personal parlamentario encuestadas en la región de Asia y el Pacífico, el 69 % en África y el 52 % en Europa habían sufrido violencia psicológica[5]. ParlAmericas, por ejemplo, ofrece una plataforma interactiva que realiza el seguimiento del modo en que las asambleas legislativas de la región de América Latina y el Caribe ponen en marcha prácticas internas para mejorar la

1 IDEA Internacional, *2024 Elections Super-Cycle: A Key Moment for Gender Equality?*, 2024, y ONU-Mujeres, *Por qué hay tan pocas mujeres en puestos de liderazgo político. Cinco medidas para impulsar la participación política de las mujeres*, 2024.

2 OCDE, *Trust in government*, s. f.

3 Erica Chenoweth y Zoe Marks, "Revenge of the Patriarchs: Why Autocrats Fear Women", *Foreign Affairs*, 2022.

4 Atenea: Por una democracia 50/50 (PNUD, ONU-Mujeres e IDEA Internacional), *Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla*, 2020, e IDEA Internacional, *Violencia política de género en la esfera digital en América Latina*, 2024.

5 Boletín temático de la UIP, *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in the Asia-Pacific region*, 2025; Boletín temático de la UIP, *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Africa*, 2021, y Boletín temático de la UIP, *Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los Parlamentos de Europa*, 2018.

receptividad a las cuestiones de género[6]. Aun así, pese al volumen cada vez mayor de evidencias, apenas se han realizado análisis sistemáticos del modo en que responden los parlamentos y de las medidas que adoptan, de la eficacia con la que funcionan en la práctica y de las condiciones institucionales y políticas en las que se asientan.

Esta investigación pretende colmar esa laguna. Su propósito es elaborar un producto del conocimiento práctico que permita orientar el desarrollo de posibles políticas y apoyar las estrategias a disposición de los profesionales, incluidas las oficinas en los países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Además, podrá servir como recurso valioso para los parlamentarios, las comisiones parlamentarias y los grupos que tienen la intención de frenar la violencia de género en los parlamentos y la política, al fundamentar sus medidas y orientar las iniciativas de reforma.

El presente estudio tiene tres objetivos fundamentales: identificar y categorizar los principales tipos de respuesta institucional; documentar las buenas prácticas en cada categoría, sobre la base de la diversidad regional, y proporcionar recomendaciones factibles relativas a las normas de política y puntos de partida para la acción parlamentaria y la reforma institucional. El proyecto se apoya firmemente en los objetivos del PNUD en materia de gobernanza e igualdad de género, así como en su plan estratégico general.

6 ParlAmericas, *Progreso institucional en igualdad de género en los parlamentos de las Américas y el Caribe*, 2025.

Violencia psicológica - Mujeres parlamentarias

75 %
de las mujeres parlamentarias de la región de Asia y el Pacífico

80 %
de las mujeres parlamentarias de África

85 %
de las mujeres parlamentarias de Europa

Violencia sexual en el lugar de trabajo - Personal parlamentario encuestado

36 %
de las mujeres de la región de Asia y el Pacífico

41 %
de las mujeres en Europa

46 %
de las mujeres en África

Violencia psicológica - Personal parlamentario

52 %
de las mujeres en Europa

63 %
de las mujeres de la región de Asia y el Pacífico

69 %
de las mujeres en África

2. Tipología de las respuestas institucionales

Las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres en la política adoptan muchas formas y varían según algunos aspectos clave, fruto de los diversos grados de voluntad y disposición para el cambio.

Un aspecto importante es su **alcance y grupo destinatario**: algunas se centran únicamente en las mujeres parlamentarias, mientras que otras incluyen a todos los parlamentarios y miembros del personal parlamentario. Es fundamental incluir al personal parlamentario porque suele afrontar riesgos distintos y se ha excluido históricamente de las protecciones, por lo que queda en una situación de vulnerabilidad y sin recursos suficientes. Otro aspecto es su **objetivo temporal**: algunos mecanismos son preventivos y tienen por objeto detener la violencia antes de que ocurra; otros se centran en las sanciones y en exigir responsabilidades a los infractores después de los incidentes, y otros brindan apoyo y proporcionan asistencia y atención a las personas supervivientes durante y después de ese tipo de actos. La **rendición de cuentas** también difiere. La responsabilidad del cumplimiento y la supervisión podrá recaer en órganos parlamentarios internos, comisiones independientes o actores externos. Por último, estos mecanismos cuentan con diferente **grado de institucionalización**. Pese a la preferencia por respuestas institucionalizadas en detrimento de iniciativas *ad hoc* o individuales, lo que refleja la visión de que una responsabilidad institucional fundamental es garantizar un entorno de trabajo seguro, las prácticas aún difieren mucho en cuanto al grado en que se han integrado y sistematizado. **El presente estudio se centra en las medidas que abordan el acoso y la violencia que ocurren principalmente en el lugar de trabajo del parlamento en vez de la violencia contra las mujeres en la política que tiene lugar en la sociedad en general.** Por otro lado, es importante reconocer que las medidas institucionales no están aisladas: a menudo emergen junto a iniciativas sociales más amplias que abordan los factores impulsores y las manifestaciones generales de la violencia contra las mujeres en la política o se complementan con este tipo de labor. Algunas de estas medidas para toda la sociedad se reflejan en los estudios de casos, lo que ilustra que las dos pueden reforzarse entre sí.

En esta sección se presenta una tipología de medidas institucionales en la que se exponen 10 tipos diferentes de respuestas a la violencia de género en los parlamentos. Ilustra la variedad de acciones que se pueden emprender para promover unas instituciones políticas más inclusivas, seguras y sensibles al género. La tipología se desarrolló por medio de un examen de las investigaciones existentes y se estructuró intencionadamente en torno a las medidas que se han puesto en marcha y se han observado en diversos contextos parlamentarios. Este énfasis en las prácticas existentes permite realizar una evaluación del modo en que estas medidas funcionan en la práctica y apoya la formulación de recomendaciones firmemente fundadas en las realidades parlamentarias.

Aunque muchas iniciativas no se ajustan perfectamente a una sola categoría, y algunas reflejan la realidad de que las respuestas suelen evolucionar fruto de la combinación de esfuerzos con el paso del tiempo, el propósito es aclarar el modo en que los diversos tipos de apoyo se relacionan, refuerzan y complementan entre sí. No obstante, su eficacia podrá variar en función del contexto. Estas medidas comprenden desde la sensibilización, que hace el trabajo preparatorio al fomentar el reconocimiento de los problemas y cambiar las normas, hasta unos enfoques vinculados con más recursos y compromisos, como las reformas legislativas, que exigen una participación institucional de mayor calado. Cada una desempeña una función diferente y necesaria a la hora de abordar el complejo desafío de la violencia contra las mujeres en la política.

Para ilustrar estos matices de la manera más concreta posible, esta sección incluye estudios de casos para cada medida, que indican el modo en que se han ejecutado las distintas respuestas en la práctica y ponen de relieve el papel de apoyo de agentes externos como el PNUD. Estos ejemplos no pretenden servir como modelos perfectos; en vez de eso, su valor radica en exponer la manera en que los diferentes enfoques se abren camino por las compensaciones, las limitaciones y el aprendizaje continuo del mundo real. Todos los parlamentos y profesionales deben enfrentarse a estas problemáticas. Aunque estos ejemplos no pueden plasmar plenamente la magnitud del compromiso y la innovación que han demostrado los parlamentos y sus asociados, sí tienen por objeto incitar a la reflexión, fundamentar los planteamientos prospectivos para abordar la violencia contra las mujeres en la política y ofrecer ideas sobre qué contribuye a lograr cambios significativos y duraderos.

2.1 Prácticas de autorregulación

A los parlamentos, como poder separado del Gobierno, normalmente se les confieren facultades para administrar sus propios recursos humanos internos y sus cuestiones de salud y seguridad en el trabajo. Este es un elemento crucial para garantizar la independencia parlamentaria. En cambio, el resultado ha sido que muchos parlamentos no disponen de suficientes garantías jurídicas y normativas en vigor para proteger a los parlamentarios y los miembros del personal parlamentario contra la violencia o el acoso. En los últimos años, a medida que los parlamentarios han comenzado a hablar más abiertamente de las amenazas y los actos de violencia, intimidación y acoso, se han agilizado las dinámicas para garantizar el establecimiento de mecanismos de protección apropiados para los parlamentarios, sus equipos políticos y el personal de los servicios parlamentarios.

Por autorregulación se entiende los protocolos y las políticas de carácter interno que adoptan los parlamentos para orientar el desarrollo de los procesos legislativos y a los actores parlamentarios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la define como un "mecanismo de gobernanza creado recientemente cuya importancia es cada vez mayor para la mitigación de los desafíos de gobernanza"[7]. Al contrario de lo que ocurre con las leyes, las prácticas de autorregulación no son jurídicamente vinculantes y tienden a tener una aplicación más laxa, aunque a menudo van acompañadas de mecanismos de notificación, denuncia y sanción que aumentan sus repercusiones. Estos aspectos se desarrollan en la siguiente sección. Las medidas de autorregulación adoptan varias formas. En el contexto de la violencia contra las mujeres en la política, incluyen políticas internas de lucha contra el acoso sexual, códigos de conducta y marcos de ética diseñados para fomentar un entorno laboral seguro y respetuoso en el parlamento.

La publicación de la UIP, *Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos*[8], ofrece consejos detallados y herramientas prácticas para diseñar e implementar ese tipo de políticas. Expone medidas para movilizar la voluntad política, evaluar los marcos existentes, recopilar datos y consagrar normas en las políticas institucionales[9]. Estas recomendaciones enfatizan la importancia del compromiso de los líderes y la preparación institucional, factores clave que influyen directamente en el éxito de los esfuerzos de autorregulación. La adopción de medidas de autorregulación requiere voluntad política, no solo para introducir oficialmente nuevas políticas, sino también para integrarlas en la práctica institucional. Estas medidas no generan concienciación, confianza o aceptación de la noche a la mañana. Sin embargo, cuando los dirigentes hacen esfuerzos sostenidos, la autorregulación puede convertirse en una herramienta poderosa para institucionalizar las iniciativas en favor de la igualdad. Los líderes políticos cuya intención sea promover la agenda para la igualdad de género podrían, por ejemplo, plantearse establecer un protocolo de prevención del acoso sexual, ya que, al hacerlo, no solo se inicia el proceso de un cambio cultural, sino que también proporciona la infraestructura institucional necesaria para sostener ese cambio con el tiempo.

El Senado y la Cámara de Diputados de México ilustran el recorrido no lineal de las reformas institucionales. Sus experiencias indican que el progreso rara vez se produce de una vez, sino por medio de pruebas, revisiones y un compromiso persistente de los dirigentes.

7 OCDE, *State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, 2015, y Ulf Papenfuß y Christian A. Schmidt, "*Understanding self-regulation for political control and policymaking: Effects of governance mechanisms on accountability*", *Governance*, 34/4 (2021), 1115-1141.

8 UIP, *Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos* 2019.

9 *Ibid.*



México

Senado de México: de la fragmentación a la integración

Con anterioridad al año 2019, el Senado de México abordaba la violencia contra las mujeres en la política a través de dos marcos por separado, un protocolo para prevenir, atender y sancionar el acoso sexual y unas directrices para abordar el acoso en el lugar de trabajo[10]. Estos marcos, que operaban independientemente, provocaban confusión, dispersaban las responsabilidades, presentaban criterios incoherentes y daban lugar a un cumplimiento desigual. Esta fragmentación obstaculizó la aplicación de respuestas oportunas y claras y mermó la confianza en el sistema.

Justificación y planteamiento de la reforma

Para abordar esta problemática, el Senado consolidó sus esfuerzos en un solo protocolo centrado en cualquier víctima de la violencia de género, independientemente de si los actos constituyen o no una conducta tipificada penalmente, diseñado para:

- → velar por la atención y el apoyo a las personas que sean víctimas de actos que puedan constituir delitos; en ese tipo de casos, se lleva a cabo la remisión correspondiente a las autoridades competentes;
- → definir claramente las funciones y responsabilidades de los agentes institucionales para garantizar un seguimiento efectivo;
- → mejorar la capacidad del personal para que se produzca una aplicación profesional y sensible, y
- → mantener campañas continuas de sensibilización sobre las medidas para aumentar la visibilidad y alentar su uso.

Como se refleja en su nombre, el *Protocolo para la prevención, atención y sanción de la violencia de género al interior del Senado de la República* adopta un enfoque integrado que comprende la prevención, el apoyo y la pena. Enfatiza la combinación de actividades de formación y creación de capacidad con iniciativas de sensibilización y medidas de control del cumplimiento para promover unos cambios duraderos[11].

10 Senado de la República de México, *Protocolo para la prevención, atención y sanción de la violencia de género al interior del Senado de la República*.

11 *Ibid.*

Principales características del nuevo protocolo

Las siguientes características pueden servir de puntos de referencia útiles para otras personas que trabajan en aras de fortalecer las respuestas institucionales contra la violencia de género.

1

Un fundamento sólido

El protocolo se fundamenta firmemente en la legislación nacional de México y en los compromisos internacionales, lo que expone claramente el modo en que estas obligaciones jurídicas determinan y justifican su enfoque. Define objetivos específicos y se guía por valores fundamentales como la buena fe, la diligencia debida, las prácticas acordes para el tratamiento de los traumas, la sensibilidad en materia de género, la imparcialidad y la estricta confidencialidad. Juntos, estos elementos crean una base normativa sólida que ayuda a unir los principios jurídicos con la aplicación diaria. Lo más importante es que este planteamiento no formula la igualdad de género como una cuestión exclusiva de las mujeres, sino como la piedra angular de la democracia constitucional y la integridad institucional.

2

Acción preventiva

Al contrario que los protocolos que se centran principalmente en la denuncia y la sanción, este protocolo pone énfasis en el cambio cultural y la internalización de los principios de la igualdad de género, lo que conlleva la integración de estos valores en la práctica diaria y las normas institucionales. Exige actividades de formación y sensibilización para todo el personal, se compromete a revisar las políticas en busca de sesgo de género y requiere evaluaciones periódicas de los esfuerzos destinados a la prevención con disposiciones para intensificarlos si los problemas persisten o se agravan.

3

Responsabilidades claras

El protocolo asigna claramente responsabilidades para todos los aspectos, incluidos los de formación y evaluación. Normaliza los procesos para reducir la confusión; en ese sentido, es la Contraloría Interna la que debe recibir concretamente las quejas y las denuncias administrativas, investigarlas y realizar su seguimiento.

La Unidad Técnica para la Igualdad de Género es el primer punto de contacto en los casos de violencia de género en el Senado y, en el ejercicio de sus competencias, prepara una opinión técnica dentro de un plazo de 10 días laborables desde que recibe la notificación de los actos. Esta opinión se remite a los órganos competentes (la Contraloría Interna, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Recursos Humanos) para que, de conformidad con sus respectivas facultades, puedan determinar y aplicar las medidas pertinentes.

Es importante poner de relieve la importancia de la opinión técnica, ya que constituye un instrumento especializado con una perspectiva de género que permite a los órganos competentes recibir elementos técnicos para el debido análisis y la tramitación adecuada de cada caso.

En ese documento se detallan las circunstancias y los acontecimientos pertinentes que permiten demostrar la posible existencia de violencia o discriminación en el Senado; recomendaciones de diligencia debida desde una perspectiva de género; la identificación de las necesidades, los factores de riesgo, las condiciones de seguridad, los requisitos de atención y las medidas necesarias para abordar la situación, así como recomendaciones para lograr la restitución efectiva de los derechos de las víctimas. Se elabora sobre la base de entrevistas realizadas a las víctimas, tratando en todo momento de evitar procesos de revictimización. Asimismo, la opinión técnica corre a cargo de personal especializado en cuestiones de género y violencia, lo que refuerza la diligencia debida de la institución en la tramitación de los casos. Cuando se precisa colaboración, se emplean flujogramas y elementos visuales para aclarar las funciones y los procedimientos.

4 **Supervisión y vigilancia**

Un comité multidisciplinar, compuesto por representantes de la Mesa del Senado, la Comisión para la Igualdad de Género, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Recursos Humanos, la Contraloría Interna y la Unidad Técnica para la Igualdad de Género, se reúne trimestralmente para fortalecer las respuestas institucionales a las preocupaciones de género. Durante estas reuniones, el comité realiza el seguimiento del número y la naturaleza de las denuncias recibidas, revisa las opiniones técnicas emitidas y vigila el cumplimiento de las recomendaciones. También examina casos individuales para identificar los desafíos recurrentes y las mejores prácticas emergentes, y emplea esta valoración para mejorar continuamente los protocolos y procesos internos.

Pruebas del impacto

Desde la aprobación del protocolo en 2019, el comité ha ayudado a aclarar las funciones institucionales, mejorar los sistemas de vigilancia y mantener el compromiso político con la igualdad de género en el Senado. En 2022, se publicó una segunda edición del protocolo que incorporaba un flujograma visual para simplificar el proceso y mejorar la accesibilidad. La continuidad de las reuniones del comité y el perfeccionamiento constante de las prácticas relacionadas con la implementación apuntan a un sistema bien coordinado y funcional que ha logrado visibilidad y relevancia política. Los informes de las reuniones disponibles públicamente corroboran el uso activo del mecanismo de denuncia y reflejan una transparencia y rendición de cuentas cada vez mayores, lo que ilustra que el protocolo se está aplicando en la práctica y está determinando las respuestas institucionales contra la violencia de género.

Lecciones aprendidas del Senado y la Cámara de Diputados de México

En México existe la firme voluntad política de fortalecer las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres en la política. Como se ha señalado anteriormente, el Senado ha consolidado hace poco varios protocolos fragmentados en un marco más integrado. La Cámara de Diputados también está reformando actualmente su protocolo de actuación contra la violencia sexual y la discriminación, lo que genera una valiosa reflexión institucional pese a que las nuevas directrices aún deban finalizarse. A partir de las experiencias de ambas cámaras y las conversaciones con las partes implicadas en estas reformas en curso, las consideraciones siguientes ofrecen aportes que podrán ser de utilidad para otros parlamentos que estén analizando maneras de mejorar sus respuestas a la violencia contra las mujeres en la política.

1. **Optimizar y armonizar los marcos**
La fragmentación o la superposición de las políticas en materia de conducta, acoso, discriminación y comportamiento en el lugar de trabajo pueden crear confusión para el personal y los dirigentes por igual, lo que complica el cumplimiento y una aplicación consistente. El examen y la consolidación de estas políticas en un marco más claro y coherente podrá permitir una implementación más efectiva.

2. **Fortalecer el sistema de control**
Los mecanismos internos de cumplimiento a veces carecen de la autoridad o la independencia suficientes para garantizar la rendición de cuentas. La capacitación de las unidades de género o entidades similares con unas funciones más claras de supervisión y el fomento de la colaboración entre el departamento de recursos humanos, el departamento jurídico y los dirigentes políticos podrían fortalecer este sistema de control.

3. **Abordar los conflictos de intereses**
La supervisión puede ponerse en peligro cuando los responsables del control del cumplimiento están implicados en los casos. La consideración de mecanismos en los que participen investigadores o comisiones especiales o independientes para ese tipo de situaciones podrá ayudar a salvaguardar la imparcialidad y mantener la confianza en el proceso.

4. **Aclarar y hacer cumplir los límites a la inmunidad parlamentaria**
La inmunidad parlamentaria puede ser una protección para el discurso nocivo y plantear dificultades a la hora de abordar las faltas de conducta. Es preciso reflexionar detenidamente sobre la definición de las normas de comportamiento que se aplican en el discurso protegido y la manera en que los comités de ética pueden abordar las violaciones al tiempo que respetan la independencia legislativa.

5. **Simplificar los procedimientos y darles visibilidad**
La jerga jurídica y la complejidad burocrática pueden desalentar la participación y dificultar que las personas entiendan sus derechos y las opciones de las que disponen. El uso de un lenguaje sencillo junto con una ayuda visual, como flujogramas o guías paso a paso, puede mejorar la claridad y ayudar a los usuarios a navegar por los procedimientos con más confianza. Como señaló una de las personas entrevistadas: “Si las directrices no las entiende un niño, son malas directrices”.

2.2 Notificación, denuncia y sanción

Los mecanismos de notificación y denuncia proporcionan un proceso formal para abordar el acoso, la intimidación, la discriminación o la violencia de género en las instituciones parlamentarias. Normalmente especifican a la persona o el organismo al que puede recurrir la población en busca de apoyo y asesoramiento, cómo se deberían presentar y tramitar las denuncias y quién asume la responsabilidad de gestionar el procedimiento. La mayoría de los sistemas describen a rasgos generales los principales elementos de procedimiento, como los plazos para las investigaciones, las funciones y responsabilidades y los criterios para la adopción de decisiones, incluidas las posibles sanciones o medidas disciplinarias, para garantizar la rendición de cuentas cuando las denuncias se consideren fundadas.

