

EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



Documento publicado gracias
al apoyo financiero de Finlandia.



Organización de los
Estados Americanos

ISBN N.º 078-08 270-56 07-1



Organización de los
Estados Americanos



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 79
18 abril 2011
Original: Español

EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS

2011

Internet: <http://www.cidh.org>

OAS Cataloging-in-Publication Data

El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas = The Road to substantive democracy: Women's political participation in the Americas / [Inter-American Commission on Human Rights.]

p. ; cm. (OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5667-1

1. Women and democracy--America. 2. Women--Political activity--America.
3. Women--Suffrage--America. I. Inter-American Commission on Human Rights. II. Title: The road to substantive democracy: Women's political participation in the Americas. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.79

Documento publicado gracias al apoyo financiero de Finlandia.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH

y no reflejan la postura de Finlandia. 

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Paulo Sérgio Pinheiro

Felipe González

Luz Patricia Mejía Guerrero

María Silvia Guillén

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO JURÍDICO: NORMAS Y ESTÁNDARES APLICABLES AL DERECHO DE LAS MUJERES A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	5
A. El derecho a la igualdad y a la no discriminación.....	5
B. El derecho a participar en la vida política y pública.....	8
C. El derecho de las mujeres a acceder a las funciones públicas	11
D. La adopción de medidas especiales de carácter temporal	14
III. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y LA VIDA POLÍTICA DE LOS PAÍSES EN LA REGIÓN: HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA	18
A. Avances y desafíos en la participación y representación política de las mujeres en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial	21
1. La representación de las mujeres en el Poder Legislativo	21
2. La incursión de las mujeres en el Poder Ejecutivo.....	26
3. Hacia una pirámide de género: la representación de las mujeres en el Poder Judicial.....	29
4. El ámbito local y las paradojas del poder político	33
B. La exclusión política de las mujeres indígenas y afrodescendientes ...	36
C. El ámbito doméstico vs. la esfera pública: obstáculos que enfrentan las mujeres para incursionar en la vida política	40

IV.	PARTICIPACIÓN ELECTORAL: LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES PARA ACCEDER Y SER VOTADAS EN LAS URNAS.....	45
A.	La corriente democrática y los avances en la participación electoral de las mujeres	46
B.	Los deberes de los Estados para garantizar la participación electoral de las mujeres	50
V.	DE CAMINO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA: LAS MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA PLENA DE LAS MUJERES	53
A.	Avances y desafíos en la adopción e implementación de medidas especiales de carácter temporal	54
B.	Las leyes de cuotas: ¿pisos para la paridad o techos de cristal?.....	59
VI.	LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS	63
A.	Buenas prácticas de los partidos políticos para promover la participación política de las mujeres.....	64
B.	Desafíos para la inclusión de las mujeres en los partidos políticos	65
VII.	CONCLUSIONES.....	73
VIII.	RECOMENDACIONES.....	75

EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH" o "Comisión") ha destacado históricamente que la participación y representación adecuada de las mujeres en todos los niveles de gobierno es una condición necesaria para el fortalecimiento de la democracia en las Américas¹. En dicho marco, la CIDH ha establecido que para cumplir con esta meta, los Estados deben implementar medidas para respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. La labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la "Relatoría" o "Relatoría sobre derechos de las mujeres"), revela que las mujeres en las Américas continúan enfrentando una variedad de obstáculos para acceder a puestos de poder que deriva en una subrepresentación en los distintos ámbitos de gobierno y en todas las esferas de la vida política de los países de las Américas. Por lo tanto, las mujeres se ven aún impedidas para ejercer plenamente sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres.

2. Por consiguiente, la CIDH examina en este informe los principales avances y desafíos en el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones de respetar y garantizar la participación y representación igualitaria de las mujeres en la esfera política desde una perspectiva de derechos humanos. Entre los temas más importantes, la CIDH realiza un análisis de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos y acceder a los puestos de poder en condiciones de igualdad, el grado de éxito de las medidas especiales de carácter temporal para incrementar la participación de las mujeres, el camino que falta por recorrer, y las buenas prácticas en el abordaje de estos desafíos por parte de los Estados a través de las Américas.

3. En el informe, la CIDH formula conclusiones y recomendaciones para que los Estados desarrollen estrategias para garantizar la inclusión de las mujeres en los cargos públicos, eliminar las barreras que impiden a las mujeres ejercer sus derechos políticos, y continuar adoptando las medidas necesarias que promuevan la participación de las mujeres en la esfera política en condiciones de igualdad. De igual forma, las recomendaciones están destinadas a incorporar a los partidos políticos y a diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo aquéllos que representan los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas a favor de la igualdad de género en este ámbito.

¹ Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

4. La elaboración de este informe es el resultado de un proceso de recopilación y análisis de información, llevado a cabo por la Relatoría durante los últimos cuatro años gracias al apoyo financiero del gobierno de Finlandia, que comprendió una diversidad de sectores, incluyendo expertas y expertos en la materia, fuentes estatales, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico. En este sentido, se circuló un cuestionario² a los Estados sobre los avances y desafíos de las mujeres en la esfera de la participación política y se realizó la audiencia temática sobre participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas, durante el 127º período de sesiones de la CIDH el 1º de marzo de 2007. Este proceso también incluyó la organización de tres reuniones de expertas sobre la participación política y los derechos humanos de las mujeres en Chile, Argentina y Venezuela³. La información recopilada ha sido complementada con la labor de la CIDH, que incluye jurisprudencia, tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana"), informes temáticos, capítulos de país sobre los derechos de las mujeres y visitas *in loco* organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría; así como información pública disponible de agencias regionales e internacionales y organizaciones de derechos humanos en la materia.