El establecimiento de ese tipo de sistemas es complejo, ya que los parlamentos a menudo se enfrentan al diseño de sistemas que podrán exigirles responsabilidades a sus integrantes, en calidad de funcionarios elegidos, por su conducta. Para que ese tipo de procesos sea fiable y se pueda utilizar, los parlamentarios y los miembros del personal deben tener confianza en su equidad y eficacia. Su éxito también podrá depender de la coordinación entre las estructuras internas, especialmente cuando las responsabilidades de la notificación, la investigación y la imposición de sanciones estén divididas entre distintos departamentos. En algunos contextos, la complejidad se agrava aún más por los arreglos institucionales, por ejemplo, cuando no es el propio parlamento quien gestiona al personal parlamentario, sino una autoridad de servicio público del poder ejecutivo. Australia creó recientemente un mecanismo de notificación y denuncia desde cero, una iniciativa ambiciosa que, aunque no estuvo exenta de dificultades, ofrece lecciones útiles sobre el modo de iniciar y desarrollar ese tipo de sistemas.

© PNUD/Moises Castillo/AP
La candidata presidencial de Honduras, Xiomara Castro,
saluda a sus simpatizantes tras las elecciones del domingo en Tegucigalpa.





Australia

La crisis como catalizador para la reforma

Las preocupaciones por los abusos de género en el Parlamento Federal de Australia alcanzaron su punto álgido en 2021, cuando Brittany Higgins, integrante del personal parlamentario, declaró públicamente que la habían violado en el interior del parlamento[12]. Su testimonio desencadenó una indignación generalizada en el público y una presión renovada para que el parlamento adoptara medidas significativas[13]. Australia había tenido un comisionado específico para la discriminación por razón de sexo desde 1984, como parte de su Comisión de Derechos Humanos[14]. En respuesta a la crisis, el Gobierno le encomendó a la entonces comisionada, Kate Jenkins, la tarea de dirigir un examen independiente de la cultura en el lugar de trabajo del parlamento[15].

El informe resultante, *Set the Standard: Report on the Independent Review into Workplaces* (Sentar las bases: informe sobre el examen independiente en los lugares de trabajo), expuso cuestiones sistémicas, entre ellas de intimidación, acoso sexual y discriminación, y presentó 28 recomendaciones detalladas para transformar las normas en el lugar de trabajo, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la seguridad[16]. Todas las partes principales respaldaron el informe y se comprometieron a aplicar sus recomendaciones[17]. El Gobierno estableció un grupo de trabajo multipartidista, integrado por altos representantes del Gobierno, la oposición y los partidos minoritarios, así como un parlamentario independiente, con miras a orientar y supervisar el proceso de reforma. El grupo incorporó a los ministros y ministros en la sombra responsables de carteras como las de mujeres, finanzas, servicios públicos y normas parlamentarias para garantizar el compromiso político de alto nivel[18].

Del examen independiente al cambio sistémico

Una recomendación fundamental fue la creación de un sistema de notificación y denuncia que fuera fiable. El hecho de que la recomendación proviniera de una propuesta independiente, pública y claramente articulada puede que influyera a la hora de convencer al parlamento de que persiguiera una reforma tan ambiciosa y exigente en términos de esfuerzo. Esto enfatiza el valor estratégico de los exámenes independientes para catalizar el cambio institucional. Puede que el establecimiento de un grupo de trabajo bipartidista específico para dirigir la implementación y la decisión de publicar informes sobre los progresos realizados en 2023 y 2024, junto con la planificación de una evaluación independiente externa en 2025, también contribuyeran a la rápida adopción de las reformas.

12 *News.co.au*, "Young staffer Brittany Higgins says she was raped at Parliament House", 2021.
13 *BBC News*, "Brittany Higgins: Australian parliament makes formal apology to rape accuser", 2022.
14 *Comisión de Derechos Humanos de Australia*.
15 *The Guardian*, "*Sex discrimination commissioner Kate Jenkins to lead review into parliament's workplace culture*", 2021.
16 Comisión de Derechos Humanos de Australia, *Set the Standard: Report on the Independent Review into Workplaces*, 2021.
17 Comisión de Derechos Humanos de Australia, *Parliament's improved workplace culture is an example for others*, 2023.
18 Parlamento de Australia, *Parliamentary Leadership Taskforce*.

El mecanismo en la práctica: el sistema independiente de denuncia y apoyo de Australia

Para abordar el perjuicio por razón de género y las faltas de conducta en el lugar de trabajo del parlamento, Australia estableció dos mecanismos independientes:

- → **El Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento** El Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento es un órgano independiente de recursos humanos y apoyo establecido para ayudar a impulsar el cambio cultural en los lugares de trabajo de los parlamentos del *Commonwealth*[19]. Ofrece una serie de servicios de apoyo con capacitación para el tratamiento de los traumas y de resolución de denuncias, incluidos aspectos de asesoramiento, mediación, remisiones a servicios especializados y asistencia con la elaboración de informes policiales. Todas las personas que trabajan en el parlamento, incluidos los miembros del personal y los parlamentarios, pueden beneficiarse de este servicio.
- → **La Comisión Independiente de Normas Parlamentarias** La Comisión Independiente de Normas Parlamentarias es un órgano independiente compuesto por personas que no son parlamentarias, como especialistas jurídicos, anteriores miembros de tribunales y defensorías del pueblo. Investiga denuncias oficiales de faltas de conducta y recomienda sanciones con arreglo a los nuevos códigos de conducta respaldados por el parlamento en 2024. Aunque la independencia estructural de la Comisión Independiente de Normas Parlamentarias tiene por objeto garantizar la neutralidad y el debido proceso, su autoridad tiene límites: en los casos graves de faltas de conducta donde haya parlamentarios implicados, la decisión final recae en la Comisión de Inmunidad Parlamentaria, que está integrada por parlamentarios en ejercicio[20].

Ambos mecanismos tienen el propósito de funcionar fuera de las jerarquías tradicionales de los partidos y los sistemas internos de recursos humanos. Esta independencia es esencial: ayuda a aumentar la confianza entre distintas ideologías políticas, especialmente en entornos donde la lealtad, las represalias o los riesgos para la reputación a menudo disuaden a las personas de dar un paso al frente.

Primeros resultados y desafíos actuales

El equipo de asesoramiento y apoyo del Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento ha experimentado un aumento progresivo de la participación desde su creación, y ha tramitado 121 casos en su primer año (2021-2022), 411 en el segundo (2022-2023) y 339 casos entre el 1 de octubre de 2023 y el 30 de junio de 2024 únicamente. Esta tendencia ascendente refleja un incremento en el conocimiento del servicio entre los parlamentarios y los miembros del personal parlamentario, así como una confianza cada vez mayor en él. La mayoría de los casos se resolvieron informalmente, y menos de 10 en 2023-2024 avanzaron hasta denuncias formales, lo que pone de relieve el papel del Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento como primer punto de contacto y mecanismo de intervención temprana.

Aún es demasiado pronto para valorar la eficacia del sistema, especialmente de la Comisión Independiente de Normas Parlamentarias, ya que se puso en funcionamiento en octubre de 2024. Sin embargo, los casos individuales ponen de relieve tanto el potencial como los límites de la nueva infraestructura de denuncia y notificación. La senadora Fatima Payman, que denunció comentarios de insinuación sexual y falta de sensibilidad racial por parte de un compañero, elogió al Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento por su rápida actuación y por haber sentido su apoyo[21]. Por el contrario, la senadora Lydia Thorpe expresó su frustración tras dos denuncias sin

19 Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento.

20 *The Guardian*, "Jail threat could 'gag' whistleblowers going before Australian parliament's new workplace watchdog, critics warn", 2024.

21 *ABC News*, "Senator Fatima Payman discloses 'inappropriate' behaviour by senior parliamentary colleague", 2025.

resolver, una relacionada con un caso de acoso sexual y la otra con actos de intimidación por parte de antiguos compañeros[22]. En el segundo caso, el acusado se negó a someterse a un proceso de mediación y la denuncia no prosperó, lo que llevó a Thorpe a describir al Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento como una "calle sin salida". Pese a que enfatizó que su crítica no iba dirigida hacia el personal, sostuvo que el proceso "no tiene verdadero poder". Desde entonces, ha solicitado elevar la denuncia a la Comisión Independiente de Normas Parlamentarias, aunque planteó su preocupación de que la Comisión de Inmunidad Parlamentaria, que decide sobre los casos de la Comisión Independiente de Normas Parlamentarias, funcione como una "protección extorsiva" dominada por los principales partidos.

El caso de la senadora Thorpe ilustra tanto el motivo por el que se necesitaba un órgano independiente encargado del control del cumplimiento como las tensiones que ha provocado el modelo actual. La Comisión Independiente de Normas Parlamentarias colma un vacío evidente al aceptar denuncias que se estancan en el Servicio de Apoyo en el Lugar de Trabajo del Parlamento, que carece de competencias para forzar la participación. No obstante, cuando las remisiones todavía deben pasar por un comité de parlamentarios en ejercicio, el sistema corre el riesgo de parecer politizado. Aunque la Comisión de Inmunidad Parlamentaria actúe con imparcialidad, como aseguran los parlamentarios, su estructura puede socavar aun así la percepción de independencia, algo que únicamente la práctica coherente y la transparencia pueden restablecer con el paso del tiempo.

Reflexiones sobre el diseño y la durabilidad

La experiencia de Australia indica que, incluso en instituciones dotadas de los debidos recursos que gozan de un firme apoyo multipartidista, el proceso de establecer sistemas de denuncia y notificación de casos rara vez es directo. Los primeros casos han revelado tensiones que ponen énfasis en la dificultad inherente de regular la conducta en los lugares de trabajo del ámbito de la política. Algunos de estos desafíos provienen de elecciones de diseño específicas, como la decisión de Australia de incorporar únicamente a parlamentarios en su Comisión de Inmunidad Parlamentaria, al contrario que, por ejemplo, el modelo mixto del Reino Unido, que incluye tanto a parlamentarios como a miembros externos. Aun así, ningún sistema puede protegerse plenamente de las presiones institucionales, sobre todo en sus fases iniciales.

Además, las bases sentadas ofrecen un motivo para un optimismo cauto. Desde el principio, el proceso incluyó múltiples mecanismos internos y externos de examen, que han ayudado a mantener la atención política y a garantizar que las deficiencias permanecen visibles. Los aspectos del examen periódico del nuevo proceso han reforzado el compromiso entre los diferentes partidos y han creado un espacio para ajustar y mejorar el sistema a medida que surgen nuevos retos, lo que ofrece una vía para la mejora continua a lo largo del tiempo.

22 *The Guardian*, "Lidia Thorpe reveals she made bullying complaint about Dorinda Cox which remains unresolved", 2025.

Reflexiones a partir del estudio de caso sobre el diseño de mecanismos eficaces de denuncia y notificación en el parlamento

Sobre la base de los aportes del estudio de caso, para que los mecanismos de notificación funcionen con eficacia, deben sustentarse en un fuerte control institucional, una línea más clara de responsabilidades y procedimientos operativos estándar bien definidos para su uso.

Al desarrollar o mejorar un mecanismo de denuncia, pueden tenerse en cuenta las preguntas siguientes para garantizar que sea apropiado, fiable y efectivo:

1. **¿Quién es el responsable de tramitar las denuncias?**
   ¿Es el órgano decisorio independiente y diverso, y está dotado de los debidos conocimientos especializados (por ejemplo, en materia jurídica, administrativa, de género y de derechos humanos)? ¿Incorpora a parlamentarios, agentes externos o una combinación de ambos? ¿Cuáles son las consecuencias de esa composición para la confianza y la equidad?

2. **¿Se pueden beneficiar del proceso todos los usuarios potenciales?**
   ¿Existen vías de notificación tanto formales como oficiosas? ¿Pueden presentarse las denuncias en persona y en línea? ¿Qué pasos se están dando para reducir los obstáculos para el personal marginado o subalterno?

3. **¿Cabe la posibilidad de denunciar irregularidades o notificar un caso como testigo?**
   ¿Permite explícitamente el sistema de denuncia a las personas que hayan presenciado una falta de conducta, pero que no hayan sido objeto de un abuso personalmente, dar un paso adelante y comunicar sus inquietudes?

4. **¿Responde el mecanismo de manera oportuna?**
   ¿Existen plazos claros para el examen y la resolución? ¿Qué salvaguardias se han establecido para evitar los retrasos o la acumulación de trabajo pendiente que pudieran desalentar la notificación de casos?

5. **¿Cabe la posibilidad de apelar o solicitar una supervisión independiente?**

   ¿Incorpora el proceso de denuncia controles, como una segunda fase de examen o una supervisión independiente, para mejorar la rendición de cuentas y la equidad? ¿Podría ayudar la puesta en marcha de una estructura doble, como la del modelo de Australia, a reforzar la integridad del procedimiento y tranquilizar a los parlamentarios de que no se adoptan decisiones sesgadas o equivocadas?

6. **¿Cómo se protege la confidencialidad?**
   ¿Qué medidas específicas garantizan la privacidad de los demandantes y las personas denunciadas? ¿Confían los usuarios en que la información no se filtrará o se usará indebidamente?

7 **¿Está protegido el proceso contra la influencia política?**
¿Cómo se mantiene la neutralidad política? Si los parlamentarios ocupan un puesto en el órgano de examen, ¿están todos los partidos (tanto de la mayoría como de la oposición) representados equitativamente? ¿Se tramitan con coherencia todas las denuncias, independientemente de la afiliación política o la antigüedad?

8 **¿Qué grado de transparencia tiene el mecanismo para el público y el parlamento?**
¿Se publican habitualmente estadísticas y resultados anonimizados de los casos? ¿Cómo se concilia la transparencia con la privacidad y la confidencialidad?

9 **¿Cómo conocerá la sociedad el mecanismo y cómo confiará en él?**
¿Qué estrategias de comunicación garantizarán que los parlamentarios, los miembros del personal y otros interesados conocen el mecanismo y saben usarlo? ¿Se proporcionan sesiones informativas o de capacitación?

10 **¿Existe un plan para la supervisión y la mejora continuas?**
¿Se revisará el mecanismo independientemente cada cierto tiempo? ¿Cómo se incorporarán las lecciones aprendidas o los nuevos desafíos a las reformas futuras?

2.3 Reformas legislativas

Por reforma legislativa se entiende la labor que realiza el parlamento para que la violencia contra las mujeres en la política se reconozca como una forma de perjuicio distinta e inaceptable. Ese tipo de reformas, al definir oficialmente esta clase de violencia en la ley, trata de aumentar la visibilidad, establecer la rendición de cuentas y proporcionar a los parlamentarios cauces legales para la reparación.

Hasta la fecha, solo algunos parlamentos han abordado esta cuestión por medio de una reforma legislativa. En los países donde se ha intentado ese tipo de reformas, como en Bolivia y Kirguistán, se han necesitado una firme voluntad política y alianzas sostenidas entre los principales actores.



Estado Plurinacional de Bolivia

Contexto y desafío

Las mujeres parlamentarias de Bolivia han sufrido violencia de género desde hace mucho tiempo sin una respuesta institucional significativa. Esta falta de apoyo probablemente haya contribuido al estancamiento —y más recientemente la disminución— de los niveles de participación de las mujeres en la política, pese a que Bolivia ocupa la segunda posición en la clasificación mundial a estos efectos con una representación de las mujeres que supera el 50 %. Las organizaciones de las mujeres han criticado constantemente al Gobierno por no mantener los compromisos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), así como por incumplir su reforma constitucional de 2009 que garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia[23]. No fue hasta el asesinato acaecido en 2012 de Juana Quispe, concejala municipal indígena, y el posterior debate nacional que el parlamento se vio obligado a actuar[24].

Puntos de partida y factores impulsores

La Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL) llevaba mucho tiempo defendiendo el reconocimiento jurídico de la violencia contra las mujeres en la política[25]. Pese a que el asesinato de Quispe aceleró la urgencia, la ACOBOL ya había encargado a una abogada en 2004 la redacción de una propuesta legislativa sobre la violencia contra las mujeres en la política[26]. Esta promoción continua y la creación de esta coalición parecen haber desempeñado un papel fundamental para provocar finalmente la acción parlamentaria[27].

La primera ley que criminaliza la violencia contra las mujeres en la política: implementación e impacto

La Ley N.° 243 contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, aprobada en mayo de 2012, se convirtió en la primera ley del mundo que criminaliza la violencia contra las mujeres en la política. Define 17 actos distintos de acoso y violencia en la política y contempla sanciones penales de 2 a 5 años de prisión en casos de acoso y de 3 a 8 años en situaciones de violencia política.

La implementación ha sido desigual[28]. La ACOBOL y sus asociados han documentado cientos de denuncias, aunque la mayoría no han propiciado investigaciones o condenas, lo cual pone de relieve las deficiencias significativas en el cumplimiento de la ley y las limitaciones de las reformas legislativas sin el apoyo, los recursos y la sensibilización adecuados por parte de las instituciones.

23 Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Noticias y medios de comunicación, "Committee On Elimination Of Discrimination against Women concludes fortieth session", 2008.

24 ONU-Mujeres, América Latina y el Caribe, *Across Latin America, women fight back against violence in politics*, 2018.

25 Carmen Alanis, *Violencia contra las mujeres en la política*, Fundación Kofi Annan, 2020.

26 Juliana Restrepo Sanín, "Criminalizing Violence against Women in Politics: Innovation, Diffusion, and Transformation", *Politics & Gender*, 18 (2022), 1-32.

27 Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Estudio de Caso: Fortalecimiento institucional contra la violencia política por razón de género*, 2017.

28 Centro Carter, *BOLIVIA Fourth Periodic Report: NGO Submission to the U.N. Human Rights Committee*, 2022.

No obstante, la Ley N.° 243 ha sido fundamental para visibilizar la violencia contra las mujeres en la política y para inspirar reformas similares en la región[29]. Al definir jurídicamente las formas de violencia que sufren las mujeres en el ámbito de la política, se sientan las bases del reconocimiento, la promoción y el cambio cultural. Los hechos recientes sugieren un impulso creciente: en 2024, la ACOBOL registró un nivel de resolución positiva de casos de un 68 %, y un 30 % de los casos siguen siendo objeto de examen[30]. Se emitieron las sentencias a 2 denunciados por violencia perpetrada por motivos políticos, y se dictaron las condenas definitivas del caso de Juana Quispe, lo que ratifica que la rendición de cuentas es posible aun con retraso.

Conclusiones

La experiencia de Bolivia pone énfasis en el papel esencial de la promoción continuada por parte de la sociedad civil con miras a crear las condiciones necesarias para efectuar reformas legislativas y convertir los casos de gran repercusión en cambios duraderos. También demuestra que los compromisos jurídicos nacionales e internacionales pueden propiciar reformas sistémicas más allá de la sensibilización. A su vez, el presente estudio pone de relieve los desafíos que plantea abordar la violencia contra las mujeres en la política por medio de los cauces legales en un poder judicial con recursos insuficientes y sobrecargado, lo cual subraya la necesidad de combinar las reformas legislativas con las campañas de promoción y la creación de capacidad.

29 Juliana Restrepo Sanín, "*The Law and Violence against Women in Politics*", *Politics & Gender*, 14/4 (2017), 676-680.

30 Centro de Atención y Monitoreo de Acoso y Violencia Política (ACOBOL), *BOLETÍN INFORMATIVO GESTIÓN 2024*, s. f.

Las leyes modelo para abordar la violencia contra las mujeres en la política en América Latina y el Caribe

Las leyes modelo sirven como plantillas para orientar la formulación de leyes y armonizar las normas sobre cuestiones específicas en los distintos países. Ayudan a quienes legislan en la revisión o la propuesta de proyectos de ley y enmiendas al ofrecer marcos jurídicos y conceptuales coherentes. En América Latina y el Caribe, organizaciones regionales como ParlAmericas apoyan este tipo de iniciativas al facilitar el diálogo legislativo y promover las mejores prácticas en materia de igualdad de género y derechos humanos.

La Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, promulgada en 2017 por el mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará, proporciona un marco integral para abordar la violencia contra las mujeres en la política[31]. A partir de las definiciones que figuran en la Convención Interamericana, abarca la violencia física, sexual, psicológica, económica y simbólica tanto en el ámbito público como en el privado. Reafirma el derecho de la mujer a participar en la vida política y pública libre de violencia y expone los deberes del Estado para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia por medio de reformas legislativas e institucionales.

El desarrollo y la promoción de esta ley modelo ejemplifica la diplomacia parlamentaria y la colaboración regional, lo cual fomenta las normas comunes y el apoyo mutuo entre los parlamentos comprometidos con defender la igualdad de género en la vida política.