5. Este informe parte de la premisa de que sólo a través de la democracia representativa y participativa, los derechos humanos de los hombres y las mujeres, pueden garantizarse plenamente. Los Estados Americanos han afirmado reiteradamente el vínculo entre la democracia representativa y el ejercicio de los derechos humanos, enfatizando la necesidad del ejercicio de los derechos políticos con el fin de elegir autoridades⁴.

6. En este contexto, la CIDH considera que la inclusión de las mujeres en todas las esferas de la política fortalece la democracia, ya que promueve el pluralismo político mediante la integración de las voces y demandas de las mujeres, las cuales constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas. La CIDH observa además que la participación de las mujeres en puestos de poder y de decisión política puede tener un efecto multiplicador para lograr la igualdad de derechos en todos los ámbitos relevantes a la igualdad de género, no sólo en el de la política.

² Los Estados miembros de la OEA que respondieron el cuestionario fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela.

³ Las reuniones de expertas y expertos convocadas por la CIDH a nivel regional fueron: "La discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación política" en el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, el 14 de septiembre de 2007 y la "Discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación política desde una perspectiva de derechos humanos" en Caracas, Venezuela, el 25 de septiembre de 2008. La Relatoría asimismo organizó una reunión de trabajo de naturaleza nacional en Buenos Aires, Argentina el 2 de julio de 2008, con quince expertas de distintos sectores, con el objetivo de recopilar información sobre la situación de las mujeres en la esfera de la participación política en Argentina, en el marco general de la protección de los derechos de las mujeres en el país.

⁴ Véase, por ejemplo, Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 7; Preámbulo de la Resolución 618 (XII-082) de la Asamblea General de la OEA. Véase, CIDH, Informe Anual, 1990-1991, Capítulo V, Sección III. *Derechos Humanos, Derechos Políticos, y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano*; y CIDH, Informe Anual, 1990-1991, Capítulo V, Sección III. *Derechos Humanos, Derechos Políticos, y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano*.

7. La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de protección de estos derechos. La relevancia de igualar las opciones del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido establecida por la comunidad internacional, como lo demuestran las normas de la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belém do Pará”), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y otros documentos de consenso internacional como los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Conferencia Internacional de la Mujer (“Conferencia de Beijing”) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (“Conferencia de El Cairo”).

8. De estos instrumentos se deriva que la participación política de las mujeres tiene dos aristas: la incorporación plena de las mujeres en los cargos públicos, y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento tanto de hombres y mujeres una condición indispensable para alcanzar estos fines. En dicho marco, la CIDH enfatiza el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida pública y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos en una democracia participativa y representativa, incluidas las medidas especiales de carácter temporal.

9. A través del presente informe, la CIDH analiza y destaca avances significativos en la participación y representación política de las mujeres en las Américas, entre los cuales se encuentran cambios normativos y de políticas públicas que reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida política en igualdad de condiciones que los hombres y la implementación de medidas especiales de carácter temporal para promover los derechos políticos de las mujeres. En este sentido, la CIDH reconoce como un paso positivo el aumento en la representación femenina durante las últimas décadas en los cargos públicos y las instancias de toma de decisión, sobre todo en el ámbito legislativo y ejecutivo. La elección de mujeres como Presidentas o Primeras Ministras en varios países de la región en los últimos veinticinco años, como Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Elisa Moscoso (Panamá), Michelle Bachelet (Chile), Cristina Kirchner (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica), Kim Campbell (Canadá), Janet Jagan (Guyana), Portia Simpson Miller (Jamaica), Kamla Persad-Bissessar (Trinidad y Tobago), y Dilma Rousseff (Brasil), demuestra que el liderazgo político de las mujeres en esta esfera va en aumento en las Américas.

10. De igual forma, la CIDH observa avances notables en la representación política de las mujeres en las legislaturas del hemisferio; proceso que se ha visto acelerado por la implementación de medidas especiales de carácter temporal, como las denominadas leyes de cuotas. Por otra parte, la Comisión nota que las mujeres se han constituido en un cuerpo significativo de votantes en la región, y la creación de institutos y ministerios en varios países para promover los derechos humanos y el liderazgo político de las mujeres. Estos avances abren el camino hacia una democracia representativa e incluyente, donde se

escuche cada vez más la voz de las mujeres y se impulsen leyes y políticas públicas que tomen en cuenta sus intereses.

11. A pesar de estos logros, la Comisión observa que aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres, y el grado de participación y representación política de las mujeres en la región. A pesar de que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población del hemisferio, todavía este factor no se refleja en los niveles de toma de decisiones en las esferas civiles, políticas, económicas, sociales y culturales. La CIDH asimismo observa que los avances en la representación política de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno son desiguales y caminan a pasos lentos en muchos de los países de las Américas, siendo los progresos en la representación femenina difíciles de mantener en el tiempo. De su labor diaria y de la información proporcionada por diversos sectores para la elaboración de este informe, la Comisión ha constatado los bajos porcentajes de las mujeres en la mayoría de las Cámaras Altas, los gabinetes ministeriales, las municipalidades y los cargos públicos locales en las Américas.

12. La CIDH considera que el acceso limitado de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisión, por un lado, es el resultado de la discriminación histórica que han sufrido, mediante la cual se establecen relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y se perpetúan estereotipos de género que encasillan a las mujeres al ámbito doméstico. En este sentido, la Comisión observa que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectado por la falta de igualdad en la división sexual del trabajo y la jerarquía de los roles de género en la familia. Por ello, la Comisión manifiesta su preocupación ante el hecho de que las mujeres a causa de la discriminación han visto seriamente restringidas sus oportunidades de participar en el gobierno y en la vida pública.

13. Por otro lado, la CIDH destaca una serie de obstáculos estructurales que contribuyen a la ausencia y poca presencia de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida pública en muchos países. Estos incluyen: a) las desventajas socio-económicas, como el acceso limitado de las mujeres al financiamiento para las campañas y candidaturas en los partidos políticos y en la contienda a cargos públicos; b) el mayor desconocimiento de las mujeres de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales y marginadas; y c) distintas formas de violencia que impiden y anulan el ejercicio de todos los derechos de las mujeres, incluyendo su derecho de incursionar en la política, y su derecho al voto. Este conjunto de obstáculos restringe las opciones de las mujeres para tener un rol e incidir en la esfera política limitando su acceso a cargos públicos en pie de igualdad con los hombres, y su ejercicio de los derechos a votar, y a permanecer en los puestos de poder. Estos obstáculos son particularmente graves en el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a la exclusión social histórica que han sufrido por razón de su sexo, etnia y raza.

14. En este sentido, la Comisión reconoce que actualmente sigue siendo un reto garantizar la representación numérica de las mujeres en los espacios de poder, haciendo necesaria la implementación de medidas especiales de carácter temporal para lograr dicha meta. Por lo tanto, el informe realiza un análisis pormenorizado de estas medidas que suponen la implementación de una amplia gama de mecanismos para

acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en la arena política, como son: las leyes de cuotas de género, la asignación de financiamiento público para candidaturas femeninas, y la promoción de los derechos políticos de las mujeres, entre otras.

15. Si bien varios Estados han puesto en práctica estas medidas, su implementación efectiva constituye uno de los desafíos a vencer en las Américas. Específicamente, respecto de las leyes que establecen cuotas de género, la Comisión nota que hay dos niveles de obstáculos que impiden la implementación efectiva de estas leyes. Por una parte, existen problemas en el diseño de dichas leyes y la falta de establecimiento de sanciones en caso de su incumplimiento. Por otro lado, imperan las resistencias de los gobiernos y los partidos políticos para implementar dichas medidas. La Comisión también nota que las resistencias de los gobiernos y los partidos políticos a implementarlas adecuadamente se debe en gran medida a que persiste la percepción de la política como un “ámbito masculino” y los patrones socioculturales discriminatorios hacia las mujeres a participar en la vida pública.

16. Al respecto, la CIDH destaca el consenso de los Estados Americanos⁵ para promover la paridad tanto en los espacios de la vida pública como privada. La paridad implica la participación y representación igualitaria entre hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones y es uno de los principios democráticos en la región. La paridad es un concepto cualitativo que supone la redistribución del poder en el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar. De la información analizada por la CIDH, se desprende que la paridad en el gobierno tiene como propósito alcanzar una representación igualitaria de género en el proceso de toma de decisión. También está basada en la idea de que las mujeres tienen el derecho de participar en las decisiones que impactan el bienestar de la sociedad, no sólo como iguales, sino también como una mitad diferente con sus propios intereses y necesidades⁶. Por lo tanto, de acuerdo con las normas del sistema interamericano, la CIDH recuerda las obligaciones de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Asimismo, la CIDH manifiesta la importancia de la adopción de medidas especiales de carácter temporal por parte de los Estados para integrar la paridad en la actividad política.

17. Por otra parte, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación del sistema interamericano de derechos humanos, la CIDH considera que

⁵ Los Estados americanos han reconocido que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares.” Véase, CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 17.

⁶ Line Bareiro e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Desarrollo, 2009; Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID); CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007.

otro de los grandes retos de los Estados americanos es lograr no sólo una representación numérica, sino una representación cualitativa de los intereses de las mujeres y de aquellos que benefician la igualdad de género. La Comisión razona que para lograr la representación sustantiva de los intereses de las mujeres, es decir, que el avance de los derechos e intereses de las mujeres sea parte de la agenda política nacional y estos sean incorporados en la legislación, las políticas públicas y las decisiones judiciales, se requiere que los Estados adopten medidas orientadas a garantizar la igualdad de género en la esfera política y vayan más allá de la incorporación de mujeres en puestos públicos.