Actualmente, 15 países de la región han promulgado legislación para abordar la violencia política por razón de género: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Siete países cuentan con leyes específicas; 10 países han incorporado el concepto en sus leyes integrales contra la violencia de género, y cuatro países abordan la violencia contra las mujeres en la política por medio del derecho electoral y las instituciones políticas. Sin embargo, no todos estos instrumentos jurídicos incorporan disposiciones claras para sancionar a los infractores o prever reparaciones para las víctimas, lo que pone de relieve las lagunas existentes en el control del cumplimiento y los mecanismos de apoyo a las víctimas[32].

31 OEA-MESECVI, *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*, 2017.

32 FLACSO-ONU-Mujeres, *Violencia contra las mujeres en política: marcos regulatorios e implementación en América Latina y el Caribe*, 2025.

Kirguistán

Contexto y desafío

La turbulencia política y el fuerte partidismo en Kirguistán dan lugar a que las mujeres apenas tengan la posibilidad de organizarse entre diferentes ideologías políticas o presionar colectivamente para lograr el cambio institucional[33]. En esas condiciones, las reformas legislativas, que exigen amplias coaliciones y participación, podrían parecer una alternativa poco probable para abordar la violencia contra las mujeres en la política. Aun así, Kirguistán ha realizado grandes progresos en los últimos años, especialmente en la promoción de las protecciones jurídicas contra el acoso sexual en el lugar de trabajo.

Aumentar la concienciación y la confianza entre partidos

Uno de los principales puntos de inflexión tuvo lugar en 2013, con la adopción del primer plan de acción nacional de Kirguistán en relación con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres y la paz y la seguridad[34]. El plan de acción nacional creó oportunidades estructuradas que permitían a las mujeres parlamentarias reunirse, reflexionar sobre los retos compartidos e identificar prioridades[35]. Estas reuniones ayudaron a aumentar la confianza entre diferentes ideologías políticas, designar a paladines parlamentarios, trabajar el control de la agenda y cambiar gradualmente las normas internas. El Foro de Mujeres Parlamentarias, apoyado por actores como el PNUD, surgió como una plataforma multipartidista esencial que situó a la violencia contra las mujeres en la política como una preocupación legítima y urgente[36].

El Foro, que colabora estrechamente con el Departamento de Políticas de Género del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social y grupos de la sociedad civil, elaboró una hoja de ruta para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y un plan de acción conjunta a nivel parlamentario, que una amplia mayoría del parlamento respaldó posteriormente. Esta labor aumentó la concienciación, consiguió la participación política y permitió establecer mecanismos institucionales destinados a la colaboración. Un proyecto de tres años en el marco de la Iniciativa *Spotlight* dirigido por el Gobierno, la Unión Europea y las Naciones Unidas aumentó la visibilidad de la violencia de género[37].

Las reformas legislativas

Este trabajo preparatorio fue fundamental cuando la parlamentaria Elvira Surabaldieva, movida en parte por haber sido víctima de agresión, comenzó a defender una legislación para combatir el acoso sexual[38]. Inspirada por una visita a Georgia, donde se habían adoptado reformas similares, intentó lograr cambios comparables en Kirguistán[39].

Aunque los esfuerzos iniciales se dirigieron a realizar enmiendas en el Código del Trabajo, el movimiento viró

33 democraciaAbierta, "Polarisation grows as Kyrgyzstan tackles controversial corruption issues", 2019.

34 Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, *National Action Plan (NAP) for the period 2022–2024*, y *Peacewomen.org*.

35 ONU-Mujeres, *Report on United Nations Security Council resolution 1325 and its implementation In Kyrgyzstan*, 2020.

36 PNUD, *Forum of Women MPs champions gender-sensitive response to COVID-19*, 2020.

37 Delegación de la Unión Europea en la República Kirguisa, *EU-UN Spotlight initiative shows promising results on ending violence against women and girls and calls for sustained action building on achievements*, 2023.

38 *RFE/RL's Kyrgyz Service*, "*Kyrgyz Lawmaker Says She Was Sexually Harassed In Parliament Elevator*", 2018.

39 PNUD Kirguistán, *"Women should achieve 10 times more" - Elvira Surabaldieva*, 2022.

estratégicamente para promover la ratificación del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), de la OIT. Este planteamiento tuvo por objeto incorporar las protecciones en todo el marco institucional y jurídico en lugar de limitarlas al derecho laboral. En junio de 2024, Kirguistán se convirtió en el primer país de la región en ratificar el Convenio núm. 190, lo cual constituyó un hito importante[40]. El parlamento, nuevamente apoyado por el PNUD y sus asociados, trabaja ahora para integrar el Convenio en las leyes y las políticas nacionales[41].

Sinergias culturales y legislativas

La experiencia de Kirguistán pone de relieve la estrecha interacción entre el cambio cultural y las reformas legislativas. Las mujeres parlamentarias declaran que la cultura parlamentaria es muy diferente a la de hace una década y ahora el apoyo a las cuestiones de las mujeres está cada vez más vinculado con la solidaridad en lugar de ser objeto de burla. Este cambio no fue espontáneo; dependió de protocolos internos que aumentaron la concienciación, afianzaron la confianza y fomentaron las coaliciones entre partidos. Aunque aún es demasiado pronto para evaluar por completo el impacto de la nueva legislación, la ratificación del Convenio núm. 190 representa un importante paso adelante, que demuestra que la promoción y la organización sostenidas están comenzando a dar sus frutos.

Reflexiones sobre las reformas legislativas

Las reformas legislativas representan una de las respuestas institucionales más ambiciosas a la violencia contra las mujeres en la política. No solo indican un reconocimiento y compromiso formales, sino que también exigen una promoción sostenida, conocimientos jurídicos, navegación estratégica por el terreno político y una capacidad de aplicación eficaz.

Sin embargo, las leyes por sí solas no garantizan el cambio. Sin formación, mecanismos de control del cumplimiento y una verdadera voluntad política que las acompañen, las reformas corren el riesgo de convertirse principalmente en simbólicas. Para que el cambio legislativo tenga efecto, debe integrarse en una estrategia más amplia que acepte la transformación cultural, la formación de coaliciones y la participación sostenida del público.

40 OIT Noticias, Kyrgyzstan ratifies the ILO Violence and Harassment Convention, 2019 (núm. 190), 2024.

41 OIT Noticias, Kyrgyz Parliament and ILO collaborate to implement the ILO Convention on Violence and Harassment, 2024.

Orientación fundamentada en los estudios de casos: preguntas prácticas para iniciar reformas legislativas que aborden la violencia contra las mujeres en la política

1 **Colaboración con la sociedad civil**

- → ¿Qué organizaciones locales de la sociedad civil abordan activamente la violencia de género o los derechos políticos de las mujeres? ¿Alguna de ellas ha presentado propuestas concretas de reforma que pudieran servir como punto de partida?
- → ¿Están conectados estos grupos con los parlamentarios? De no ser así, ¿cómo pueden relacionarse los parlamentarios con ellos para aprovechar sus conocimientos especializados y sus propuestas?
- → ¿Qué preocupaciones o barreras específicas ha manifestado el parlamento y cómo puede ayudar la sociedad civil a diseñar una promoción selectiva para sortearlas?

2 **Formación de coaliciones entre las mujeres parlamentarias y participación de los líderes políticos**

- → ¿Qué redes o grupos existen a disposición de las mujeres parlamentarias para que puedan movilizarse a fin de debatir sobre la violencia contra las mujeres en la política?
- → De no existir ninguno, ¿cómo se puede organizar una reunión o foro inicial para comenzar un diálogo al respecto? ¿Cuál es el nivel actual de concienciación; serían beneficiosos los talleres de sensibilización o creación de capacidad para compartir conocimientos y consolidar las relaciones?
- → ¿A qué dirigentes políticos, presidencias de comisiones o autoridades parlamentarias se debe acudir e informar para lograr su apoyo?
- → De entre las mujeres y los hombres parlamentarios, ¿quiénes han mostrado interés o potencial de liderazgo en relación con la igualdad de género y cómo se les puede alentar para que defiendan esta cuestión más allá de los actos aislados?
- → ¿Qué actividades o espacios se pueden crear para aumentar la confianza y fomentar la colaboración entre estos actores?

3 **Uso de leyes, convenios y ejemplos regionales**

- → ¿Ha ratificado el país los principales convenios internacionales o regionales relacionados con la violencia contra las mujeres en la política?
- → De ser así, ¿dónde se encuentran las lagunas entre los compromisos y la aplicación, y cómo se pueden documentar y comunicar para generar presión a fin de lograr reformas?
- → De no ser así, ¿cuáles son los pasos necesarios y los actores clave que se requieren para iniciar el proceso de ratificación?
- → ¿Hay países vecinos o asociados regionales que hayan ratificado recientemente tratados pertinentes cuyas experiencias pudieran compartirse para generar apoyo? ¿Existen leyes modelo, como las que promulgan los órganos regionales, que pudieran servir como fundamento para la legislación nacional?

2.4 Formación y desarrollo de capacidades

Las iniciativas de formación y desarrollo de capacidades preparan a los parlamentarios y los miembros del personal para promover la igualdad de género por medio de la sensibilización, el fortalecimiento de la capacidad técnica y el fomento de la rendición de cuentas en el ámbito institucional. Estos esfuerzos podrán incluir sesiones para los parlamentarios sobre la identificación y el abordaje de las desigualdades de género persistentes, así como apoyo específico para los órganos encargados de controlar el cumplimiento de las políticas de género. Lo más importante es que ese tipo de iniciativas de formación también ayudan a cambiar las normas sociales discriminatorias y permiten el cambio cultural necesario para que las reformas se afiancen. Mediante el aumento de la concienciación y la participación, salvan la distancia entre los compromisos formales y la práctica diaria, lo que garantiza un uso más eficaz de las medidas expuestas en el presente informe.

© NHRI
La Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Rwanda interviene en la 12.ª Conferencia Internacional del CIC, en Mérida.



Canadá

Antecedentes y motivación

En 2018, las denuncias de acoso dentro del Senado del Canadá revelaron problemas arraigados con una cultura tóxica en el lugar de trabajo, lo que dio lugar a exigencias de cambio tanto públicas como de carácter interno[42]. Para configurar las reformas, el Subcomité de Recursos Humanos del Senado llevó a cabo audiencias con testigos y personal experto durante dos meses. En estas consultas se puso de relieve la necesidad de adoptar un enfoque proactivo en toda la institución para crear un entorno sin acoso y se determinó que una formación obligatoria extensa era la principal respuesta ante los desafíos culturales. El Subcomité, presidido por el senador Raymonde Saint-Germain, recomendó que todos los senadores, el personal que trabaja en sus oficinas y la administración del Senado completaran una formación obligatoria en materia de lucha contra el acoso. Esta recomendación recibió una buena acogida entre los partidos y se adoptó e institucionalizó rápidamente.

Diseño y aplicación

El Senado desarrolló su formación obligatoria sobre prevención del acoso y la violencia con el apoyo de asesores externos a fin de dotar a los participantes de las competencias y los conocimientos necesarios para reconocer y prevenir todas las formas de acoso y responder eficazmente a esta violencia. El Senado aprobó una política revisada sobre prevención del acoso y la violencia en febrero de 2021. El objetivo fue garantizar que el Senado es un lugar de trabajo donde todas las personas reciben un trato respetuoso, equitativo y digno. La política revisada incluye un proceso de resolución de casos con una supervisión independiente y plazos estrictos, y codifica el requisito de que todos los senadores y los empleados del Senado reciban una formación obligatoria en materia de prevención del acoso y la violencia.

Entre las principales características del programa de formación figuran[43]:

- → **Participación obligatoria:** Todos los senadores, empleados del Senado, estudiantes, becarios, voluntarios y contratistas deben completar la formación antes de que transcurran tres meses desde el nombramiento o la contratación, para garantizar así que se conocen pronto las normas del Senado.
- → **Módulos específicos para cada función:** El contenido de la formación está personalizado para ajustarse a las responsabilidades y los desafíos únicos de los senadores, la dirección y el personal general, con lo que el aprendizaje es pertinente y práctico para cada grupo.
- → **Cursos periódicos de actualización:** Las sesiones obligatorias de actualización que se imparten cada tres años afianzan los conocimientos, ponen al día a los participantes acerca de la evolución de las políticas y mantienen una cultura de respeto y concienciación.
- → **Contenido extenso:** El plan de estudios abarca la política del Senado en materia de prevención del acoso y la violencia, el contexto jurídico de conformidad con la parte II del Código del Trabajo del Canadá y la Ley Canadiense de Derechos Humanos y estrategias factibles para reconocer y prevenir el acoso y la violencia en el lugar de trabajo y responder a ellos.

42 *CBC News*, "Senate to implement mandatory harassment training for all senators, staff", 2018.

43 Senado del Canadá, *Modernizing the Senate's anti-harassment policy: Together let's protect our healthy worklife*, 2019, y Senado del Canadá, *Senate Harassment and Violence Prevention Policy*, 2021.

- → **Aprendizaje interactivo:** El programa incorpora métodos de interacción como la capacitación sobre intervención de espectadores, representación de roles y ejercicios de casos hipotéticos para profundizar la comprensión y desarrollar las habilidades prácticas.
- → **Responsabilización mediante el seguimiento:** La participación se monitorea y se registra por nombre, lo que crea una responsabilidad clara y alienta al cumplimiento en toda la institución.
- → **Cumplimiento y supervisión:** La Dirección de Recursos Humanos garantiza el cumplimiento de los requisitos de la formación, así como la realización de una evaluación de riesgos en el lugar de trabajo y un examen de políticas cada tres años, mientras que el Comité Permanente de Economía Interna, Presupuestos y Administración del Senado se encarga de las actualizaciones continuas del contenido y del control de calidad.

Participación e impacto

El programa logró unos niveles excepcionalmente altos de participación desde el principio. En su puesta en marcha inicial, 103 de los 105 senadores participaron en la formación, junto con todos los responsables administrativos (38) del Senado y el 96 % de los miembros del personal[44]. La iniciativa no solo se describió como un éxito de asistencia sino también —lo que todavía es más importante— como "un éxito en cuanto al aprendizaje y la mayor sensibilización de los que nos hemos beneficiado todos"[45].

En 2021-2022, el Senado amplió sus esfuerzos e impartió 14 sesiones presenciales de tres horas sobre prevención del acoso y la violencia, que recibieron todos los parlamentarios del 44.° período legislativo[46]. Para complementar estas sesiones, se celebró un curso en línea autogestionado, con altas tasas de realización: los 227 senadores y 535 de sus empleados completaron el módulo. Aparte de la formación formal, el Senado organizó sesiones informativas adicionales y actividades de sensibilización para integrar más una cultura de respeto, rendición de cuentas y aprendizaje institucional.

El contexto parlamentario general: la perspectiva de la Cámara de los Comunes

En paralelo a la institucionalización por parte del Senado de la formación obligatoria sobre prevención del acoso, la Cámara de los Comunes ha seguido su propio camino para abordar la cultura y las faltas de conducta en el lugar de trabajo.

En 2021, los parlamentarios quedaron sujetos al proyecto de ley C-65, que les sometía a la aplicación de la parte II del Código del Trabajo del Canadá. Como consecuencia, y tras su adopción por parte del Consejo de Economía Interna en 2021 (con un examen cada tres años), se estableció la Política de Prevención del Acoso y la Violencia. La política estipula las responsabilidades de los parlamentarios como empleadores diferentes y define unas expectativas claras para mantener un lugar de trabajo saludable, seguro y respetuoso, sin acoso ni violencia.

La política se sustenta en una serie de herramientas prácticas, programas de formación obligatoria y los conocimientos especializados de un equipo específico responsable de la prevención, la orientación y la actuación. Juntas, estas medidas garantizan que los parlamentarios y sus empleados no solo conocen sus obligaciones, sino que también están preparados para cumplirlas y reciben apoyo a tal fin.

Adicionalmente, los parlamentarios se rigen por un código de conducta para prevenir el acoso sexual, que aborda la conducta entre parlamentarios y establece normas claras de comportamiento para las interacciones entre ellos. Al

44 Canadian Study of Parliament Group, *Addressing Violence and Harassment in Canada's Senate: Critical Actors and Institutional Responses*, 2021.

45 *The Hill Times*, "*Senators' anti-harassment training a 'success,' says Sen. Saint-Germain, as new policy steams ahead in Upper Chamber*", 2019.

46 OSCE-OIDDH, *Addressing Violence against Women in Politics in the OSCE Region Toolkit Tool 2: Addressing Violence against Women in Parliaments*, 2022.

principio de cada período legislativo, los parlamentarios tienen que ratificar formalmente su compromiso con el código mediante la firma de una declaración, lo que refuerza la rendición de cuentas y el liderazgo mediante el ejemplo al máximo nivel de la organización.

Además, durante la última legislatura, el Comité Permanente de Procedimientos y Asuntos Internos inició un examen de la Política de Prevención del Acoso y la Violencia en el Lugar de Trabajo en 2024[47].

La Cámara de los Comunes, a diferencia del enfoque centralizado del Senado, opera por medio de varios órganos administrativos y jurisdicciones, lo que refleja la naturaleza singular y compleja de la gobernanza en la Colina del Parlamento, donde ningún sistema único general gobierna a todos los actores parlamentarios. Esta fragmentación ha provocado una cobertura desigual de la política. Por ejemplo, mientras que la política revisada proporciona orientación para los parlamentarios en su función como empleadores de personal, el código de conducta aborda las interacciones entre parlamentarios, lo que garantiza la adaptación de las expectativas a las diferentes relaciones de trabajo. Aunque los marcos normativos puedan diferir en su alcance, los mecanismos de prevención y apoyo establecidos están disponibles para todas las personas de la Colina, lo que garantiza un acceso coherente a la orientación, la asistencia y el recurso independientemente del cargo o la jurisdicción. Un estudio de viabilidad de una política más amplia de prevención del acoso que incluye las interacciones entre parlamentarios solo consiguió elaborar un marco de prevención del acoso sexual[48].

Se han realizado esfuerzos significativos para fortalecer las actividades de formación y sensibilización. Existe formación obligatoria tanto para los parlamentarios como para sus empleados, y todos los miembros del actual parlamento la completaron, lo que demuestra un fuerte compromiso. Asimismo, los parlamentarios nuevos se someten a sesiones de incorporación en materia de códigos de conducta y políticas relativas al lugar de trabajo, las cuales se actualizan periódicamente para que sus conocimientos se mantengan pertinentes y efectivos. Se complementan por un lado con mecanismos de valoración informales, como los oficiales de enlace, y, por otro, con vías formales, entre ellas las encuestas voluntarias. Algunas personas declaran que la falta de mecanismos sigue siendo un problema, mientras que otras consideran que un obstáculo al cambio cultural es la ausencia de consecuencias coherentes ante las faltas de conducta. Dicho eso, otras señalan que los mecanismos informales pueden tener los mismos buenos resultados a la hora de abordar los problemas sin someter a las personas a procedimientos formales y, a veces, complicados. El enfoque actual relativo a la formación, las herramientas y el apoyo es fundamental para transformar esos esfuerzos en un impacto sostenido en el comportamiento.

La inmunidad parlamentaria presenta un desafío único en este contexto. Aunque la libertad de expresión es fundamental para el debate democrático, puede difuminar los límites entre un discurso enérgico y una conducta nociva. Esta tensión es especialmente evidente durante el turno de preguntas, donde los intercambios performativos diseñados para la amplificación en los medios sociales a menudo terminan convirtiéndose en una retórica provocativa. Los parlamentarios afrontan cada vez más retos relacionados con el comportamiento en línea y el acoso digital, lo que pone de relieve los límites de los mecanismos institucionales actuales a la hora de abordar la conducta que tiene lugar en las plataformas de los medios sociales. Dado que las presidencias de los parlamentos no tienen jurisdicción sobre la actividad en línea, la gestión de estas cuestiones sigue siendo compleja y crea lagunas en el modo en que las preocupaciones se pueden abordar dentro de los marcos de gobernanza existentes.

Pese a estos desafíos, hay señales de progreso. Los parlamentarios han comenzado a señalar el comportamiento inadecuado, y la administración de la Cámara ha puesto en marcha políticas internas para el personal. Las iniciativas en materia de formación se han ampliado y, aunque los mecanismos de retroalimentación y mejora continua siguen evolucionando, reflejan un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad del aprendizaje y la rendición de cuentas en el plano institucional.

47 Cámara de los Comunes del Canadá (Comité Permanente de Procedimientos y Asuntos Internos), *Review of the Members of the House of Commons Workplace Harassment and Violence Prevention Policy*, 2024.

48 Cámara de los Comunes del Canadá, *Members of the House of Commons Workplace Harassment and Violence Prevention Policy, approved by the Board of Internal Economy*, 2024.



Uganda

Contexto y desafío

El panorama político de Uganda lleva mucho tiempo determinado por las normas patriarcales, y las mujeres parlamentarias a menudo se enfrentan a barreras sistémicas a la participación y la posibilidad de influir. Pese a estos obstáculos, las mujeres parlamentarias de Uganda han demostrado que las alianzas estratégicas, tanto entre diferentes ideologías políticas como con aliados hombres, pueden ser una herramienta eficaz para conseguir el cambio institucional. La Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda[49], un grupo formado por integrantes de diversos partidos, ha sido una pieza fundamental en el desempeño de esta labor, al usar su plataforma para promover una legislación que tenga en cuenta las cuestiones de género y crear capacidad entre los parlamentarios.

La Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda, establecida durante la quinta legislatura del Parlamento de Uganda (1989-1994), es un grupo parlamentario registrado compuesto por todas las mujeres que ocupan un escaño parlamentario. Los parlamentarios hombres pueden unirse como miembros asociados, aunque su participación es opcional y está sujeta a la inscripción individual. Opera por medio de una estructura de liderazgo rotatoria y cuenta con comités permanentes centrados en reformas legislativas, presupuestación con perspectiva de género y difusión pública. El grupo sirve como una plataforma en aras de la promoción, la participación legislativa y la creación de capacidad, con el objeto de "garantizar leyes, políticas y procesos políticos que tengan en cuenta las cuestiones de género y la igualdad en la asignación de recursos a fin de mejorar la calidad de vida de las mujeres a través de medidas eficaces en materia de representación, creación de capacidad, apoyo político y establecimiento de redes"[50].

La formación como estrategia

El enfoque de la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda con respecto a la formación y el desarrollo de capacidad destaca por el énfasis que pone en la creación de coaliciones y la alfabetización en legislación. La Asociación, en lugar de centrarse únicamente en las competencias técnicas, ha priorizado la estrategia política, la formación destinada a las mujeres parlamentarias para que obtengan información sobre los procesos parlamentarios y sepan abrirse paso por ellos, creen alianzas y promuevan la igualdad de género, y el empoderamiento de las mujeres. Estas iniciativas de formación han incluido simulacros de debates, talleres de redacción de legislación y sesiones de comunicaciones estratégicas, y se han facilitado a menudo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y agentes de desarrollo en el plano internacional. Además, la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda ha organizado sesiones de formación y retiros para que las mujeres parlamentarias debatan las dificultades que afrontan, entre ellas el acoso y la intimidación en los contextos parlamentarios. Estas sesiones han incluido capacitación en examen y comunicaciones, para que las parlamentarias puedan compartir experiencias y desarrollar la resiliencia[51].

Las sesiones de formación han producido resultados cuantificables, entre ellos el aumento del patrocinio de los proyectos de ley que tienen en cuenta las cuestiones de género, una mejor interacción de las mujeres parlamentarias con los medios de comunicación y más participación en los debates parlamentarios. Estos resultados no solo provienen de las propias declaraciones manifestadas en las encuestas posteriores a la formación por las partes interesadas, sino que también se han sometido al seguimiento de asociados de la sociedad civil.

49 *Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda*.

50 *Ibid.*

51 Gobierno de Uganda, "*UGANDA'S INPUT FOR THE UN SECRETARY GENERAL'S REPORT, 2022-2024*", s. f.

Creación de capacidad integrada

Uno de los principales puntos fuertes de la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda ha sido vincular su labor de creación de capacidad directamente con las prioridades legislativas actuales. Por ejemplo, en el período previo a la aprobación de la Ley de Sucesión (Enmienda)[52] y el Proyecto de Ley sobre Empleo (Enmienda)[53] en 2022, la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda organizó sesiones informativas y talleres específicos para dotar a los parlamentarios de los argumentos jurídicos y políticos necesarios para defender las reformas. Esta ley y este proyecto de ley abordaban la discriminación de género en las herencias y las protecciones en el lugar de trabajo contra el acoso sexual.

Las sesiones dirigidas por la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda estaban abiertas tanto a las parlamentarias como a los parlamentarios, lo que refuerza la idea de que la igualdad de género es una responsabilidad compartida. El resultado fue un momento ejemplar de unidad parlamentaria entre géneros y el apoyo de los parlamentarios hombres a las reformas que llevaban tanto tiempo paralizadas. Estos esfuerzos suelen recibir el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y los asociados internacionales, entre ellos la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), la Iniciativa *Spotlight*[54] y la Fundación Westminster para la Democracia.

Estas iniciativas reflejan un modelo distintivo de reforma dirigida internamente, en el que los parlamentarios de Uganda, concretamente a través de la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda, impulsan una gobernanza que tiene en cuenta las cuestiones de género desde dentro del parlamento. Las sesiones de formación para las mujeres parlamentarias, apoyadas por la sociedad civil y los asociados para el desarrollo, han preparado a los parlamentarios tanto noveles como experimentados para que puedan defender este tipo de reformas. Este enfoque fomenta la colaboración entre partidos, la orientación informal y la responsabilidad conjunta de la igualdad de género como prioridad.

Lecciones aprendidas

La experiencia de Uganda ofrece varias reflexiones útiles para los parlamentos que tratan de fortalecer las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres en la política a través de la formación y el desarrollo de capacidades:

- → La **formación basada en las coaliciones** puede mejorar el impacto político al armonizar el desarrollo de competencias con los objetivos estratégicos.
- → La **participación de todos los géneros** en las sesiones de formación ayuda a normalizar la igualdad de género como valor institucional fundamental.
- → La **vinculación de la formación con los hitos legislativos** garantiza que el desarrollo de capacidades no sea abstracto sino que se relacione directamente con los resultados parlamentarios.

Estas lecciones ponen énfasis en la importancia de diseñar programas de formación que estén fundamentados en la política, sean inclusivos y estén orientados a la acción, cualidades que han ayudado a la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda a mantener el impulso y conseguir reformas materiales en un entorno político complicado.

52 Parlamento de Uganda, *Acts Supplement No. 3*, 2022.

53 Parlamento de Uganda, *The Employment (Amendment) Bill, 2023*.

54 ONU-Mujeres, "Ending violence against women in Uganda takes a step forward with critical law reforms passed in Parliament", 2021.

Conclusión

La experiencia de Uganda demuestra que los mecanismos institucionales como la Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda pueden contribuir a abordar la violencia contra las mujeres en la política, no solo mediante reformas legislativas, sino también fomentando el cambio cultural en el parlamento. La Asociación de Mujeres Parlamentarias de Uganda, al integrar la igualdad de género en los procesos legislativos y crear espacios seguros para que las mujeres parlamentarias desarrollen sus habilidades y aumenten su solidaridad, ayuda a cuestionar las normas y las estructuras de poder que favorecen la violencia política. Su modelo indica que, cuando el desarrollo de capacidades va de la mano de la promoción inclusiva y la formación de coaliciones, puede servir como una respuesta institucional silenciosa aunque efectiva a la violencia contra las mujeres en la política, que fortalece la resiliencia, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática de las instituciones parlamentarias.



Filipinas

Institucionalizar la formación sobre sensibilidad en materia de género y lucha contra el acoso en el parlamento

La Cámara de Representantes de Filipinas ofrece un ejemplo convincente de compromiso institucional con el desarrollo de capacidades para tener en cuenta las cuestiones de género. Como parte de su sistema general de coordinadores para el género y el desarrollo, la Cámara de Representantes ha puesto en marcha una iniciativa amplia para preparar a todos los parlamentarios y miembros del personal parlamentario (más de 2000 personas) con formación básica sobre sensibilidad en materia de género y mecanismos para abordar el acoso y la discriminación. Esta iniciativa incluye el uso de historietas, similares a la serie sobre los espacios seguros *Bawal Bastos*, como parte de una campaña de sensibilización interna, que se ha diseñado con creatividad para alentar al personal a reconocer el abuso, la discriminación y el acoso, y a denunciarlos públicamente. Se está creando un programa de formación de formadores con el fin de aumentar la capacidad interna para impartir sesiones interactivas y garantizar así la sostenibilidad y el control institucional. Un total de 51 funcionarios y empleados se han graduado del programa. Hasta la fecha, al menos el 35 % de todos los empleados ha recibido formación de formadores internos. Las sesiones mejoraron el conocimiento y la comprensión de los conceptos de género y desarrollo, lo que permitió a los participantes responder mejor a las necesidades y las cuestiones específicas de género en el lugar de trabajo.

El parlamento recurrió a guías desarrolladas por organismos de las Naciones Unidas, como la *Prevention and Response to Sexual Harassment – Successful Training Recipe*[55] (La prevención del acoso sexual y cómo responder ante esta violencia: la fórmula para una formación eficaz), de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, para diseñar e impartir estas sesiones de modo que se garantizara un enfoque centrado en los supervivientes, su carácter participativo y una fundamentación en las mejores prácticas del plano internacional.

Para eliminar el sesgo, la discriminación y los estereotipos en los documentos legislativos, la Cámara de Representantes lanzó la publicación *Inclusive Voices* con el objeto de promover y normalizar el uso del lenguaje inclusivo en sus documentos. Esto también se complementó con la realización de una formación en lenguaje inclusivo, que permitió a sus participantes conocer mejor los principios y la importancia del lenguaje inclusivo, así como las estrategias prácticas para aplicarlo en las comunicaciones.

55 ONU-Mujeres, *Prevention and Response to Sexual Harassment – Successful Training Recipe*, 2025.

La Cámara, para complementar estas medidas, estableció en 2020 el Comité de Decoro e Investigación para tramitar las denuncias de acoso y violencia de género. El comité, compuesto por siete miembros, principalmente mujeres, incluye a representantes de la dirección y el personal. Investiga casos y presenta informes completos con recomendaciones a la Junta Disciplinaria, encargada de determinar la sanción administrativa adecuada, que puede acarrear multas, la suspensión o incluso el despido. El Comité de Ética de la Cámara tiene jurisdicción exclusiva para los casos que afectan a los miembros de la Cámara[56].

Entre los servicios de apoyo a las víctimas figuran una asociación de asesoría jurídica y un equipo de respuesta inicial debidamente capacitado, con acceso a refugios y apoyo psicológico por medio de la colaboración con departamentos del Gobierno local. Una línea telefónica directa específica facilita las denuncias de manera confidencial. Desde que estos mecanismos se pusieron en marcha, ha aumentado el conocimiento de los derechos y las obligaciones, además de haberse producido un incremento en las notificaciones. Desde 2020, se denunciaron tres casos a través de la línea directa, dos de los cuales están siendo objeto de examen por parte de la Junta Disciplinaria[57].

Con el fin de que los hombres participaran activamente en las actividades y los programas que abordan la violencia contra las mujeres, la Cámara de Representantes puso en marcha *Men Opposed to Violence Against Women Everywhere* (MOVE). Se trata de una organización de empleados hombres comprometidos con la promoción de la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres en la política. En diciembre de 2025, MOVE llevó a cabo un foro-conferencia sobre masculinidad positiva, el fomento de la conversación acerca de unas normas de género sanas, relaciones respetuosas y el papel fundamental que desempeñan los hombres en la creación de un lugar de trabajo más seguro e inclusivo.

Estas iniciativas están en consonancia con las políticas nacionales generales como la Ley de Espacios Seguros (Ley de la República núm. 11313)[58], que amplía la definición del acoso sexual para incluir el acoso entre pares en los lugares de trabajo, las instituciones educativas y los espacios públicos, tanto fuera de línea como en línea. La Ley obliga a crear mecanismos internos de denuncia y respuesta al acoso, cuya aplicación supervisa el Comité Conjunto de Supervisión del Congreso[59].

Ese tipo de iniciativas refleja un ecosistema holístico de medidas que integra la sensibilización, la rendición de cuentas interna, el apoyo a las víctimas y la armonización legislativa. La experiencia de Filipinas ofrece lecciones valiosas para los parlamentos que tratan de integrar la igualdad de género y promover el liderazgo inclusivo en su cultura institucional y su práctica legislativa.

56 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

57 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

58 Gobierno de Filipinas (Comisión Filipina de Mujeres), *Republic Act 11313: Safe Spaces Act*, 2018.

59 ONU-Mujeres, *PH implementation of UNGA Resolution 73/148 "Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: sexual harassment" covering 01 August 2018 to date*, 2020.

Orientación fundamentada en los estudios de casos: preguntas claves para el diseño de los programas de formación en el parlamento

- ¿Cómo se puede garantizar la participación universal y dotar a la formación de importancia institucional? ¿Debería ser obligatoria la participación?
- ¿Hay un firme compromiso político de los dirigentes para apoyar y legitimizar esta iniciativa?
- ¿Se han adaptado los módulos de formación a las responsabilidades y realidades específicas de los diferentes actores (por ejemplo, parlamentarios, miembros del personal y dirigentes)?
- ¿Se pueden incluir en la formación elementos interactivos o empíricos, como la representación de roles o la intervención de espectadores, para mejorar la participación y la retención?
- ¿Se deberían programar cursos de actualización periódicamente (por ejemplo, cada tres años) para afianzar el aprendizaje con el paso del tiempo?
- ¿Cómo se puede integrar esta formación en los procesos de incorporación para los nuevos parlamentarios y miembros del personal a fin de garantizar la continuidad y la sostenibilidad?
- ¿Qué medidas se pueden poner en práctica para realizar el seguimiento públicamente de la participación y promover la rendición de cuentas?
- ¿Quién será el responsable de la supervisión, el seguimiento y la aplicación; tiene la autoridad y la capacidad para garantizar el cumplimiento?
- ¿Cómo abordará la formación las normas culturales existentes y la resistencia al cambio en el seno de la institución y cómo las cambiará?
- ¿Qué sistemas se han puesto en marcha para evaluar la eficacia y el impacto del programa de formación con el paso del tiempo?
- ¿Se dispone de recursos, dotación de personal y capacidad técnica suficientes para impartir y mantener el programa de formación?

2.5 Promoción

La labor de promoción, como las campañas de visibilidad, la difusión pública y las iniciativas de sensibilización, tienen por objeto poner en el foco de atención la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política, fomentar las soluciones eficaces y movilizar la acción colectiva. Aunque son muchos los actores que intervienen en la labor de promoción, los parlamentos se encuentran en una posición única para defender esta tarea, dado su papel protagonista a la hora de configurar y proporcionar una plataforma para el discurso público. Los parlamentos, al expresarse en público y apoyar activamente las iniciativas de promoción, indican un fuerte compromiso institucional, tanto con sus parlamentarios como con la población en general, lo que ayuda a impulsar los cambios culturales y sociales necesarios para que los espacios políticos sean más inclusivos, responsables y representativos.

Como la promoción y la sensibilización a menudo requieren menos recursos y voluntad política que las reformas legislativas o institucionales, pueden brindar puntos de partida accesibles, especialmente en contextos donde la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política sigue siendo un tema delicado o pasado por alto. No obstante, estos esfuerzos no deberían subestimarse. La promoción puede ser un primer paso crucial para sacar la cuestión a la luz, formar coaliciones intersectoriales y crear una dinámica de cambio. En muchos de los estudios de casos puestos de relieve en el presente informe, los primeros esfuerzos de promoción sentaron las bases de reformas más ambiciosas. Indonesia y Benin ofrecen ejemplos convincentes del modo en que los parlamentos pueden emplear la promoción como estrategia inicial, en colaboración con actores nacionales e internacionales, para comenzar a abordar la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política.

© UN Women/Ryan Brown
CSW70 – 70.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.





Indonesia

Contexto y oportunidad

Pese a la cuota de género obligatoria del 30 %, las mujeres ocupan 129 de los 580 escaños (el 22,24 %) en la Cámara de Representantes, a fecha de 1 de enero de 2026. Los informes han indicado que la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política sigue planteando un obstáculo importante para la participación plena y equitativa de las mujeres en la vida política[60]. En 2022, el Grupo Parlamentario de Mujeres de Indonesia, con el apoyo de ONU-Mujeres y la Fundación Westminster para la Democracia, elevó formalmente la cuestión en la agenda parlamentaria, lo que supuso que, por primera vez, se identificara oficialmente la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política como una preocupación institucional[61]. Su campaña para poner fin a la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política aprovechó la preocupación nacional cada vez mayor por la inclusión electoral y el impulso de una dinámica de promoción mundial.

Campaña 16 Días de Activismo contra la Violencia de Género

Los 16 Días de Activismo contra la Violencia de Género, que se celebran todos los años entre el 25 de noviembre y el 10 de diciembre, son una campaña mundial destinada a poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas. Se lanzó en 1991 y proporciona una plataforma estratégica para que los parlamentarios activen la sensibilización pública, promuevan las prioridades legislativas y presenten un frente unido con las partes interesadas y los colaboradores.

Los parlamentarios se pronuncian contra la violencia

Como parte de la campaña de 2022, el Grupo Parlamentario de Mujeres convocó un evento de alto nivel en el parlamento nacional para condenar públicamente la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política. La Presidenta, Puan Maharani, y otros parlamentarios veteranos firmaron una declaración formal por la que se comprometían a eliminar todas las formas de violencia dirigidas contra las mujeres políticas, lo que supuso el primer reconocimiento oficial en el parlamento de la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política en Indonesia. En el evento se celebraron mesas redondas con legisladores, líderes de la sociedad civil y representantes de ONU-Mujeres. Maharani instó a emprender una acción colectiva para “acabar con la cultura del silencio” y garantizar que las mujeres pudieran participar en la vida política sin temor ni intimidación.

Al abordar la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política en un contexto parlamentario oficial, la iniciativa ayudó a derribar tabús en relación con la cuestión y erigió al parlamento como defensor de las reformas. Esto envió una señal clara de que la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política no solo es un asunto privado, sino también una amenaza para la participación democrática y la igualdad. También brindó la oportunidad a las mujeres parlamentarias de diferentes ideologías políticas de unirse para adoptar medidas colectivamente.

60 Fundación Westminster para la Democracia (WFD), *Violence against Women in Indonesia’s 2024 Elections*, 2025.

61 ONU-Mujeres Asia y el Pacífico, *Indonesian parliament calls for urgent action to end violence against women in politics*, 2022, y WFD, *Indonesian parliament calls for urgent action to end violence against women in politics*, 2022.

Del reconocimiento a la reforma

Una investigación realizada por la Fundación Westminster para la Democracia en la que se examinaron las elecciones de 2024 identificó un aumento de incidentes de violencia contra las mujeres parlamentarias en la política durante el período electoral, lo que pone énfasis en la urgencia de fortalecer las medidas institucionales preventivas y de respuesta en el seno del parlamento y en todo el ecosistema político en general[62]. El anterior reconocimiento público de esta cuestión en el parlamento contribuyó a mantener la sensibilización institucional y reforzó las expectativas de una acción continua.

Desde esta perspectiva, los primeros esfuerzos de promoción pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de afianzar la rendición de cuentas y determinar las respuestas más a largo plazo. Las redes y las infraestructuras establecidas durante la campaña de 2022, como las coaliciones entre partidos, las herramientas de mensajería pública y las alianzas de la sociedad civil, continúan proporcionando una plataforma importante para la participación. Esta labor parlamentaria está en consonancia con el compromiso legislativo general de Indonesia de abordar la violencia de género.

© PNUD
Miembro de una Junta Receptora del Voto (MJRV) en el Ecuador.



62 *Op. cit.*, véase la nota al pie 56.



Benin

La promoción como catalizador para las reformas institucionales

En Benin, la labor de promoción ha servido como punto de partida estratégico para abordar la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política. La Asamblea Nacional, inspirada en los resultados del estudio sobre sexismo, acoso y violencia contra las mujeres en los parlamentos de África, publicado en 2021 por la UIP y la UPA (Unión Parlamentaria Africana), puso en marcha una serie de iniciativas de sensibilización durante los 16 Días de Activismo contra la Violencia de Género, tanto en 2021 como en 2022. Estos esfuerzos no solo fueron simbólicos, sino también fundamentales para sentar las bases del cambio estructural[63].

En 2021, la parlamentaria Baba Moussa pronunció una declaración en el plenario en la que resumió las conclusiones del estudio de la UIP y la UPA[64]. El hecho de admitir en público esta problemática marcó un momento importante de reconocimiento institucional. Posteriormente se celebró un taller dirigido a los parlamentarios y a los miembros del personal administrativo. La sesión, coorganizada con el Instituto Nacional de la Mujer, combinó los debates basados en los datos con una narración visual, en la que se proporcionaron ilustraciones del estudio para humanizar las estadísticas y fomentar la empatía[65]. Estas actividades ayudaron a aumentar la concienciación interna y alentaron a reflexionar sobre las experiencias vividas por las mujeres en la política.

En 2022, la Asamblea expandió su labor de promoción a la esfera pública. Una emisión de televisión y radio en el canal parlamentario de Benin abordó directamente la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política, complementada con mensajes visuales a través de carteles y *kakemonos* expuestos por las instalaciones parlamentarias. Este enfoque multiplataforma ayudó a normalizar las conversaciones sobre el acoso y situó a la Asamblea como una institución proactiva. El uso de medios culturales y estrategias de comunicación orientadas al público reflejó un esfuerzo deliberado por cambiar las normas y fomentar una mayor participación social.