18. En este sentido, la Comisión destaca, entre las obligaciones de los Estados para garantizar la igualdad *de jure* y *de facto* de las mujeres en la vida pública, el deber de institucionalizar canales de participación en donde las mujeres puedan contribuir de forma sustantiva en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas y programas a favor de la igualdad de género, en los distintos ámbitos de gobierno e instancias del poder público.

19. En el presente informe, la CIDH asimismo manifiesta su preocupación ante la persistencia de barreras para que tanto hombres como mujeres puedan ejercer su derecho al voto. Una destacable es la falta de credenciales de identidad en varios países de la región como Guatemala y Bolivia, situación con un impacto particularmente grave en las mujeres indígenas, quienes constituyen un alto porcentaje de la población. Asimismo, distintas formas de violencia – como el acoso, el hostigamiento y la violencia doméstica, entre otras - obstaculizan el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, incluyendo su derecho al voto y su posibilidad de asistir a las urnas.

20. De igual forma, la Comisión observa que la discriminación y la violencia siguen entorpeciendo la participación política de las mujeres dentro de los partidos políticos. La Comisión considera que los partidos políticos son actores fundamentales para promover la inclusión de las mujeres en los cargos públicos. No obstante, de la información analizada en este informe, la Comisión observa con preocupación que las resistencias de los partidos políticos, en gran medida causadas por los prejuicios y estereotipos discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política imperante de estos organismos, han excluido a las mujeres para participar dentro de los partidos y contender para cargos públicos en igualdad de condiciones que los hombres. Por ende, uno de los desafíos apremiantes en la región es la incidencia en la cultura política de los partidos políticos para lograr una distribución más equitativa del poder, que requiere sensibilizar a las dirigencias políticas, invertir en la formación de liderazgos femeninos y reformular las prácticas partidistas que discriminan a las mujeres.

21. Las recomendaciones contenidas en este informe tienen como objetivo el diseño de legislación y políticas públicas destinadas a garantizar la igualdad real y sustantiva en la participación y representación política de las mujeres. En primer lugar, las recomendaciones se enfocan en que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres participen y sean representadas en todas las esferas de la política en condiciones de igualdad. Por ello, las recomendaciones exhortan a los Estados a) a crear las condiciones necesarias para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisión y que impiden su

participación efectiva en la esfera pública de sus países, b) a recopilar las estadísticas y la información necesarias para informar la adopción de legislación y políticas públicas en esta esfera y c) a que los Estados desarrollen estrategias para implementar de forma adecuada las medidas que ya hayan adoptado para promover la igualdad sustantiva de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno; cuando sea apropiado mediante medidas especiales de carácter temporal como las leyes de cuotas. Por ello, las recomendaciones también se enfocan en identificar alternativas para superar los obstáculos económicos de las mujeres, fortalecer e incrementar los mecanismos de financiamiento público que promueven la participación política de las mujeres en la región y facilitar su participación en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas y programas a favor de la igualdad de género.

22. En segundo lugar, las recomendaciones están encaminadas a motivar a los Estados a adoptar medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a los cargos públicos y las instancias de decisión. En tercer lugar, las recomendaciones exhortan a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, facilitando de esta manera su representación y participación política.

23. Finalmente, se recomienda el diseño de leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos.

24. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados Americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las mujeres enfrentan para ejercer plenamente sus derechos políticos.

EL CAMINO HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS

“Estoy convencido que el fomento de la igualdad de género es imprescindible para las democracias. La democracia sin mujeres es media democracia solamente.”

José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos⁷

I. INTRODUCCIÓN

1. La corriente democrática en la segunda mitad del siglo XX por varios países de las Américas para derrocar regímenes represivos, ha significado fuertes transformaciones en los sistemas políticos y electorales en la región⁸. Si bien han habido resistencias y retrocesos en algunos países, las reformas al sistema electoral, al régimen de gobierno y al sistema de partidos, apuntan hacia la consolidación democrática⁹.

2. Sin embargo, existe un consenso marcado entre los Estados Americanos de que aún la inserción de las mujeres a la vida política y pública de sus países es limitado, y se ve afectado por la discriminación y exclusión histórica que han sufrido como grupo¹⁰. La Carta Democrática Interamericana, enfatiza de forma explícita cómo la discriminación contra las mujeres, constituye un obstáculo para alcanzar una democracia genuinamente incluyente y participativa¹¹. Dicho documento establece la importancia de eliminar todas las formas de discriminación, entre ellas, la discriminación por género, para el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana¹². En el seno de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”), el papel de la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante “CIM”) ha sido fundamental en promover la participación política de las mujeres como un eje prioritario en su plan estratégico, y como

⁷ Palabras pronunciadas por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, en la Sesión Inaugural de la Trigésima Tercera Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, 13-15 de noviembre de 2006, San Salvador, El Salvador, OEA/Ser.L/II.2.33/CIM/INF.3/06.

⁸ Fuentes académicas registran el comienzo de la tercera ola de democratización en 1978. Véase, Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring (eds.), *La Tercera Ola de la Democratización en América Latina, Avances y Retrocesos*, Cambridge University Press (2005); Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (2008).

⁹ Véase, Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (2008), pág. 4.

¹⁰ Véase generalmente, Consensos de Brasilia (2010) y de Quito (2007) producto de las X y XI Conferencias Regionales de la Mujer respectivamente.