Estas iniciativas de promoción no consistieron en gestos aislados, sino que formaron parte de una campaña sostenida que culminó en reformas institucionales materiales. La Asamblea, en colaboración con el Instituto Nacional de la Mujer, designó a coordinadores encargados de sensibilizar, escuchar a las víctimas y gestionar las denuncias. Además, se estableció un mecanismo oficial de denuncia, que ofrecía a las personas supervivientes una vía para la reparación en el seno de la institución parlamentaria. Estos avances ilustran que, cuando se basa en pruebas creíbles y se sincroniza con las campañas mundiales, la labor de promoción puede servir como una palanca para el cambio institucional.

La experiencia de Benin enfatiza la importancia de formular la promoción a partir de datos empíricos, interactuar con la dirección parlamentaria y con las instituciones de carácter técnico y utilizar medios creativos para fomentar la empatía y la concienciación. La Asamblea, al aprovechar la inercia de los estudios internacionales y alinearse con las campañas mundiales, pudo iniciar el cambio pese a la ausencia de mecanismos formales previos. Este estudio de caso ofrece un ejemplo convincente del modo en que la labor de promoción puede sacar a la luz cuestiones sensibles, formar coaliciones intersectoriales y crear el espacio necesario para el cambio.

63 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

64 *UIP, Noticias breves, African parliaments talk openly about sexism*, 2022.

65 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

Reflexiones a partir de los estudios de casos: basar la promoción en los contextos locales

Las reflexiones a partir de los estudios indican que la labor de promoción es vital en todos los contextos, aunque es especialmente crucial donde la oposición contra la igualdad de género o los cambios en el liderazgo político limitan las oportunidades de llevar a cabo reformas formales. En estos entornos, la promoción a menudo sigue siendo una de las pocas estrategias viables para las coaliciones de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil y los profesionales que pretenden conseguir un cambio. Dado que no existe un enfoque universal, sobre todo en lo que respecta al diseño de campañas de sensibilización efectivas en contextos sensibles, esta sección ofrece reflexiones y preguntas rectoras que sirven para ayudar a adaptar la labor de promoción a las realidades políticas e institucionales a nivel local.

Aclarar el propósito de la promoción

- Lo primero es definir el propósito de la campaña y preguntarse si consiste en lo siguiente:
- Visibilizar una cuestión descuidada.
- Mantener la igualdad de género en la agenda en medio de la inestabilidad política.
- Activar el apoyo entre partidos.
- Persuadir a los escépticos o cambiar la narrativa.
- Comunicar los valores parlamentarios públicamente.
- Aumentar la concienciación sobre la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política.
- Fomentar la participación de las mujeres en la política.
- Generar presión pública para conseguir el cambio institucional.

El propósito determina la táctica. Por ejemplo, en los parlamentos con una fuerte presencia de mujeres parlamentarias, la promoción interna puede servirse de sus buenas cifras para reducir la oposición y presionar para lograr el cambio desde dentro. Donde la representación de las mujeres es escasa, quizás debido a la amenaza de violencia o la violencia real, las campañas externas y las alianzas de la sociedad civil pueden ser más eficaces para sensibilizar, proponer soluciones y animar a un mayor número de mujeres a presentarse a un cargo político.

Adaptar los mensajes para atraer a más público

La violencia contra las mujeres parlamentarias en la política proviene de la desigualdad de género, aunque se puede formular para que se relacione con preocupaciones generales. Esto es especialmente útil cuando la igualdad de género está politizada o se cuestiona. Entre los enfoques eficaces figuran:

- plantear la cuestión como la igualdad para todas las personas, no solo como la igualdad de género;

- → relacionar las cuestiones de las mujeres con problemáticas generales como la pobreza o el bienestar del público, y
- → poner de relieve que la violencia y el acoso dificultan a los representantes el ejercicio de sus funciones, lo que afecta a la gobernanza democrática.

Ese tipo de planteamiento puede sumar aliados políticos de diferentes ideologías y cambiar la narrativa de un "problema de la mujer" a un asunto de gobernanza y democracia.

Gestionar los riesgos y aprovechar las oportunidades

El cambio es lento y puede provocar resistencia o reacciones negativas, especialmente en contextos polarizados o donde predominan los hombres. Entre las estrategias para contrarrestar esta situación figuran:

- → comenzar con la formación de coaliciones informales, al margen de las estructuras oficiales, para evaluar el apoyo, y
- → utilizar pruebas, encuestas, testimonios e informes creíbles para despolitizar la agenda y crear una base compartida para la acción.

Una buena práctica es permanecer alerta ante las ventanas de oportunidad, como los cambios de liderazgo, las elecciones, los escándalos o la atención mediática, que pueden generar presión pública, cambiar los incentivos políticos o crear un espacio para que las cuestiones que previamente se han dejado de lado ganen terreno, especialmente cuando ya se hayan sentado las bases.

Forjar alianzas para mantener la promoción

Una promoción eficaz depende de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, los actores del sector privado, los sindicatos y otras partes con miras a:

- → transmitir mensajes coherentes y complementarios que refuercen la importancia de la cuestión y mantengan su visibilidad;
- → movilizar los recursos y los conocimientos especializados entre diferentes sectores para ampliar el alcance y el impacto;
- → garantizar que la promoción continúa a un nivel local y descentralizado cuando los cambios en el liderazgo político limiten la capacidad de los actores nacionales o con cargos preeminentes para mantener los esfuerzos, y
- → basar la promoción en las realidades locales mediante la creación de alianzas con las organizaciones de base, especialmente donde la igualdad de género se considere una imposición externa.

Incluso cuando las reformas formales se paralicen o la voluntad política decaiga, estos cambios culturales motivados por las alianzas y la mayor concienciación perduran, lo que pone de relieve el papel indispensable de la promoción, aunque el progreso parezca lento o incierto.

2.6 Medidas contra la violencia de género facilitada por la tecnología

Aunque muchas personalidades públicas sufren abuso en línea, la violencia dirigida a las mujeres parlamentarias sigue patrones de género inequívocos. A menudo incluye insultos misóginos, desinformación sexualizada, amenazas contra familiares, el intercambio no consentido de imágenes íntimas o inventadas y campañas coordinadas dirigidas a socavar la legitimidad y poner trabas a la participación. Esta violencia de género facilitada por la tecnología tiene lugar en la intersección de la confrontación política, la desigualdad de género y las dinámicas de las plataformas digitales. Por un lado, refleja la misoginia generalizada de la sociedad y, por otro, aprovecha la visibilidad, la autoridad y el examen específicos que están relacionados con el puesto parlamentario.

Un factor que ha intensificado estos riesgos es la visibilidad cambiante de la labor parlamentaria. A medida que las asambleas legislativas han ido adoptando la transmisión en directo, la participación a través de los medios sociales y la comunicación en tiempo real para fortalecer la apertura, los entornos digitales en los que se desarrolla esta transparencia están determinados por algoritmos que amplifican la provocación, simplifican los discursos y recompensan la polarización. Los momentos parlamentarios —los videos del plenario, los intercambios en las comisiones o las apariciones en los medios de comunicación— se pueden reformular, descontextualizar y difundir rápidamente de maneras que desencadenan ataques de género a gran escala. Lo más importante es que el perjuicio no es fruto de la transparencia en sí, sino del modo en que la visibilidad parlamentaria interactúa ahora con los incentivos de las plataformas, la hostilidad política y las normas de género. Los expertos entrevistados han apuntado que la visibilidad tiende a alcanzar su punto álgido durante las sesiones parlamentarias, que el anonimato ha dejado de ser el principal causante de las amenazas (muchas se vierten actualmente en público) y que la creciente polarización política ha intensificado la agresividad de los comentarios. Por consiguiente, las mujeres parlamentarias se ven expuestas a la oposición que tiene su origen en la conducta o el discurso parlamentario aunque no exista una falta de conducta, provocación o intención en el parlamento.

A su vez, la mayor parte de la violencia de género facilitada por la tecnología contra las mujeres parlamentarias se desarrolla en un ecosistema en línea más amplio cuyo abordaje plantea dificultades para los marcos jurídicos e institucionales actuales. Gran parte del abuso se genera mediante cuentas anónimas, redes coordinadas libremente o sistemas automáticos empleados para operar en múltiples jurisdicciones, lo que complica significativamente la atribución y el control del cumplimiento. Numerosas formas de contenido nocivo —los comentarios sexualizados, el discurso misógino, el acoso coordinado o la desinformación— no llegan al umbral del delito penal en la legislación nacional de muchos países. Aunque exista el delito, suele ser difícil identificar al autor o conseguir pruebas más allá de las fronteras. En algunos contextos, las denuncias también suelen ser escasas debido a las sensibilidades políticas o al temor por las represalias. Como consecuencia, las mujeres parlamentarias afrontan cada cierto tiempo intimidación o daños a la reputación de gravedad sin la posibilidad de interponer un recurso por la vía penal.

Los marcos parlamentarios se topan con sus propios límites estructurales. Los códigos de conducta generalmente rigen el comportamiento dentro de la institución y entre los parlamentarios o los miembros del personal, y rara vez se extienden a los actores anónimos o los perjuicios digitales en red provocados por la visibilidad parlamentaria. Además, en muchos sistemas, los parlamentos no son legalmente el “empleador” de los parlamentarios, por lo que carece de responsabilidades oficiales respecto de la seguridad en el trabajo, aunque los parlamentarios sean víctimas de amenazas precisamente por ejercer su cargo público. Esto plantea una paradoja: los parlamentarios enfrentan riesgos relacionados con la visibilidad parlamentaria y, pese a ello, no se benefician de muchas de las protecciones institucionales que se aplican al personal parlamentario. Las variaciones en la propia percepción de los parlamentarios de

los riesgos de seguridad enfatizan aún más la necesidad de que reciban una orientación inicial estructurada y se mantenga la sensibilización. Estos parámetros institucionales conllevan que determinadas categorías importantes del abuso en línea queden fueran de la jurisdicción parlamentaria, lo que deja lagunas en materia de protección aunque el abuso esté claramente relacionado con la actividad parlamentaria.

Estas dinámicas ponen de relieve un resultado troncal del presente estudio: la violencia de género facilitada por la tecnología contra las mujeres parlamentarias expone deficiencias estructurales que ni el derecho penal ni las normas parlamentarias tradicionales se diseñaron para subsanar. Las formas de abuso que sufre la mayoría de las mujeres parlamentarias se sitúan en zonas grises: son lo suficientemente nocivas para distorsionar la participación democrática y, aun así, no suelen llegar a los umbrales del delito penal y quedan fuera del área de los códigos de conducta de carácter interno. Esta carencia no es una cuestión marginal: afecta al funcionamiento democrático, ya que determina quién habla, quién participa y quién permanece en la vida pública. Este es precisamente el motivo por el que las respuestas institucionales han comenzado a aparecer en diferentes partes del ecosistema parlamentario, no como reemplazos de las reformas legislativas sino como mecanismos que materializan las protecciones en la práctica.

Los parlamentos de distintas jurisdicciones están experimentando con nuevos arreglos institucionales que compensan estas deficiencias a través de medidas como integrar el acoso digital en los sistemas jurídicos, de seguridad y de protección; crear organismos reguladores especializados con autoridad sobre los perjuicios en línea o empoderarlos, o desarrollar herramientas de datos que ayuden a distinguir el abuso nocivo de la controversia política legítima. El alcance y la madurez de estas respuestas varían, aunque juntas ilustran los tipos de arquitectura institucional requeridos para subsanar las carencias en materia de protección que afrontan las mujeres en la vida política.

Los estudios de casos que figuran a continuación —extraídos de México, Australia, Suiza y Uruguay— ponen de relieve enfoques distintos aunque complementarios: reformas legislativas; la integración de las amenazas en línea en los sistemas de protección personal; la creación de organismos reguladores independientes con competencias de control del cumplimiento, y el desarrollo de sistemas de pruebas que permitan adoptar medidas proporcionadas y bien fundadas. Individualmente, estos modelos abordan deficiencias particulares; colectivamente, indican el modo en que las instituciones parlamentarias pueden poner en práctica las protecciones en contextos donde las herramientas jurídicas no son suficientes por sí mismas.

México

Innovación legislativa: el modelo de la Ley Olimpia

Las reformas de México en materia de violencia de género y violencia digital en el ámbito de la política destacan por la manera en que combinan la promoción de base, el liderazgo parlamentario y la innovación legislativa. En 2020, el parlamento modificó la ley electoral y la legislación sobre la igualdad de género para reconocer la violencia contra las mujeres en la política como una categoría jurídica diferente, y vinculó explícitamente el abuso por razón de género con las restricciones a la participación democrática. El mismo año, la Ley Olimpia federal tipificaba como delito el abuso digital y el abuso mediante imágenes para erigirse así en uno de los marcos más completos del mundo en materia de violencia facilitada por la tecnología. Estas reformas surgieron a partir de la estrecha colaboración entre activistas y feministas defensoras de los derechos digitales —principalmente Olimpia Coral Melo— y paladines parlamentarios que trabajaban para transformar una propuesta liderada por la ciudadanía en un cambio legislativo para toda la nación.

Acerca de la ley

Las reformas promulgadas en 2020 relativas a la violencia de género en la política establecieron definiciones, sanciones y procedimientos para los actos que tenían por objeto menoscabar los derechos políticos de las mujeres. Se encomendó a las autoridades electorales que investigaran y sancionaran la violencia de género en el ámbito de la política, lo que ha permitido integrar la prevención y la rendición de cuentas en el seno de las instituciones democráticas. Al incluir la violencia digital en la ley, México reformuló el abuso en línea como una violación de derechos y un obstáculo a la participación pública, en lugar de como una controversia privada. En paralelo, la Ley Olimpia modificó el derecho penal federal y estatal para ocuparse de la difusión no consentida de imágenes de carácter íntimo y las ultrafalsificaciones, la revelación de datos personales o doxeo, el acoso y las amenazas digitales y la cadena completa de difusión, no solo del infractor original.

Aplicación y práctica

Tras la reforma federal, las instituciones públicas expandieron rápidamente su actividad. Los exámenes nacionales indican que el 75 % de las medidas institucionales que abordan la violencia sexual digital se adoptaron después de 2020, lo que refleja el efecto catalítico de la reforma. Los institutos de mujeres y los organismos de derechos humanos encabezaron las campañas de sensibilización, la capacitación y la elaboración de protocolos, mientras que las fiscalías comenzaron a establecer unidades especializadas.

Las iniciativas de concienciación pública, como el Violentómetro Digital y las guías nacionales, han dotado de visibilidad a la ley y han ayudado a cambiar las normas sociales relativas a la denuncia y la rendición de cuentas. Mientras que la aplicación nacional de la Ley Olimpia ha progresado desigualmente entre las instituciones, el Senado representa un ejemplo convincente, al haber consolidado los mecanismos internos fragmentados en un sistema coherente centrado en las víctimas con responsabilidades más claras, un seguimiento más exhaustivo y una supervisión periódica (véase el estudio de caso de México en “Prácticas de autorregulación”).

La violencia facilitada por la tecnología y la participación democrática

Una contribución fundamental del modelo de México es la manera en la que une los derechos digitales y los derechos democráticos. Las reformas reconocen que la misoginia en línea, la desinformación sexualizada y el acoso selectivo no constituyen únicamente perjuicios personales, sino que también son herramientas empleadas para desalentar la participación de las mujeres, silenciar sus voces o socavar su legitimidad como agentes públicas.

Los estudios indican que las mujeres son la abrumadora mayoría de las víctimas de violencia sexual digital en México, y que el abuso en línea tiene efectos tangibles en la participación política, la autocensura y la retención de las mujeres candidatas. Los bajos niveles de denuncia, motivados por la desconfianza de las instituciones y el temor a la revictimización, siguen limitando el cumplimiento. Aun así, el propio marco jurídico ha redefinido el debate público al alejar la responsabilidad de las víctimas y normalizar la expectativa de una respuesta institucional.

La experiencia de México brinda lecciones a los parlamentos

México ofrece un modelo para abordar la violencia de género facilitada por la tecnología que es al mismo tiempo **jurídico**, **institucional** y **cultural**. La integración de la violencia de género facilitada por la tecnología en los marcos penales, electorales y de igualdad de género la reformula como una amenaza sistémica para la participación democrática, no solo como una cuestión de seguridad en línea o individual.

- → **Las reformas legislativas y el cambio cultural se reforzaron mutuamente.** La visibilidad de la Ley Olimpia, unida a las campañas nacionales de sensibilización, ayudaron a cambiar las normas públicas, mejorar la interposición de denuncias y reconducir la vergüenza y la rendición de cuentas hacia quienes cometen el delito.
- → **Las asociaciones con la sociedad civil mejoraron la legitimidad y el impacto.** El parlamento actuó como una plataforma para la promoción de los derechos digitales por parte del movimiento feminista, lo que demuestra que la integración puede traducir las iniciativas impulsadas por la ciudadanía en reformas estructurales.
- → **La aplicación fue desigual entre las instituciones.** Aunque la arquitectura legal es amplia, la capacidad de control del cumplimiento varía mucho a nivel estatal y federal. Existe la necesidad de fortalecer la coordinación institucional, con procedimientos claros, desarrollo de capacidades especializadas y mejores mecanismos.



Australia

El Comisionado de Seguridad Electrónica de Australia: un organismo regulador creado por el parlamento para apoyar a las mujeres en la vida política y pública

Australia ofrece un ejemplo del modo en que una asamblea legislativa puede crear un organismo regulador de la seguridad en línea y reforzarlo para que aborde los perjuicios digitales que se encuentran fuera del alcance del derecho penal o de los procesos parlamentarios internos. El Comisionado de Seguridad Electrónica (eSafety) es el organismo regulador y educativo independiente del Gobierno de Australia dedicado específicamente a la seguridad en línea. eSafety se estableció como el primer organismo regulador dirigido por el Estado del mundo destinado a velar por la seguridad en línea en virtud de la Ley para Mejorar la Seguridad en Línea de los Niños de 2015. Posteriormente, se aprobó la Ley de Seguridad en Línea en 2021, que aumentó significativamente las competencias reguladoras del Comisionado. La nueva legislación amplió el alcance de los programas de denuncia de eSafety y pasó del enfoque inicial de proteger a la infancia a permitir que toda la ciudadanía de Australia pudiera denunciar los perjuicios en línea.

La expansión del mandato de eSafety tuvo lugar en medio de un incremento de los llamamientos públicos al Gobierno para que actuara con miras a poner fin a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y de la ejecución del primer plan nacional para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas para el período 2010-2022. La Ley de Seguridad en Línea surgió en este contexto y reflejó el reconocimiento del parlamento de que la autorregulación de las plataformas y las leyes existentes no era adecuada para abordar los perjuicios en línea que afectan desproporcionadamente a las mujeres, incluidos el abuso mediante imágenes y el ciberabuso a personas adultas.

Mandato y competencias del Comisionado de Seguridad Electrónica

En virtud de la Ley de Seguridad en Línea de 2021, eSafety asumió el mandato de ayudar a proteger a la ciudadanía australiana en riesgo de sufrir perjuicios en línea y de promover unas experiencias más seguras y positivas en la red. El Comisionado utiliza un amplio conjunto de competencias reguladoras para prevenir y reparar el perjuicio digital, exigir responsabilidades a los proveedores de servicios en línea e impulsar mejoras sistémicas de seguridad en las plataformas digitales.

Estas facultades incluyen la administración de programas de presentación de denuncias y reclamaciones relacionadas con el ciberacoso infantil, el ciberabuso a personas adultas, el abuso mediante imágenes y la difusión de contenido ilegal y restringido a través de Internet. Esto comprende la autoridad para exigir a los proveedores de servicios en línea que eliminen cualquier material que supere los umbrales legales del perjuicio.

La Ley de Seguridad en Línea de 2021 también introdujo la lista de Expectativas Básicas de Seguridad en Línea, que exponen las expectativas que el Gobierno de Australia espera de los proveedores de servicios en línea en forma de medidas razonables para mantener la seguridad de la ciudadanía australiana. De conformidad con la Ley, eSafety puede requerir a los proveedores de servicios en línea que comuniquen el modo en que cumplen cualquiera o la totalidad de dichas expectativas. Los requisitos se han diseñado para mejorar las normas de seguridad de los proveedores, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, la Ley otorga a eSafety poderes legislativos para registrar códigos y normas de seguridad en línea relativos a la difusión de material ilegal y restringido para ciertas edades a través de Internet y hacerlos cumplir.

El Comisionado también tiene facultades de cumplimiento y aplicación, que incluyen competencias para recopilar información y la capacidad de emitir notificaciones, advertencias formales, avisos de infracción y órdenes de multas administrativas para los proveedores de servicios.

La autoridad de eSafety se complementa con un examen periódico: presenta informes anualmente al parlamento por medio de la ministra de Comunicaciones, aparece en los presupuestos del Senado y aporta pruebas a las investigaciones parlamentarias sobre cuestiones relacionadas con los medios sociales, los perjuicios en línea y la violencia familiar, doméstica y sexual, entre otras. Estas prácticas de supervisión garantizan la confianza de la comunidad y la continuidad entre los debates parlamentarios, los hallazgos de las comisiones y la aplicación reglamentaria.

Prevención y creación de capacidad

Además de su papel de control del cumplimiento, eSafety ha desarrollado una función importante de prevención y creación de capacidad. El Comisionado, a fin de apoyar a las mujeres políticas, candidatas o participantes en la vida pública, imparte una formación sobre autodefensa en los medios sociales a nivel nacional. La capacitación consiste en un programa breve y personalizado que se ha diseñado para ayudar a las personas que usan los medios sociales como parte de su ejercicio profesional o funciones orientadas al público a desarrollar sus aptitudes para mantener la seguridad en línea. Brinda apoyo a quienes se exponen a un mayor riesgo de sufrir abuso en línea al conferirles una comprensión basada en pruebas de los abusos en línea más habituales, sus repercusiones personales y profesionales y las medidas prácticas que pueden tomar para reducir los riesgos. Esta formación se ha adaptado a contextos internacionales.

Además, eSafety ha elaborado recursos que ayudan a los lugares de trabajo a abordar la violencia de género facilitada por la tecnología, por ejemplo, mediante la colaboración con SafeWork Australia para desarrollar guías destinadas a los entornos de trabajo. Estos recursos complementan el nuevo “deber positivo” en virtud de la Ley de Discriminación por Sexo, que exige a todos los empleadores —incluidos los lugares de trabajo del parlamento— adoptar medidas proactivas para prevenir el acoso sexual.

El Comisionado también administra el programa de subvenciones del Gobierno de Australia para prevenir el abuso de las mujeres mediante la tecnología. Este programa provee fondos a organizaciones no gubernamentales para ejecutar proyectos que tienen por objeto prevenir la violencia de género facilitada por la tecnología.

El Comisionado de Seguridad Electrónica proporciona además una serie de herramientas, recursos y formación al personal que trabaja en primera línea apoyando a las víctimas de la violencia de género facilitada por la tecnología en el contexto de la violencia familiar, doméstica y sexual. Esto incluye impartir un curso gratuito de aprendizaje en línea autogestionado y seminarios web en vivo. El servicio de apoyo en casos de abuso facilitado por la tecnología de eSafety ofrece un formulario de consulta en el sitio web, una línea telefónica específica y un centro de información basado en la web para proporcionar orientación y asesoramiento adicionales al personal que trabaja en primera línea cuando una persona pudiera ser más vulnerable al seguimiento, el acoso y la vigilancia digitales.

La cooperación entre múltiples actores y el ecosistema nacional

eSafety opera en un ecosistema más amplio configurado por el plan nacional para poner fin a la violencia de género, una labor reglamentaria coordinada, como el Foro de Organismos Reguladores de las Plataformas Digitales, y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para apoyar la participación de las mujeres en la política y consolidar las prácticas en materia de seguridad digital.

El Comisionado también colabora con organismos reguladores internacionales, la sociedad civil, ONG e instituciones académicas por medio de la Red Mundial de Organismos Reguladores de la Seguridad en Línea, que se estableció para desarrollar la coherencia reglamentaria entre jurisdicciones y promover el cumplimiento de los reglamentos de seguridad en línea que respetan los derechos.

Reflexiones

El ejemplo de eSafety ilustra el modo en que un parlamento puede reforzar el sistema nacional de seguridad en línea mediante la creación en virtud de la legislación y la capacitación de un organismo regulador independiente que proporcione herramientas prácticas, formación y programas de prevención adecuados para apoyar a las mujeres en la vida pública. Juntos, estos elementos componen un modelo en el que la reglamentación aprobada por el parlamento complementa al derecho penal y los procesos parlamentarios de carácter interno, con miras a ofrecer herramientas tanto sistémicas como prácticas para mitigar la violencia de género facilitada por la tecnología contra los parlamentarios y los miembros del personal parlamentario.



Suiza

El Parlamento Federal de Suiza: una arquitectura de seguridad institucional para abordar las amenazas y el acoso

Antecedentes

Suiza ha formalizado un sistema de protección profesional para los miembros de la Asamblea Federal que trata las amenazas y el acoso en línea como riesgos laborales que deben evaluarse y gestionarse, no como meras controversias relacionadas con la reputación. Un informe federal publicado en 2025, basado en un estudio de la Universidad de Zúrich, indicó que casi todos los parlamentarios habían sido víctimas de hostilidad en forma de insultos, discurso de odio, amenazas o incluso agresiones físicas, lo que llevó a la Oficina Federal de la Policía (fedpol) a respaldar medidas de información, asesoría y concienciación para los parlamentarios[66].

Fundamento jurídico e institucional

En Suiza, los parlamentarios no son empleados del parlamento; su mandato proviene directamente del electorado. Como consecuencia, los servicios parlamentarios no tienen el papel legal de un "empleador" en relación con los parlamentarios, aunque muchos de los riesgos a los que se enfrentan estos, especialmente las amenazas en línea vinculadas con su actividad política, emanan de su función pública. Esto significa que la protección y el apoyo se deben organizar a través de la cooperación institucional en lugar de con mecanismos basados en el empleador, donde los servicios parlamentarios proporcionan asesoramiento y coordinación, mientras que la fedpol mantiene la responsabilidad formal de la protección personal.

El modelo de Suiza se caracteriza por una clara división de roles, cauces estructurados y mecanismos de denuncia rápida en vez de un tratamiento *ad hoc* o político de casos individuales. Esta estructura garantiza que los casos se tratan con coherencia y proporciona a los parlamentarios, sobre todo a las mujeres parlamentarias que notifican la mayoría de los incidentes, un mecanismo fiable para solicitar ayuda:

66 Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, (comunicado de prensa) "Les actes d'hostilité contre les parlementaires sont quotidiens en Suisse", 2025.

- → **La figura del delegado de seguridad en los servicios parlamentarios.** La ordenanza interna de la Asamblea Federal prevé un delegado de seguridad que actúa como punto de contacto neutral y técnico en la administración parlamentaria. La ordenanza especifica las tareas del delegado, entre ellas comprobar datos concretos y ser el enlace con los organismos rectores del parlamento, lo que demuestra que existe una función de seguridad institucionalizada y no partidista[67].
- → **Coordinación policial y medidas de protección.** La fedpol tiene el mandato federal de la protección personal de las autoridades federales y de personas que gozan de protección internacional, y colabora con los servicios parlamentarios para evaluar las amenazas y actuar al respecto[68].
- → **Un canal de denuncia para los parlamentarios.** Desde otoño de 2022, los parlamentarios pueden presentar denuncias de amenazas a través de la aplicación móvil de la fedpol que transmite los incidentes rápida y directamente a dichas fuerzas de seguridad[69].
- → **El riesgo de exponer las direcciones.** El debate público y la labor legislativa se han centrado cada vez más en limitar la exposición de las direcciones privadas de los políticos. La cobertura mediática en 2025 puso de relieve las prácticas variadas y los riesgos inherentes al hecho de publicar los domicilios personales. A su vez, las propuestas presentadas a nivel federal ese mismo año se orientaban a modernizar la gestión nacional de las direcciones y reducir la difusión innecesaria[70].

Diseño institucional, puesta en práctica y nuevas enseñanzas

El Parlamento Federal de Suiza gestiona las amenazas por medio de una arquitectura integrada que combina una experiencia neutral de carácter interno con la cooperación formal entre los servicios parlamentarios y la Oficina Federal de la Policía (fedpol). Los casos normalmente comienzan con un análisis de primer nivel por parte del delegado de seguridad, que lleva a cabo una evaluación preliminar del riesgo y formula recomendaciones. De ser necesario, los incidentes se elevan a la fedpol para que se investiguen y se tomen medidas protectoras, y la gestión de las amenazas se integra en un flujo de trabajo predecible en lugar de basarse en respuestas políticas puntuales.

La eficacia del sistema se fundamenta en una división clara de las funciones y en canales de comunicación rápida. Una aplicación de denuncia directa específica para los parlamentarios les permite transmitir las amenazas a la fedpol de forma segura. Este sistema complementa a los métodos tradicionales de presentación de denuncias y normaliza la recopilación de pruebas. Esta lógica de "denunciar pronto y a menudo" permite una evaluación más rápida de patrones como el abuso en línea coordinado.

Al situar el acoso en línea, incluido el ciberacoso y la sextorsión, en el área de la seguridad, Suiza reconoce ese tipo de conducta como un riesgo laboral que requiere la misma seriedad procesal que las amenazas físicas. Esto está en consonancia con la iniciativa federal de 2025 de aumentar las medidas de asesoramiento y concienciación para los parlamentarios que sufren hostilidad.

La atención en la privacidad y en los riesgos de exposición ha fortalecido aún más el sistema. El debate legislativo y las reformas administrativas en torno a la publicación de las direcciones personales, junto con la labor de la fedpol relativa a centralizar las consultas sobre los domicilios, han reducido la probabilidad de que se produzcan actos de doxeo y otras formas de intrusión selectiva. Estas medidas demuestran que los ajustes legislativos y sistémicos pueden mitigar las amenazas en las fases iniciales, no solo con la adopción de políticas de respuesta.

67 Fedlex, Gobierno de Suiza, 171.115 Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement, 2023.

68 La Confederación Suiza, Federal Office of Police (fedpol).

69 Departamento Federal de Justicia y Policía de Suiza, *fedpol24*, s. f.

70 *RTS*, "Le dilemme de rendre publique ou non son adresse en tant que parlementaire", 2025.

Finalmente, la adaptación fundada en pruebas sigue siendo un rasgo determinante. Los estudios que documentan la existencia de hostilidad contra los parlamentarios han repercutido en las actualizaciones de las políticas, lo que ha legitimizado la inversión en funciones de seguridad y ha conseguido que los arreglos institucionales evolucionen al ritmo de la naturaleza cambiante de las amenazas.

Límites y lagunas

La experiencia de Suiza indica que rara vez se identifica a los infractores, lo que limita el cumplimiento puramente reactivo y enfatiza el valor de la prevención, la denuncia rápida y la disuasión. Además, aunque se busca apoyo especial en relación con temas como el acoso sexual o el ciberacoso, la aceptación se mantiene en un nivel modesto, lo que indica un estigma residual o una preferencia por los canales centrados en la policía.

Reflexiones

El modelo suizo demuestra el modo en que el parlamento, pese a los límites constitucionales a su capacidad de proteger a los parlamentarios, puede aun así mejorar la **preparación institucional** para las amenazas tanto físicas como digitales. La combinación de una función de seguridad neutral de carácter interno, la coordinación predecible con la fedpol, las herramientas de presentación rápida de denuncias y los ajustes iterativos fundados por los estudios crea un sistema estratificado que apoya a los parlamentarios víctimas de una hostilidad cada vez mayor.

Uruguay

Monitoreo basado en los datos

La participación política de las mujeres en el Uruguay sigue siendo limitada. Un gran obstáculo a tal efecto es la violencia de género facilitada por la tecnología, el acoso en línea dirigido a las mujeres políticas y personalidades públicas que provoca daño psicológico, reduce su visibilidad y, a veces, las obliga a retirarse de la vida pública. Este abuso socava la gobernanza y la participación democrática, especialmente a medida que las plataformas digitales se vuelven fundamentales para participar en la política.

La iniciativa

El PNUD colaboró con la Embajada Británica y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Uruguay para elaborar un sistema de monitoreo en tiempo real de la violencia de género facilitada por la tecnología[71]. Esta iniciativa tiene por objeto documentar y analizar sistemáticamente la violencia de género facilitada por la tecnología contra las mujeres dirigentes del Uruguay, pasando de las pruebas anecdóticas a la generación de datos que puedan fundamentar las políticas públicas, mejorar el apoyo a las víctimas y exigir responsabilidades a los agresores. El firme compromiso tanto del parlamento como de la oficina del PNUD en el país con la igualdad entre los géneros y la innovación digital ha creado un entorno favorable para probar respuestas innovadoras impulsadas por la tecnología[72].

Se entrenó a una herramienta de IA para detectar y categorizar el contenido abusivo que se vierte en X (antes Twitter) específicamente contra las mujeres dirigentes de los ámbitos de la política, los medios de comunicación, la cultura y el activismo. El sistema analiza los tuits cada hora y los clasifica para brindar apoyo a las intervenciones basadas en datos empíricos y las políticas formuladas como respuesta.

La herramienta de IA identifica siete categorías principales de abuso:

- → **Subestimación de la capacidad:** Comentarios que cuestionan las competencias o la capacidad de liderazgo.
- → **Alusiones al cuerpo y/o la sexualidad:** Cosificación o sexualización vinculadas a la apariencia.
- → **Afiliación ideológica:** Ataques por la ideología política o la militancia activista.
- → **Alusivo a la identidad:** Insultos relacionados con la identidad de género, orientación sexual, religión, etnicidad, edad o clase social.
- → **Violencia sexual y física:** Amenazas explícitas o implícitas de violencia.
- → **Rechazo del discurso:** Intentos de silenciar o deslegitimizar la opinión de las mujeres.
- → **Acusación de delincuencia y/o abuso de poder:** Acusaciones de corrupción o falta de conducta.

71 PNUD, Monitoreo de la Violencia Digital contra las Mujeres en Uruguay, 2023.

72 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Experts of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Commend Uruguay's Commitment to Implementing the Convention, Ask about Women's Access to Justice and Gender Parity in Politics*, 2023.

Conclusiones y resultados

El sistema monitorizó entre marzo de 2022 y marzo de 2023 los tuits de 180 cuentas activas de mujeres con cargos preeminentes, entre ellas 41 políticas. Por ejemplo, en febrero-marzo de 2023, el 11,3 % de los tuits acerca de mujeres políticas y el 15 % sobre mujeres con liderazgo contenían lenguaje violento. Estos hallazgos ilustran la magnitud y los tipos de abuso que sufrieron en distintos cargos.

Además de recopilar los datos, el proyecto reunió a las mujeres afectadas en espacios confidenciales para debatir los resultados y compartir experiencias. Esto fomentó la solidaridad, redujo la sensación de aislamiento y fortaleció la acción colectiva. La iniciativa congregó a mujeres parlamentarias y actores de la sociedad civil en una serie de intercambios de múltiples partes interesadas destinados a explorar las propuestas de políticas fundadas en pruebas y las respuestas legislativas a la violencia de género facilitada por la tecnología.

Integración y armonización de la iniciativa

El PNUD Uruguay ha demostrado una gran capacidad de emplear la digitalización como una herramienta transversal destinada a promover la gobernanza y la inclusión. Lo más importante es que la iniciativa de monitoreo de la violencia de género facilitada por la tecnología no se implementó como un proyecto aislado, sino que se integró cuidadosamente en las agendas nacionales más generales sobre innovación digital e igualdad entre los géneros. Este enfoque mejora la sostenibilidad y el impacto de las intervenciones al adaptar la labor en función del sector y del ámbito de política.

eMonitor+: el uso de la IA para comprender y abordar la violencia de género facilitada por la tecnología

La plataforma eMonitor+ del PNUD combina el monitoreo basado en la IA con el análisis humano para detectar contenido nocivo en línea como el discurso de odio, la desinformación y la violencia de género facilitada por la tecnología. Se ha implementado con los órganos de gestión electoral, los organismos reguladores de los medios de comunicación y asociados de la sociedad civil en más de 25 países, entre ellos el Líbano, Libia, Perú y Túnez.

eMonitor+ ilustra el modo en que las instituciones podrían fortalecer su capacidad para abordar la violencia de género facilitada por la tecnología contra sus miembros. La violencia de género facilitada por la tecnología es un fenómeno relativamente nuevo y muy cambiante que aún no se ha estudiado lo suficiente y no se suele comprender adecuadamente. Hasta la fecha, la mayoría de las pruebas recabadas en este ámbito proviene de encuestas que, pese a ser valiosas, no plasman la escala real, la naturaleza o la dinámica del abuso en línea. Sin datos fiables, las respuestas corren el riesgo de ser poco precisas o desproporcionadas. En los contextos parlamentarios, esto es especialmente delicado, ya que las intervenciones a menudo plantean preocupaciones relativas a la libertad de expresión, el carácter contradictorio del debate democrático y el alcance de la inmunidad parlamentaria. Al generar datos empíricos en tiempo real, eMonitor+ ayuda a distinguir el abuso nocivo de la contestación legítima, lo que permite poner en marcha estrategias proporcionadas que, por un lado, protejan a las mujeres parlamentarias y, por otro, salvaguarden la apertura de la cultura democrática.

2.7 Servicios de apoyo

En los últimos años, los parlamentos han ido reconociendo cada vez más la importancia de prestar servicios de apoyo sólidos a las víctimas del acoso sexual. Estos servicios pueden adoptar muchas formas, entre ellas asistencia letrada (durante las campañas electorales o en respuesta a casos de acoso), atención médica y asesoramiento. Aunque acarrean un cierto costo financiero, los servicios de apoyo a menudo son menos delicados desde el punto de vista político que las reformas generales, con lo que son más factibles en contextos donde existe un escaso apoyo al cambio legislativo.

Lo más importante es que los servicios de apoyo también reducen las barreras psicológicas y burocráticas que enfrentan las víctimas. El acceso a la atención o el asesoramiento suele ser mucho menos abrumador que la denuncia formal de un infractor, especialmente en entornos donde el acoso sexual sigue estando estigmatizado o rara vez se reconoce. De hecho, esta atención en reducir los obstáculos al acceso fue una de las principales razones por las que Francia puso en marcha el modelo de apoyo que se expone a continuación.

© NHRI
Representantes de instituciones nacionales de derechos humanos en la 12.ª Conferencia Internacional.





Francia

En Francia, las respuestas parlamentarias al acoso han evolucionado por el escrutinio público sostenido y la sucesión periódica de casos preeminentes[73]. En el Senado, las preguntas relativas a cómo se tramitan las acusaciones, quién las tramita y con qué nivel de transparencia se han contestado en el debate público, lo que subraya la importancia de que existan procedimientos creíbles, funciones institucionales claras y cauces seguros a los que puedan acogerse las víctimas.

El marco actual del Senado se basa en el establecimiento en 2009 del Comité de Ética Parlamentaria[74], compuesto exclusivamente por senadores y comprendido dentro de la arquitectura de ética más general de la institución. El modelo se entiende mejor como un recorrido secuencial que separa el apoyo, la evaluación o investigación y la toma de decisiones. Los puntos de partida iniciales dependen de los servicios profesionales externos, que proporcionan un canal de primera línea para situaciones de acoso, particularmente cuando hay personal implicado, lo que permite a quienes presentan denuncias obtener asistencia fuera de las jerarquías internas. Estos servicios, que están a disposición tanto del personal como de los senadores, pueden ofrecer mediación según proceda, al tiempo que permiten igualmente elevar los casos a instancias superiores cuando sea necesario. La unidad de recepción y apoyo, previo consentimiento de la presunta víctima, podrá redactar a continuación un informe de denuncia formal en los casos de sospecha de acoso.

Cuando el supuesto autor es un senador, este informe se remite directamente al Comité de Ética Parlamentaria. Cuando el presunto infractor es un asistente o becario del parlamento, el informe se envía al senador que los emplea y a la Asociación para la Gestión de los Asistentes de Senadores.

Una vez que el Comité de Ética Parlamentaria ha examinado un caso y manifestado su postura, la responsabilidad de la decisión y el cumplimiento recae en última instancia en la Mesa que, de conformidad con el reglamento y la práctica del Senado, traduce los resultados en consecuencias disciplinarias en virtud del régimen interno del Senado. La Mesa escucha a las partes implicadas y determina las medidas adecuadas, que pueden incluir sanciones disciplinarias o una acción por parte del Departamento de Recursos Humanos. Las decisiones de la Mesa se hacen públicas; por un lado, se protege la identidad del personal y, por otro, se difunden los nombres de los senadores a los que se les impone las sanciones.

En los casos más graves, la Presidencia del Senado puede remitir el asunto a la Fiscalía General, de acuerdo con la función de remisión de causas judiciales externas ligada a su cargo.

Este diseño refuerza la credibilidad institucional y la claridad de los procedimientos. La orientación de los casos delicados por medio de proveedores externos, con miras a que brinden apoyo y, cuando proceda, realicen un trabajo de investigación, se introdujo en parte para mejorar la legitimidad del personal y reducir los conflictos de intereses que se perciben en el seno de una institución política. El modelo separa claramente las funciones de escucha y apoyo, el examen ético y el cumplimiento a nivel de la Mesa, por lo que se evitan situaciones en las que se espera que el mismo actor lleve a cabo las tareas de asesoramiento, investigación y sanción. Al relacionar explícitamente el acoso con una violación de la dignidad en virtud del reglamento del Senado y con sanciones disciplinarias definidas, el sistema reduce la ambigüedad acerca de si la falta de conducta constituye una infracción institucional que requiera una respuesta formal.