¹¹ Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 9.

¹² Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 9.

meta para lograr la garantía plena de los derechos humanos de las mujeres en el hemisferio¹³.

3. En la misma línea, las normas del sistema interamericano, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém do Pará”)¹⁵ y la misma Carta Democrática Interamericana consagran el compromiso de los Estados para garantizar la plena e igualitaria participación de la mujer en la vida política como un elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

4. La CIDH destaca la larga tradición de preocupación por los derechos políticos de las mujeres en las Américas, y las contribuciones de los Estados americanos para el desarrollo de derecho internacional en la materia. Como ejemplo, la CIDH observa que en 1923 durante la Quinta Conferencia Internacional Americana en Santiago de Chile, se acordó patrocinar estudios sobre la forma de eliminar la discriminación constitucional y jurídica para que las mujeres de las Américas gozaran de los mismos derechos civiles y políticos que los hombres. En 1928, se estableció la CIM, cuya primera meta fue extender a la mujer el derecho al voto; y en 1948, la OEA aprobó la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer¹⁶.

5. En este contexto, la CIDH ha analizado el desarrollo histórico de la participación política de las mujeres a través de las Américas desde una perspectiva de derechos humanos, identificando como prioridad de acción la eliminación de obstáculos y barreras que anulan e impiden el ejercicio de este derecho por parte de las mismas¹⁷. Las mujeres, a pesar de constituir aproximadamente la mitad de la población del hemisferio y del padrón electoral, se encuentran subrepresentadas en todos los ámbitos de gobierno y toma de decisiones. El acceso limitado de las mujeres a los cargos públicos y a los puestos de poder en todas las esferas de la vida pública es el resultado de la discriminación y

¹³ Ver, por ejemplo, Plan de Acción de la CIM para la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones, CIM/RES. 198 (XXIX-O/98).

¹⁴ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue firmada por todos los Estados americanos y ratificada por los siguientes Estados: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago (entre mayo 1991 y mayo 1999), Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁵ La Convención de Belém do Pará fue ratificada por los siguientes Estados: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁶ Comisión Interamericana de Mujeres, *Historia en breve de la Comisión Interamericana de Mujeres*. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cim/historia.asp>>

¹⁷ Ver generalmente, CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998.

tratamiento inferior experimentados por las mujeres históricamente¹⁸. La CIDH ha abordado diversos problemas relacionados a la participación política de las mujeres en el marco de peticiones individuales¹⁹, informes temáticos y de país²⁰, y ha recibido información sobre los nudos de acción existentes en audiencias temáticas²¹ ante la CIDH.

6. Por consiguiente, la CIDH emprendió esta iniciativa regional, con el apoyo del gobierno de Finlandia, para analizar los principales avances y desafíos en el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones de respetar y garantizar la participación igualitaria de las mujeres en la esfera política desde una perspectiva de derechos humanos. Como será discutido en la próxima sección, la participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidos como derechos fundamentales en el sistema interamericano de derechos humanos. De igual forma, la igualdad del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido afirmada por la comunidad internacional, como lo demuestran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW") y varios documentos de consenso a nivel internacional, como los Objetivos del Desarrollo del Milenio y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, derivada de los acuerdos tomados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)²².

¹⁸ Ver generalmente, CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

¹⁹ Un ejemplo destacable es el caso de *María Merciadri di Morini* (Argentina), en el cual la peticionaria alegó ante la CIDH que en la lista electoral de seis candidatos del partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, en Argentina, se colocó a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto. Con ello se violó la ley 24.012 y su decreto reglamentario N° 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos. La peticionaria interpuso los recursos internos disponibles ante las autoridades judiciales, las cuales rechazaron su petición y su legitimación para actuar. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la apelación por considerarla abstracta indicando que "en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura". El Estado y los peticionarios suscribieron un acuerdo de solución amistosa en donde el Estado reconoció responsabilidad por los hechos y dictó un decreto por el que reglamenta la ley N° 24.012 y derogó el decreto reglamentario N° 379/93, con el fin de garantizar de forma concreta la participación de las mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos nacionales. Véase generalmente, CIDH, Informe N° 103/01, Caso 11.307, *María Merciadri de Morini*, Argentina, 11 de octubre de 2001. Véase también generalmente, CIDH, Informe N° 51/02, Admisibilidad, Petición 12.404, *Janet Espinoza Feria y Otras*, Perú, 10 de octubre de 2002.

²⁰ Ver, por ejemplo, CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, Doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V; CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 de marzo de 2009.

²¹ Ver, por ejemplo, CIDH, *Audiencia temática sobre participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas*, durante el 127º periodo de sesiones el 1º de marzo de 2007.

²² Véase, Naciones Unidas, Cuarta Conferencia sobre la Mujer, Plataforma de Acción, objetivo estratégico G.1, Beijing, China, Septiembre, 1995.