El marco también reconoce la complejidad procesal del acoso que tiene lugar digitalmente. Los servicios institucionales, incluidos los de asistencia técnica, pueden ayudar a documentar y preservar las pruebas antes de remitirlas a las autoridades fiscales, por lo que se normalizan las prácticas de denuncia y se aclaran los cauces para elevar los casos

73 *EUROACTIV.fr,* "Sexism in politics: French MP called 'fish lady' and 'crazy' during debate", 2021.

74 Senado de Francia, *Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat*.

a instancias superiores, al tiempo que se mantiene la separación entre un examen de ética interno y el cumplimiento del derecho penal.

Con el paso del tiempo, el Senado ha enfatizado la profesionalización y la visibilidad como condiciones indispensables para la eficacia. El hecho de recurrir a expertos externos tenía por objeto fortalecer la confianza, especialmente entre el personal. Se emplearon sesiones informativas de orientación inicial, capacitación y comunicaciones internas para aumentar el conocimiento de las vías disponibles, lo que refleja el reconocimiento de que los mecanismos formales solo funcionan si se conocen y se perciben como creíbles.

Reflexiones a partir del estudio de caso: principales consideraciones para diseñar los servicios de apoyo

- **Un enfoque con capacitación para el tratamiento de los traumas:** Los servicios de apoyo deberían diseñarse teniendo en cuenta el impacto emocional y psicológico del acoso. Esto incluye garantizar la confidencialidad, evitar nuevos traumas y ofrecer elecciones a las víctimas sobre el modo de proceder.
- **Accesibilidad:** El hecho de que el apoyo siempre esté disponible y abierto para todo el personal parlamentario ayuda a reducir las barreras y promueve la inclusión. Al ofrecerse varios cauces para acceder a la ayuda (en línea, por teléfono y en persona), se satisfacen mejor las diversas necesidades y preferencias.
- **Protocolos claros de respuesta:** La existencia de plazos y procedimientos bien definidos en materia de asistencia fomenta la confianza y la rendición de cuentas, lo que ayuda a las personas supervivientes a sentir la tranquilidad de que sus preocupaciones se gestionarán con prontitud y cuidado.
- **Coordinación de los conocimientos especializados:** La participación colaborativa de profesionales procedentes de los ámbitos jurídico, psicológico y disciplinario puede proporcionar un apoyo más completo y reducir la carga que soportan las víctimas.
- **Una prestación de servicios neutral y flexible:** La colaboración con proveedores externos u organizaciones de la sociedad civil puede ayudar a minimizar los conflictos internos y ofrecer servicios más adaptables e imparciales. Quienes sobreviven pueden tener una mayor disposición a interactuar con servicios que estén separados claramente de las estructuras internas de poder.
- **Mecanismos de retroalimentación y adaptación:** Los ciclos de evaluación y retroalimentación periódicos (por ejemplo, los informes anuales y las encuestas a los usuarios) pueden ayudar a identificar carencias y mejorar la prestación del servicio. Esto también es una señal de compromiso institucional y rendición de cuentas.
- **Visibilidad y sensibilización:** La promoción de la existencia y el propósito de los servicios de apoyo a través de campañas, materiales de incorporación y comunicaciones internas garantiza que todo el personal conoce sus derechos y opciones.

2.8 Protección

Las iniciativas de protección tienen por objeto reducir y prevenir las numerosas formas de violencia que sufren los parlamentarios, entre ellas las amenazas físicas y el abuso digital como el acoso, la intimidación y los ataques selectivos en línea. Estas medidas son especialmente importantes para las mujeres parlamentarias, que a menudo son objeto de un abuso de género sostenido que se puede extender a sus familiares. Sin la protección adecuada, muchas se ven forzadas a reducir o abandonar la participación política por completo, con lo que la seguridad deja de ser una cuestión de bienestar individual y se convierte en una condición para la inclusión democrática. Aunque las medidas de protección suelen recibir menos oposición política que otras reformas, para ser efectivas, requieren financiación específica y una estrecha coordinación con los servicios de seguridad y las fuerzas del orden.

Reino Unido

Contexto: aumento de las amenazas y la violencia de género contra las mujeres en la política

Durante la última década, el Reino Unido ha observado un incremento en los casos de abuso, intimidación y amenazas contra los funcionarios elegidos, especialmente en línea[75]. Esto incluye agresiones físicas y abuso digital sostenido, incluida la violencia de género facilitada por la tecnología, que afectan desproporcionadamente a las mujeres parlamentarias y quienes pertenecen a grupos minoritarios, de acuerdo con los datos de la policía[76]. La magnitud de estas amenazas ha provocado que algunos parlamentarios hayan dejado el cargo en el parlamento en los últimos años, lo que pone de relieve que la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política socava principios democráticos esenciales como la inclusión y la representación[77]. El asesinato en 2016 de la parlamentaria del Partido Laborista, Jo Cox, hizo que la atención nacional se centrara en los riesgos agudos que afrontan las personas que se dedican a la política y la necesidad urgente de poner en marcha medidas de protección más sólidas[78].

La respuesta institucional

Antes de 2016, los parlamentarios que solicitaban más seguridad tenían que someterse a una evaluación de riesgos por parte de la policía y obtener valoraciones por escrito para que pudiera aplicarse cualquier medida. Tras el agravamiento de las preocupaciones por la seguridad de ese año, el Parlamento del Reino Unido introdujo rápidamente una serie de reformas coordinadas para mejorar la seguridad de los parlamentarios y reconoció que la protección debe ser proactiva y estar institucionalizada en lugar de constituir un hecho puntual. Las medidas de seguridad física se normalizaron y se pusieron automáticamente a disposición de todos los parlamentarios[79]. Este enfoque garantizaba un nivel básico de protección, reducía los obstáculos para beneficiarse de dicha protección y normalizaba la seguridad como parte integral de la vida parlamentaria. La magnitud de estos cambios se refleja en el aumento drástico del gasto en las iniciativas de seguridad: el presupuesto para la asistencia de 2023 fue más de 80 veces superior al de 2011.

Para abordar las constantes amenazas, el Equipo de Enlace Parlamentario e Investigación, una unidad de la Comandancia de Protección Diplomática de la policía metropolitana, se estableció en el edificio parlamentario para investigar las amenazas y coordinar las respuestas de protección. En 2018, la policía declaró que más de la mitad de todos los casos afectaba a mujeres políticas, pese a que las mujeres constituyen únicamente alrededor de un tercio de los parlamentarios.

75 Neil Matthews y Sean Haughhey, "The security of politicians: towards a research agenda", *Parliamentary Affairs*, 78/2 (2025), 227-256.

76 Institute for Government del Reino Unido, *MPs' security*, 2025.

77 Institute for Government del Reino Unido, *MPs who stood down at the 2024 general election*, 2024.

78 Parlamento del Reino Unido (Biblioteca de la Cámara de los Comunes), The legacy of Jo Cox, 2021, y *The Guardian*, "Police contact MPs to advise on security after Jo Cox killing: National Police Chiefs' Council says forces are helping MPs to review their personal safety, including at constituency surgeries", 2016.

79 *BBC News*, "MPs to be offered extra security after Jo Cox's death", 2016.

Orientación y protección en relación con la seguridad digital

El abuso digital sigue siendo una amenaza generalizada y persistente. Diane Abbott, la primera mujer negra elegida al parlamento, ha hablado públicamente acerca de la magnitud del acoso en línea del que es víctima. Su oficina dedica un tiempo considerable cada día a eliminar contenido nocivo, bloquear cuentas abusivas y denunciar violaciones en las plataformas de los medios sociales, esfuerzos que son esenciales para mantener un entorno en línea más seguro y permitirle continuar su trabajo[80].

Para asistir a los parlamentarios que afrontan dificultades similares, el Parlamento del Reino Unido ha elaborado guías como, por ejemplo, *A Guide to Managing Online & Offline Abuse*[81] (Guía para abordar el abuso en línea y fuera de línea), que ofrecen medidas prácticas en materia de privacidad, moderación de contenidos y resiliencia. Aunque ese tipo de guías son fundamentales, sobre todo en contextos donde los parlamentos carecen de capacidad para institucionalizar unas protecciones más robustas, también es importante reconocer el costo personal y político que soportan las mujeres parlamentarias. El tiempo y la energía necesarios para lidiar con el abuso digital y las preocupaciones de seguridad pueden impedir la participación política y limitar la representación.

A tenor de esto, el parlamento creó el servicio de supervisión de medios sociales, prestado a través del servicio de información y análisis de riesgos en materia de seguridad[82]. El servicio examina las cuentas públicas de los medios sociales de los parlamentarios en busca de contenido que constituya un abuso o una amenaza, señala el material nocivo y, según proceda, remite los posibles delitos a la policía.

80 Comité de Normas en la Vida Pública del Gobierno del Reino Unido, *Intimidation in Public Life: A Review by the Committee on Standards in Public Life*, 2017.

81 Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* (CPA), Parlamento del Reino Unido, *CPA UK's Women Parliamentarians Roadshow: A Guide to Addressing Online Abuse*, 2021, y CPA, Parlamento del Reino Unido, *A Guide to Managing Online & Offline Abuse,* 2022.

82 CPA, Parlamento de Escocia, *Report of the 9th British Islands and Mediterranean Region Commonwealth Women Parliamentarians Conference*, Gibraltar, 2022.

Reflexiones a partir del estudio de caso: medidas prácticas de seguridad para las mujeres en el parlamento

Pocas cosas son más trágicas para las personas implicadas —o tan perjudiciales para la participación de las mujeres en la política— que el acecho, el acoso o la violencia física que sufren las mujeres parlamentarias. El temor por sí mismo puede impedir que las mujeres elegidas desempeñen sus funciones o las lleve a dejar la política por completo.

Aunque no todos los parlamentos cuentan con los recursos del Reino Unido, la seguridad física es fundamental y suele disfrutar de un amplio apoyo político e institucional. Se puede recurrir a estrategias que no requieren una financiación extensa pero que, aun así, pueden marcar una gran diferencia a la hora de permitir a las mujeres realizar su trabajo con seguridad, como se exponen en los ejemplos recabados por la UIP.

Medidas de seguridad prácticas y políticamente sostenibles

- → **Efectuar evaluaciones de riesgos cada cierto tiempo**
  Evaluar proactivamente las amenazas vertidas específicamente contra las mujeres parlamentarias, tanto físicas como facilitadas por la tecnología. Estas evaluaciones deberían actualizarse periódicamente e incorporar los aportes de los propios parlamentarios para reflejar la evolución de los riesgos y las responsabilidades.
- → **Supervisar las amenazas en línea**
  Asignar personal capacitado para supervisar, señalar y comunicar cualquier contenido que constituya una amenaza o un acoso dirigido a los parlamentarios en línea. Esta detección temprana puede ayudar a mitigar los riesgos y facilitar la coordinación con las fuerzas del orden cuando sea necesario.
- → **Controlar el acceso a los eventos y los lugares de trabajo**
  Garantizar la seguridad de los entornos tanto físicos como digitales donde trabajan, se reúnen o hablan las mujeres parlamentarias. En los eventos presenciales o las oficinas, supervisar las entradas y las salidas, mantener registros de visitantes y velar por que haya personal capacitado a mano. En las sesiones virtuales, utilizar plataformas seguras con funciones de autenticación como salas de espera, contraseñas o inscripciones para impedir el acceso no autorizado.
- → **Utilizar sistemas de camaradas de apoyo y opciones de transporte seguro**
  Alentar a las mujeres parlamentarias a que viajen en parejas o en grupos, especialmente por la noche o en entornos de mayor riesgo. En la India, por ejemplo, la Secretaría del *Rajya Sabha* ha desarrollado una aplicación móvil que permite al personal que trabaja hasta tarde solicitar un vehículo que lo transporte hasta casa[83].

83 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

→ **Proporcionar herramientas de alertas de pánico**
Ofrecer botones de pánico discretos, aplicaciones móviles o dispositivos ponibles que los parlamentarios puedan utilizar para contactar de inmediato con los servicios de seguridad parlamentarios o externos. En Nueva Zelandia, los parlamentarios tienen acceso a Safe Hub, una aplicación que les permite pedir ayuda de emergencia a la seguridad del parlamento[84].

→ **Fortalecer la coordinación con la policía y los servicios de seguridad**
Establecer procedimientos claros para la colaboración con la policía y las unidades internas de seguridad, que incluyan asistencia para presentar denuncias ante la policía y realizar el seguimiento de las amenazas. Garantizar que todo el personal de seguridad está capacitado para responder de manera sensible a las cuestiones de género.

Cambiar la cultura del lugar de trabajo: iniciativa de acreditación White Ribbon

En paralelo a las inversiones en protección física y digital, se están llevando a cabo iniciativas para afianzar la cultura del lugar de trabajo que determina la seguridad en el parlamento. Una coalición cada vez más numerosa de parlamentarios de diferentes partidos está defendiendo que el Parlamento del Reino Unido se convierta en la primera asamblea legislativa del mundo en conseguir la acreditación White Ribbon, un compromiso formal con prevenir la violencia contra las mujeres mediante la transformación de la cultura del lugar de trabajo y la promoción de una alianza activa entre los hombres.

La acreditación White Ribbon requiere un plan de acción de varios años que incluya:

- → programas de capacitación y sensibilización para los parlamentarios y los miembros del personal;
- → el refuerzo de los mecanismos de denuncia de casos de acoso;
- → medidas de prevención proactivas, y
- → un compromiso de liderazgo visible de las autoridades parlamentarias.

La campaña refleja el reconocimiento de que la seguridad parlamentaria no solo es una cuestión de infraestructura de seguridad, sino también de normas culturales: las jerarquías de poder, las prácticas informales, los entornos vinculados al consumo de alcohol y la ausencia de procesos normalizados de recursos humanos han trasladado históricamente a las mujeres una sensación de inseguridad en el edificio parlamentario. Se basa en iniciativas anteriores, incluido el Sistema Independiente de Quejas y Reclamaciones, y los resultados de numerosos exámenes —resumidos en la auditoría realizada por Fawcett Society en 2023—, que ponen de relieve colectivamente constantes deficiencias en la cultura, la rendición de cuentas y el seguimiento.

84 *Op. cit.*, véase la nota al pie 5.

2.9 Grupos de apoyo

Los grupos de apoyo son esenciales para quienes sobreviven a la violencia de género y para las mujeres parlamentarias en general, y ofrecen espacios seguros para compartir experiencias, expresar preocupaciones y encontrar apoyo entre pares. Estos grupos se pueden formar informalmente por iniciativa de los parlamentarios o complementar con los mecanismos institucionales formales, particularmente en contextos donde los canales oficiales son limitados o inaccesibles o no gozan de confianza. Los grupos de mujeres, una de las formas más habituales de apoyo estructurado, pueden desempeñar una función importante en el fomento de la conexión y la solidaridad entre diferentes partidos. Aunque a veces se erigen como herramientas para promover políticas, carecen de las competencias, los mandatos o los recursos formales de las comisiones parlamentarias. Por consiguiente, su valor radica no tanto en la influencia legislativa como en el espacio informal que ofrecen para el apoyo, la creación de confianza y la coordinación entre pares. Hay notables salvedades, como el grupo de Sierra Leona que se expone a continuación; no obstante, este tipo de casos son la excepción, no la regla.

Aun así, cuando los grupos de mujeres se tratan principalmente como espacios para el apoyo mutuo en lugar de instancias para la formulación de políticas, pueden desempeñar una función importante, especialmente si se reconocen y se abordan sus limitaciones estructurales. Uno de los principales desafíos que plantean es la alta rotación de sus miembros, que a menudo provoca una pérdida de conocimiento institucional y exige entablar nuevamente las relaciones después de cada ciclo electoral. Esto puede ser especialmente difícil en entornos muy partidistas, donde la colaboración entre partidos es frágil. Para que los grupos sean efectivos deben beneficiarse de un respaldo institucional y político sostenido, incluido el apoyo visible de los aliados hombres. Además, en los parlamentos donde las mujeres siguen estando infrarrepresentadas significativamente, o donde las sensibilidades nacionales limitan el diálogo abierto, las redes entre distintas naciones y regiones también pueden desempeñar un papel esencial.



Sierra Leona

Del apoyo entre pares a la reforma política

La violencia de género y la exclusión política siguen siendo barreras afianzadas en el panorama político de Sierra Leona. Las mujeres parlamentarias, una vez que son elegidas, a menudo afrontan un escrutinio más intenso y una resistencia patriarcal arraigada[85]. Aunque el parlamento ha adoptado políticas internas, como una estrategia de género y un comité de denuncias, estos mecanismos rara vez suscitan confianza o se aplican eficazmente. En este contexto, el Grupo de Mujeres Parlamentarias de Sierra Leona ha emergido como un punto de partida fiable y eficaz para abordar la violencia contra las mujeres en la política.

Generar confianza y crear capacidad

El grupo proporciona una plataforma entre partidos donde las mujeres parlamentarias disponen de seguridad para reflexionar sobre la violencia de género que sufren y adoptar medidas concretas para mitigarla y abordarla. Este es un primer paso fundamental: reconocer que ese tipo de incidentes no son actos individuales aislados, sino que forman parte de un patrón sistémico general arraigado en la percepción social compartida del liderazgo de las mujeres que a menudo sirve para socavar su participación en la política. Al crear un espacio para mantener estas conversaciones, el grupo garantiza que tanto sus miembros como los profesionales de apoyo entienden las fuerzas políticas y culturales que están en juego, y permite tener en cuenta el contexto para sentar las bases programáticas. Sus integrantes desarrollan competencias básicas destinadas a dar discursos en público, negociar y crea coaliciones por medio de retiros y talleres, a menudo financiados por asociados como ONU-Mujeres, el PNUD y la UIP. Estos encuentros también fomentan la solidaridad y ayudan a elaborar estrategias compartidas que permitan guiar las operaciones internas del grupo y la participación externa.

Respaldo institucional

Aunque muchos grupos de mujeres operan al margen de la vida parlamentaria, el Grupo de Mujeres Parlamentarias de Sierra Leona destaca por el fuerte apoyo institucional que recibe[86]. Tiene el reconocimiento formal del parlamento, cuenta con una oficina específica en el edificio y recibe la aprobación pública de los parlamentarios hombres, que reconocen su papel en el fortalecimiento de la práctica democrática. Un factor que contribuye a la eficacia del grupo es su clara estructura interna de gobernanza y liderazgo, que le ha permitido organizarse con eficacia y presentar un frente unido. El grupo también ha estrechado lazos con otros grupos de mujeres, consejos locales y organizaciones de la sociedad civil, ha vinculado su trabajo con las prioridades de las bases y ha mejorado tanto el alcance como la sostenibilidad de sus iniciativas[87]. Estas relaciones, junto con su participación en los intercambios Sur-Sur con otros grupos parlamentarios de África, parecen haber afianzado la comprensión por parte de sus integrantes de la agenda en materia de igualdad de género y su compromiso con esta causa[88].

85 *The Guardian*, "'Suffocating intimidation': female politicians in Sierra Leone on sexism and abuse", 2023.

86 Parlamento de Sierra Leona (comunicado de prensa), "Female caucus ends leadership retreat", 2024, y Parlamento de Sierra Leona (comunicado de prensa) "Parliamentary female caucus inaugurates new executive and celebrates Orange Day", 2024.

87 ONU-Mujeres, Corporate Evaluation of UN Women's Contribution to Women's Political Participation and Leadership, 2018.

88 *The Patriotic Vanguard*, Salone News, "Female Parliamentary Caucus presents report to President Julius Maada Bio", 2024.

Impacto legislativo: la Ley de Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres

La influencia del Grupo de Mujeres Parlamentarias se extiende más allá del apoyo entre pares para lograr una promoción eficaz que ha impulsado una reforma legislativa de calado. El grupo desempeñó un papel protagonista en la aprobación de la histórica Ley de Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres de Sierra Leona, que se promulgó en noviembre de 2022. Esta ley consagra lo siguiente:

- → prohibición de la discriminación por razón de género;
- → una cuota del 30 % de mujeres en los cargos públicos y los funcionarios elegidos;
- → igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; y
- → catorce semanas de licencia de maternidad remunerada.

Pese a la resistencia, el grupo mantuvo el impulso por medio de una promoción coordinada dentro y fuera del parlamento[89]. El grupo, basándose en su formación sobre cabildeo y comunicación estratégica, consiguió que el proyecto de ley se considerara una prioridad nacional. Obtuvo el respaldo de las principales instancias decisorias y creó una amplia coalición entre partidos que mantuvo el proyecto de ley en la agenda y lo protegió contra la oposición partidista.

89 Harvard Ministerial Leadership Program, *Advancing Gender Equality in Sierra Leone: A Case Study*, 2025.

Sri Lanka

Grupo de Mujeres Parlamentarias de Sri Lanka

En 2023, los medios de comunicación informaron sobre acusaciones de acoso sexual contra mujeres empleadas en el Parlamento de Sri Lanka. Este incidente puso de relieve las vulnerabilidades sistémicas en los lugares de trabajo del parlamento y la reticencia de las víctimas a presentar denuncias por miedo a las represalias, particularmente cuando los infractores ostentaban cargos de supervisión.

El Grupo de Mujeres Parlamentarias, un órgano integrado por miembros de diferentes partidos que se creó en 2006 para promover la igualdad de género y eliminar la violencia contra las mujeres, actuó de inmediato. La presidencia planteó su preocupación a la secretaría general, que designó una comisión compuesta por tres mujeres altas funcionarias para investigar el asunto. Se invitó a las víctimas y a personas en calidad de testigos a proporcionar su testimonio confidencialmente, por medio de presentaciones anónimas por escrito, entre otros cauces, reconociendo así la sensibilidad de la cuestión y el desequilibrio de poder implícito.

Una respuesta institucional inmediata

La comisión presentó su informe a la secretaría general, lo que dio lugar a la presentación de cargos contra los empleados acusados. Fueron suspendidos a falta de conocer el resultado de dos investigaciones paralelas: procedimientos disciplinarios internos en virtud de la ley sobre el personal parlamentario y el procedimiento disciplinario del personal, respectivamente, y los procesos penales ante los tribunales. Esta repuesta tan rápida demostró la capacidad del grupo para catalizar la rendición de cuentas y las reformas institucionales en el seno del parlamento.

Medidas preventivas y de apoyo

Con posterioridad, el Grupo de Mujeres Parlamentarias se asoció con el Comité de Supervisión Sectorial de la Infancia, las Mujeres y el Género para publicar *Know Your Rights – Preventing Sexual Harassment at the Workplace* (Conozcan sus derechos: prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo). Este manual se presentó en el parlamento bajo el patrocinio de su presidencia durante la campaña mundial 16 Días de Activismo contra la Violencia de Género. El manual, que sirve como un instrumento de sensibilización y como una guía práctica, incluye:

- → definiciones y ejemplos de acoso sexual, ilustrados con viñetas para mayor claridad;
- → protocolos para la notificación de incidentes, con opciones para la presentación de denuncias de manera confidencial y anónima;
- → obligaciones de los empleadores en virtud del Convenio núm. 190 de la OIT, y
- → datos de contacto de las autoridades y los servicios de apoyo pertinentes.

El grupo enfatizó que, aunque existen medidas contra el abuso verbal y físico, persiste la reticencia a actuar contra el acoso sexual. El manual tiene por objeto empoderar a las mujeres para que actúen e institucionalicen los sistemas de presentación confidencial de denuncias en el parlamento.

Una promoción y un establecimiento de redes más amplios

Más allá de este incidente, el grupo continúa abogando por reformas sensibles a las cuestiones de género, entre ellas:

- → la elaboración de presupuestos con perspectiva de género;
- → las cuotas de mujeres en las instancias decisorias, y
- → la movilización de las bases y la creación de capacidad para las mujeres en la política.

El grupo colabora con el PNUD, ONU-Mujeres, organizaciones de la sociedad civil y redes parlamentarias internacionales para fortalecer la participación de las mujeres en la política y eliminar la violencia de género.

La experiencia de Sri Lanka ilustra el modo en que los grupos parlamentarios pueden funcionar como grupos de apoyo y motores del cambio sistémico. Al combinar las medidas de investigación, la sensibilización y las propuestas estructurales, el grupo ofrece un modelo de solidaridad y colaboración para abordar la violencia contra las mujeres en la política. Sus iniciativas demuestran que los grupos de apoyo presentes en las asambleas legislativas pueden dejar atrás la promoción para terminar logrando reformas institucionales materiales.

Reflexiones a partir de los estudios de casos: principales catalizadores para conseguir grupos de mujeres parlamentarias eficaces

Los estudios de casos indican que, si los grupos de mujeres parlamentarias reciben el debido apoyo, pueden desempeñar una función fundamental en la promoción de la igualdad de género en los parlamentos. Además de fomentar la confianza entre diferentes ideologías políticas, a menudo proporcionan espacios alternativos donde las perspectivas de las personas marginadas, especialmente las que están arraigadas en las experiencias de las mujeres, se escuchan y se llevan a las conversaciones en materia de legislación. Por medio de esto, pueden contribuir a cambiar la cultura parlamentaria y expandir las posibilidades políticas.

A partir de los aportes del curso de la Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* sobre cómo crear grupos de mujeres parlamentarias que sean eficaces[90] y la experiencia de los profesionales, la siguiente lista de verificación expone algunos factores que los parlamentarios y los asociados para el desarrollo podrían tener en cuenta a la hora de apoyar o establecer ese tipo de grupos:

- → **Aclarar el propósito y las prioridades**
  Alentar a establecer una visión clara y compartida, así como objetivos específicos, puede ayudar a los grupos a armonizar su labor. Las herramientas como las consultas a los parlamentarios, las auditorías de género o las sesiones estratégicas pueden apoyar este proceso y ayudar a evitar las agendas demasiado amplias.
- → **Generar confianza y continuidad entre partidos**
  Las actividades de aumento de la confianza como los retiros, los diálogos informales o los talleres moderados podrían fomentar unas relaciones más estrechas. La rotación en el liderazgo y el consenso en el establecimiento de las normas también pueden promover la credibilidad y la sostenibilidad.
- → **Institucionalizar el grupo**
  El hecho de conseguir el reconocimiento formal en las estructuras parlamentarias, junto con recursos específicos como una secretaría, personal, presupuestos o espacios para las reuniones, puede reforzar la estabilidad y la influencia del grupo.
- → **Conectar con partes interesadas externas**
  La participación con la sociedad civil, el mundo académico, los medios de comunicación y los movimientos de mujeres puede mejorar el alcance del grupo. La organización de audiencias públicas, mesas redondas o campañas conjuntas podría ayudar a amplificar las voces de las bases.
- → **Invertir en supervisión y narrativa**
  El seguimiento de los logros y la difusión de los progresos por medio de informes, infografías o entrevistas podrían ayudar a demostrar el impacto y fomentar la rendición de cuentas.
- → **Utilizar las redes y el aprendizaje entre pares**
  La participación en intercambios y plataformas regionales o internacionales como la UIP, la Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* o ParlAmericas puede proporcionar lecciones útiles y oportunidades para compartir experiencias.

90 UIP, *Guidelines for Women's Caucuses*, 2013, y *Blog de la CPA Parliamentary Academy*, "*How to start a women's parliamentary caucus in 5 stages*", s. f.

2.10 Supervisión y rendición de cuentas

Los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas son esenciales para garantizar que se aplican las políticas de lucha contra la violencia y que los parlamentos mantienen sus compromisos. Estos mecanismos pueden realizar el seguimiento de la participación de los parlamentarios en las actividades de formación, supervisar el cumplimiento de los protocolos internos e investigar las denuncias. Al generar datos, identificar las tendencias y documentar las experiencias, también sientan las bases del diseño de las políticas, realizan el seguimiento de los progresos con el tiempo y fortalecen la rendición de cuentas institucional.

Su eficacia no solo depende de contar con un buen diseño, sino también de disponer de suficientes recursos y apoyo político. Unos mandatos claros, responsabilidades definidas y capacidad suficiente son todos aspectos fundamentales para que los órganos de supervisión funcionen según lo previsto. De la misma manera, la voluntad política determina si estos mecanismos tienen una influencia real. Sin el respaldo activo del parlamento, es poco probable que sus resultados y recomendaciones den lugar a un cambio significativo.

En contextos donde la voluntad política es débil o la independencia institucional está limitada, la colaboración con la sociedad civil puede ser especialmente importante. Las asociaciones con las organizaciones de mujeres, los medios de comunicación y los comités de vigilancia independientes pueden ayudar a llevar la supervisión más allá de los muros del parlamento, aumentar la transparencia y generar presión del público en favor de la rendición de cuentas.

© UN Women/Ryan Brown
La Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, Sima Bahous, pronuncia el discurso de apertura del 68.º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.





España

Contexto y desafío

Muchos parlamentos adoptan planes en materia de igualdad entre los géneros, aunque pocos establecen mecanismos eficaces con el objeto de realizar el seguimiento de su implantación. Aun cuando existen órganos de supervisión interna, a menudo pasan a la inactividad tras su preparación inicial. Para garantizar que los compromisos en materia de género se traducen en cambios institucionales, se necesita un seguimiento continuo, la aceptación interpartidista y una rendición de cuentas visible. En este contexto, el Parlamento de España ofrece un raro ejemplo de mecanismo de supervisión que sigue funcionando con el paso del tiempo.

El mecanismo

El Parlamento de España creó la Comisión de seguimiento de la implantación del I Plan de Igualdad de las Cortes Generales en 2021 con el fin de supervisar la implantación del nuevo Plan de Igualdad de Género[91]. Antes de la reunión inaugural de la comisión, se adoptaron unas normas detalladas con miras a definir sus objetivos, su composición y sus operaciones, lo cual deja patente un claro compromiso institucional con su funcionamiento eficaz[92].

En estas normas se presenta una composición equilibrada entre mujeres y hombres y representativa, que se implantó posteriormente según lo previsto. La comisión se compondría de 12 miembros: seis representantes de la Administración parlamentaria (dos del Congreso de los Diputados, dos del Senado y la persona titular de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos de cada cámara) y seis representantes del personal funcionario y laboral, elegidos por los órganos de representación del personal de las Cortes Generales. Las normas también estipulan que, en la medida de lo posible, la comisión tendrá una composición equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá una estructura clara de liderazgo, con la designación de una persona que ocupe la Presidencia y otra la Secretaría.

La comisión se encarga de orientar la labor de las unidades de igualdad internas de ambas cámaras y comunicar los avances a la Mesa y a la Administración parlamentaria. Aunque este órgano tiene la responsabilidad de supervisar la evaluación final una vez que concluya el ciclo del plan, se estableció intencionadamente como un mecanismo de apoyo a la implantación y adaptación en curso. Esto incluye proponer continuamente mejoras relativas a la ejecución del plan y recomendar medidas como respuesta a los desafíos emergentes o a las circunstancias imprevistas. Este enfoque pone énfasis en que el seguimiento no solo es una amenaza de sanciones para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, sino también un proceso proactivo centrado en el aprendizaje y la adaptación con el fin de mejorar los resultados.

Pruebas de las medidas tomadas y de los efectos logrados

La comisión se ha reunido siete veces desde su creación en 2021. De conformidad con las normas establecidas, se han redactado las actas de cada reunión, las cuales se han publicado posteriormente[93]. Los nombres de quienes integran la comisión están a disposición del público en el sitio web del parlamento, una práctica que refuerza la transparencia y podría servir de modelo para otras instituciones que pretendan mejorar la rendición de cuentas.

91 Senado de España, *Comisión de seguimiento de la implantación del I Plan de Igualdad de las Cortes Generales*.

92 Cortes Generales, *Normas de Organización y Funcionamiento de la Comisión de seguimiento del Plan de Igualdad de las Cortes Generales, aprobadas en la reunión del 16 de junio de 2021*.

93 *Op. cit.*, véase la nota al pie 93.

A las reuniones también asistieron la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior de ambas cámaras, así como la persona que dirige la Unidad de Igualdad del Senado, identificadas como responsables de la implantación del plan.

Desde 2021, la comisión ha examinado y aprobado cuatro informes de seguimiento de la implantación, que documentan tanto los logros como los desafíos que aún existen en la puesta en marcha del Plan de Igualdad de Género[94]. Estos informes muestran un progreso cuantificable, como prácticas de contratación más inclusivas, protocolos de comunicación sensibles al género y una ampliación de los esfuerzos en materia de formación y sensibilización. En los aspectos donde se ha ralentizado el cambio, se han diseñado planes y grupos de trabajo específicos a fin de analizar las cuestiones y elaborar nuevas propuestas. Una vez que venció el primer plan de igualdad, la comisión aprobó el informe de evaluación final, que incluía una serie de recomendaciones[95]. La comisión negociadora para la redacción del segundo plan ha asumido las funciones de la comisión de seguimiento en la supervisión de las políticas en materia de igualdad.

En general, esto indica que la comisión no solo está desempeñando sus funciones según lo previsto y llevándolas a cabo con coherencia y seriedad, sino que la implantación del Plan de Igualdad de Género del Parlamento de España también está progresando incesantemente. No es difícil ver cómo pueden estar relacionados ambos hechos.

94 Senado de España, *Informes anuales de seguimiento de la implantación del I Plan de Igualdad de las Cortes Generales*.

95 Senado de España, *Protocolo de actuación frente al acoso sexual, al acoso por razón de sexo y frente a todas las formas de acoso y violencia en las Cortes Generales*, y Senado de España, *Evaluación final de la implantación del I Plan de Igualdad de las Cortes Generales*, 2024.

La experiencia sienta las bases: por qué funciona este mecanismo de supervisión

La experiencia de la supervisión parlamentaria de las iniciativas de igualdad de género sugiere varios rasgos de diseño que pueden mejorar la eficacia. Aunque cada contexto es único, estas consideraciones pueden ayudar a sentar las bases del desarrollo o el fortalecimiento de mecanismos similares en otros lugares:

- **Un mandato institucional claro:** La integración del órgano de supervisión en las estructuras formales de gobernanza con responsabilidades bien definidas ayuda a asegurar su autoridad y garantiza que sus recomendaciones se toman en serio.
- **Miembros estables y de diferentes funciones:** La inclusión de representantes elegidos y personal administrativo superior fomenta la continuidad, favorece la colaboración entre diferentes ideologías políticas y departamentos burocráticos y equilibra las diversas perspectivas.
- **Integración en los equipos de ejecución:** La participación de las unidades responsables de ejecutar el plan, como los departamentos de recursos humanos, las oficinas de igualdad o las estructuras de gobernanza de carácter interno, facilita la coordinación y una solución de problemas más eficaz.
- **Establecimiento de referencias concretas:** La estructuración de la supervisión en torno a objetivos y plazos específicos posibilita un enfoque orientado a los resultados que facilita el seguimiento y la evaluación de los progresos.
- **Presentación periódica y transparente de informes:** La publicación de actas de reunión y de informes sobre los progresos realizados promueve la rendición de cuentas, mantiene la inercia e invita a una mayor participación.
- **Énfasis en el aprendizaje y la adaptación:** Plantear la supervisión como un proceso continuo de reflexión y ajuste, en lugar de una mera vigilancia del cumplimiento, fomenta la capacidad de respuesta y la mejora continua.
- **Identificación pública de los miembros:** El hecho de aportar transparencia sobre los miembros de la comisión puede fortalecer la rendición de cuentas e inspirar confianza entre las partes interesadas.

Estos aspectos, individual y colectivamente, indican que los órganos de supervisión no tienen que limitarse a llevar el seguimiento del cumplimiento, sino que también pueden fomentar una cultura de responsabilidad compartida, aprendizaje activo y progreso sostenido para lograr los objetivos en materia de igualdad.

3. Conclusiones

La violencia contra las mujeres en la política no es un rasgo inevitable de la vida democrática, sino un problema estructural que los parlamentos deben y pueden abordar.

La presente publicación ha documentado el modo en que los parlamentos de distintos contextos regionales y políticos han comenzado a hacer exactamente eso: por medio de autorregulación y códigos de conducta, mecanismos de denuncia y notificación de casos, reformas legislativas, formación, promoción, medidas para eliminar la violencia facilitada por la tecnología, servicios de apoyo, protección física, redes de solidaridad y marcos de supervisión y rendición de cuentas. Juntas, estas respuestas constituyen un conjunto variado y creciente de prácticas institucionales que ofrece puntos de referencia materiales para los parlamentos y sus asociados en sus intentos de que la vida política sea más segura y equitativa para las mujeres.

Los estudios de casos que figuran en el presente informe ilustran que la voluntad y la disposición de los parlamentos para realizar reformas varían enormemente. También indican que el progreso rara vez comienza por una transformación radical: empieza con puntos de partida, ya sean modestos o ambiciosos, que pueden abrir caminos con el paso del tiempo hacia un cambio cultural e institucional más profundo. Al plasmar esta diversidad de enfoques y condiciones, el presente documento demuestra que no hay un plan universal, sino que los avances son posibles incluso en contextos complicados.

El análisis pone de relieve dos vías comunes por medio de las cuales tienden a ocurrir las reformas. La primera es responder a un acto que haya infringido las normas y que sea muy notorio para atraer así la atención del público a problemas que no se han abordado debidamente con anterioridad. Aunque ese tipo de actos rara vez son aislados (a menudo reflejan una problemática arraigada y de larga data), pueden servir como desencadenante para provocar debates nacionales y generar apoyo a las reformas procedente de distintos partidos políticos. La segunda vía es más gradual: un grupo reducido de actores comprometidos, a menudo mujeres parlamentarias, crea impulso a través de la promoción sostenida, la organización interna y la formación prudente de coaliciones con el paso del tiempo. El nexo de estos enfoques es que ambos son sumamente políticos. Las reformas no ocurren de la nada; requieren negociación, compromiso y esfuerzo colectivo. Esto enfatiza la importancia de no despolitizar la cuestión de la violencia contra las mujeres en la política. También exigen el reconocimiento de las dinámicas institucionales, estratégicas y cargadas de poder que determinan el éxito o el fracaso de las reformas.

De los estudios de casos emanan varias lecciones transversales:

En primer lugar, no hay un único plan para las reformas. Las sendas para lograr el cambio vienen determinadas por la historia institucional, el contexto político y los actores que defienden las reformas o se resisten a llevarlas a cabo. Lo que funciona en un parlamento puede necesitar una gran adaptación para que funcione en otros lugares.

En segundo lugar, el progreso rara vez es lineal. Las reformas se desarrollan a través de la iteración —pasos iniciales, retrocesos y perfeccionamiento— y requieren una voluntad política sostenida y un compromiso institucional que perdure.

En tercer lugar, las respuestas más eficaces tienden a ser las que abordan la violencia ampliamente, mediante una combinación de prevención, rendición de cuentas y apoyo, y las que se integran en estructuras formales en vez de depender de defensores individuales.

En cuarto lugar, los actores externos —entre ellos las organizaciones internacionales y de la sociedad civil y los asociados para el desarrollo— pueden desempeñar un papel catalítico fundamental, en especial a la hora de proporcionar asistencia técnica, crear espacio para el aprendizaje interparlamentario y mantener la atención para realizar reformas incluso cuando el impulso político decaiga.

El componente digital de la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política merece una atención especial en adelante. La violencia de género facilitada por la tecnología ha aparecido como una de las formas de acoso más dominantes y con mayor crecimiento sufridas por las mujeres en la vida política, y pese a ello las respuestas siguen siendo incipientes y estando fragmentadas. Los parlamentos, los organismos reguladores y la sociedad civil tendrán que colaborar para reducir las diferencias entre el ritmo del cambio tecnológico y el desarrollo de marcos de protección efectivos que aborden las manifestaciones tanto en línea como fuera de línea de la violencia de manera integral.

Las medidas técnicas —eso sí, bien elaboradas— son necesarias aunque insuficientes. Lo que determina en última instancia si las reformas se afianzan es el trabajo más lento y duro de la transformación cultural y la práctica diaria. Reconocer que el progreso significativo lleva su tiempo —y que depende de desarrollar la confianza, la voluntad política y la responsabilidad compartida— puede ayudar a mantener el impulso necesario para que la política parlamentaria sea más segura, inclusiva y representativa para todas las personas.

Finalmente, el abordaje de la violencia contra las mujeres parlamentarias en la política es inseparable del proyecto general de renovación democrática. Los parlamentos que no protegen a las mujeres contra el acoso y la violencia no solo fallan a sus parlamentarios y miembros del personal, sino también a la ciudadanía que representan y los valores democráticos que deben encarnar. Por el contrario, quienes afrontan esta problemática envían una potente señal acerca del tipo de instituciones que aspiran a ser: responsables, inclusivas y verdaderamente representativas de las sociedades para las que trabajan.

La UIP y el PNUD mantienen su compromiso de apoyar a los parlamentos en esta empresa, por medio de conocimientos, asistencia técnica y alianzas duraderas. Las experiencias que se documentan en la presente publicación demuestran que el cambio es posible. También indican que requiere coraje, persistencia y una labor colectiva. El trabajo de hacer que la política parlamentaria sea segura para las mujeres es, en su sentido más profundo, el trabajo de hacer que la democracia funcione para todas las personas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Sede

One United Nations Plaza

Nueva York, NY 10017, EE. UU.

Unión Interparlamentaria (UIP)

5, chemin du Pommier

Case postale 330

CH-1218 Le Grand-Saconnex

Ginebra, Suiza


1889
Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.


P N
U D