7. La CIDH en este informe realiza un análisis pormenorizado de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para ejercer sus derechos políticos y acceder a los puestos de poder en condiciones de igualdad, tales como:

- Los prejuicios y estereotipos de género y formas de discriminación presentes en las sociedades americanas que les impiden el acceso a los puestos de poder; que les restringen la posibilidad de opciones de incursionar en el ámbito político; y el desempeño exitoso de sus cargos;
- Las desventajas socio-económicas, como el acceso limitado de las mujeres al financiamiento para las campañas y en la contienda a cargos públicos;
- El desconocimiento de las mujeres de sus derechos políticos, especialmente en áreas rurales y marginadas;
- Las distintas formas de violencia que anulan e impiden el ejercicio de todos los derechos humanos por parte de las mujeres, incluyendo su derecho a incursionar en la vida política, y a ejercer su derecho al voto;
- Desafíos apremiantes en la implementación de medidas especiales de carácter temporal a nivel nacional y hemisférico;
- Obstáculos que impiden a las mujeres el acceder y ser votadas en las urnas;
- Desafíos para promover una mayor participación de las mujeres al interior de los partidos políticos; y
- La situación particularmente grave de las mujeres indígenas y afrodescendientes, entre otros desafíos.

8. Este informe se divide en siete partes. La primera parte desarrolla conceptualmente el derecho de las mujeres a participar en la vida política y acceder a las funciones públicas de sus países, utilizando como marco de referencia los derechos políticos y el derecho a la igualdad establecidos en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos. La segunda parte abre con un diagnóstico sobre los avances y desafíos de los Estados para garantizar la plena participación política de las mujeres en la vida pública y erradicar la discriminación en los distintos ámbitos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial). Asimismo, se realiza un análisis de los principales obstáculos que las mujeres enfrentan para ejercer sus derechos políticos en condiciones de igualdad con los hombres. Se examina de forma particular la situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

9. La tercera parte del presente informe está dedicada al análisis de las formas de discriminación que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos electorales y los deberes de los Estados para eliminar los obstáculos que les impiden acceder y ser votadas en las urnas. La cuarta parte desarrolla los avances y desafíos en la

implementación de las medidas especiales de carácter temporal, prestando especial atención a las leyes de cuotas establecidas en la legislación de varios Estados de la región. La quinta parte muestra los avances y desafíos para promover una mayor representación de las mujeres al interior de los partidos políticos y en el acceso a los puestos de poder, tomando en cuenta las obligaciones de los Estados y de los mismos partidos en esta materia. Finalmente, el informe cierra con un apartado de conclusiones y otro con recomendaciones para los Estados.

II. MARCO JURÍDICO: NORMAS Y ESTÁNDARES APLICABLES AL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

10. La CIDH ha abordado el tema de la participación política de las mujeres desde la perspectiva de dos esferas de la protección de los derechos humanos: a) el derecho a la igualdad y a ser libre de toda forma de discriminación y b) el derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos²³.

A. El Derecho a la igualdad y a la no discriminación

11. El derecho internacional ha afirmado repetidamente el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y libres de discriminación. Los principios vinculantes de la igualdad y la no discriminación constituyen el eje central del sistema internacional de protección de derechos humanos, así como de sus instrumentos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana") y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la "Convención de Belém do Pará"). Estos instrumentos afirman el derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación y reflejan la importancia que dan los propios Estados miembros a estos principios.

12. La CIDH ha establecido que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una base fundamental de la OEA²⁴. La Carta de la Organización, en su artículo 3(1) establece, como principio básico, que: "Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo". El artículo 1(1) de la Convención Americana provee que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, la Declaración Americana dispone, en el artículo II, que "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los

²³ CIDH, Informe Anual del año 1999 sobre *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de las mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo III, A, 1.

²⁴ CIDH, Informe Anual del año 1999 sobre *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de las mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo III, A, 2.

derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. En complemento del principio de no discriminación, el artículo 24 de dicha Convención reconoce que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Estos principios han sido desarrollados en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

13. Cuando el ejercicio de cualquiera de estos derechos aún no está garantizado *de jure* y *de facto* bajo su esfera de jurisdicción, los Estados partes, de acuerdo al artículo 2 de la Convención Americana, se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para ponerlos en práctica. Asimismo, la Convención Americana requiere que el sistema doméstico provea recursos judiciales que sean efectivos y accesibles a personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o bajo dicho instrumento. Cuando estos recursos no son accesibles o efectivos a nivel interno, el sistema interamericano provee una segunda alternativa a través del sistema de peticiones individuales.

14. La Corte Interamericana ha señalado que existe un “vínculo indisoluble” entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1(1) de la Convención Americana y el principio de igualdad y no discriminación²⁵. La Corte Interamericana asimismo ha precisado el alcance del artículo 24, señalando que el mismo “prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación”²⁶. Asimismo, la Corte Interamericana ha reiterado que el derecho de protección igualitaria de la ley y no discriminación, implica que los Estados tienen la obligación de (i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de una población, (ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, (iii) combatir las prácticas discriminatorias y (iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley²⁷.

²⁵ En este sentido, ha señalado que “los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna. El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.” Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 85.

²⁶ Corte I.D.H. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 186.

²⁷ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141 y Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, citados en Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170; véase también *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44; y *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54, citados en Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 185.

15. Al igual que la Corte Interamericana, la CIDH ha desarrollado el concepto de igualdad y no discriminación como corolarios del sistema interamericano de protección y garantía de los derechos humanos, tanto en informes de admisibilidad y fondo, como en informes temáticos. Por ejemplo, en el caso de *María Eugenia Morales de Sierra*²⁸, la Comisión expresó su preocupación sobre las consecuencias graves de la discriminación contra las mujeres y las nociones estereotipadas de sus papeles en la vida familiar que significaron una violación a la igualdad de la mujer para administrar los bienes en el matrimonio²⁹. Asimismo, la Comisión ha admitido peticiones que pueden caracterizar violaciones a los derechos a la igualdad y no discriminación de las mujeres consagrados en la Convención Americana y en la Convención Belém do Pará en casos de violencia sexual y prejuicios discriminatorios de las autoridades judiciales hacia las mujeres en el acceso a la justicia³⁰.

16. Por otra parte, la Convención de Belém do Pará es particularmente relevante para efectos de este informe ya que refleja la preocupación uniforme del hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, y la necesidad de adoptar estrategias públicas y comprensivas para prevenirla, sancionarla y erradicarla. Entre los principios más importantes que consagra esta Convención se encuentran: el reconocimiento expreso de la relación que existe entre la discriminación y la violencia contra las mujeres; el establecimiento de que la violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, obstaculizando el ejercicio de otros derechos fundamentales de naturaleza civil y política, así como los derechos económicos, sociales y culturales, y la importancia de garantizar la igualdad de las mujeres en el acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

17. De igual forma, dicha Convención establece la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar y sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres, que ocurre tanto en espacios públicos como privados; y el deber de especial protección de los Estados hacia las mujeres en situación de vulnerabilidad frente a la discriminación y la violencia por diversos factores de riesgo, entre otros, por su raza, condición étnica o situación económica desfavorable³¹.

²⁸ La Comisión consideró que el Estado de Guatemala era responsable por la violación de los artículos 1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana ya que las disposiciones del Código Civil de Guatemala referidas a las relaciones domésticas, asignaban responsabilidades y obligaciones exclusivamente al esposo, en virtud de su papel como proveedor de ingresos y, en el caso de la mujer, por su papel como esposa, madre y ama de casa. La Comisión concluyó que, lejos de asegurar la “igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades” dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges. Véase, CIDH, Informe N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44.

²⁹ CIDH, Informe N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44.

³⁰ CIDH, Informe de Admisibilidad No. 93/09, *Samanta Nunes da Silva* (Brasil), Petición 337-07, 7 de septiembre de 2009.

³¹ Véase, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Artículo 9.

18. A nivel internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW”), establece que el Estado y sus agentes tienen la obligación de erradicar la discriminación contra la mujer en todas sus formas. En su artículo 1, la CEDAW define la discriminación contra las mujeres como: “Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera”. Esta definición comprende toda diferencia de trato basada en el sexo, que intencionalmente o en la práctica, coloque a las mujeres en una situación de desventaja, e impida el pleno reconocimiento de sus derechos humanos en las esferas públicas y privadas. Por tanto, una acción u omisión puede tener un resultado o efecto discriminatorio en la práctica aún cuando en apariencia sea neutral.

19. Asimismo, los derechos a la igualdad y a la no discriminación están reconocidos en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos de aplicación universal. La Declaración Universal de Derechos Humanos³² establece en sus artículos 1 y 2 que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...]” y “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.” El principio de no discriminación se consagra de forma similar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que específicamente el deber de los Estados de “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos”³³.

B. El derecho a participar en la vida política y pública

20. El sistema interamericano de derechos humanos ha reconocido el derecho de todo ciudadano a participar en el gobierno y en los asuntos públicos como un derecho fundamental a ejercerse en concordancia con el principio de igualdad³⁴. Por su parte, la Declaración Americana establece en su artículo XX que toda persona legalmente capacitada “tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares”.

21. El artículo 23 de la Convención Americana igualmente provee que “todos los ciudadanos” tienen derecho de:

- a) participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

³² Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

³³ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966.

³⁴ CIDH, Informe Anual 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V, C.1.

- b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

22. Este artículo también dispone que este derecho puede ser reglamentado exclusivamente “por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

23. La Comisión ha determinado que las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que garantizan los derechos políticos deben ser interpretadas y aplicadas de manera que se dé efecto significativo al ejercicio de la democracia representativa en el hemisferio³⁵. Asimismo, la Comisión ha sostenido que su función en la evaluación del derecho a participar en el gobierno es garantizar que todo tratamiento diferencial en el otorgamiento de este derecho no carezca de una justificación objetiva y razonable³⁶. En este sentido, al igual que con otros derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones al derecho a la participación en el gobierno deben estar justificadas por su necesidad en el contexto de una sociedad democrática, delimitadas por los medios, motivos, razonabilidad y proporcionalidad³⁷. La Corte también ha considerado que la reglamentación de los derechos políticos por parte de los Estados debe cumplir con los requisitos de legalidad, tener una finalidad legítima, y ser necesaria y proporcional, es decir, ser razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa³⁸.

24. La Comisión destaca que en el artículo 23, la Convención Americana se refiere a los derechos políticos no sólo como derechos sino como oportunidades lo que implica que toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos³⁹. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado “indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de la igualdad y la no discriminación”⁴⁰.

³⁵ CIDH, Informe de Fondo, N° 98/03, Caso 11.204, *Statehood Solidarity Committee* (Estados Unidos), 29 de diciembre de 2003, párr. 87.

³⁶ CIDH, Informe de Fondo, N° 98/03, Caso 11.204, *Statehood Solidarity Committee* (Estados Unidos), 29 de diciembre de 2003, párr. 90.

³⁷ CIDH, Informe de Fondo N° 137/99, Caso 11.863, *Andrés Aylwin Azocar y otros* (Chile), 27 de diciembre de 1999, párr. 102.

³⁸ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207; *Caso Castañeda Guzmán Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

³⁹ Corte I.D.H., *Caso Castañeda Guzmán Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 145.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

25. A través de su jurisprudencia, la Corte Interamericana ha considerado que:

- La participación política puede incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el objetivo de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa⁴¹.
- El derecho al voto es esencial para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán⁴². Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos de forma directa mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien mediante representantes libremente elegidos⁴³.
- La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello⁴⁴.
- El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación⁴⁵.
- Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, pero deben ser razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Los estándares deben

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 196.

⁴² Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 198.

⁴³ Corte I.D.H., *Caso Castañeda Guzmán Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 147.

⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.

garantizar, entre otras, “la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo”⁴⁶.

26. La Comisión por su parte ha establecido sobre el contenido del artículo 23 de la Convención Americana y las obligaciones de los Estados en el ejercicio de sus derechos políticos la importancia de elecciones auténticas, periódicas, universales y libres en la expresión de la voluntad del elector y en donde todas las agrupaciones políticas cuenten con condiciones similares para el desarrollo de sus campañas⁴⁷. La Comisión afirmó también en su decisión en el caso de *Leopoldo López* (Venezuela), en su análisis del contenido del artículo 23 de la Convención Americana, “que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con un conjunto de otros derechos que hacen posible el juego democrático”⁴⁸.

27. Por otra parte, la Comisión ha reconocido que la existencia de recursos efectivos e idóneos es indispensable para garantizar los derechos políticos, como el derecho a la participación política. En el caso de *Susana Higuchi Miyagawa* (Perú), la Comisión consideró que la falta de un recurso efectivo para apelar decisiones de naturaleza electoral no garantiza los derechos políticos. En su análisis del caso, la Comisión observó “que respecto a los derechos políticos de los ciudadanos, como elegir o ser elegidos, un aspecto esencial derivado del debido proceso es el derecho a que examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales como es, en este caso, el derecho contemplado en el artículo 23 de la Convención”⁴⁹.

C. El derecho de las mujeres a acceder a las funciones públicas

28. La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de protección de estos derechos. Específicamente, el artículo 4 inciso j de la Convención de Belém do Pará señala que: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos entre los que comprenden el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 207.

⁴⁷ CIDH, Informe Anual 1990-1991, Capítulo V, Sección III. *Derechos Humanos, Derechos Políticos, y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano.*, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1. Doc. 12, 22 febrero 1991.

⁴⁸ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana, *Leopoldo López Mendoza* (Caso 12.668) contra la República Bolivariana de Venezuela, 14 de diciembre de 2009, párr. 60.

⁴⁹ CIDH, Informe de Fondo No. 119/99, Caso 11.428, *Susana Higuchi Miyagawa* (Perú), 6 de octubre de 1999, párr. 54.

29. Asimismo, la Carta Democrática Interamericana provee en su artículo 28 que “los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática”⁵⁰. De conformidad con este artículo, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha instado a los Estados miembros a “continuar colaborando en la eliminación de los obstáculos para la participación plena de las mujeres en los procesos democráticos”⁵¹.

30. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos también han consagrado el derecho de las mujeres a participar, en igualdad de condiciones, en la vida política de su nación. El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho de toda persona “a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”⁵² y al “acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”⁵³. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce de forma similar estos derechos. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que: “No se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁵⁴.

31. La relevancia de igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido reconocida por la comunidad internacional en el pasado, como lo demuestra la ratificación de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer que afirma el derecho de las mujeres a ser “elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna”⁵⁵ y “a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna”⁵⁶.

⁵⁰ Carta Democrática Interamericana, Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

⁵¹ Resolución AG/RES. 2327 (XXXVII-O/07), Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana, 5 de junio de 2007.

⁵² Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21.1, 10 de diciembre de 1948.

⁵³ Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 21.2, 10 de diciembre de 1948.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 3.

⁵⁵ Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952 (entrada en vigor 7 de julio de 1954), Artículo II.

⁵⁶ Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952 (entrada en vigor 7 de julio de 1954), Artículo III.

32. Por su parte, el artículo 7 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW") señala que: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

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

33. Asimismo, la obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo⁵⁷.

34. El artículo 7 de dicha Convención establece que la igualdad en la participación política involucra no solamente el derecho de votar de las mujeres, sino también el derecho a ser elegidas para cargos públicos y de participar plenamente en los asuntos y el servicio público de su país. De igual forma, el artículo 8 indica que los Estados tomarán las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

35. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, señala que para que las mujeres alcancen una amplia representación en la vida pública, deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; y participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional⁵⁸. Entre las obligaciones de los Estados más importantes que identifica el Comité para garantizar la igualdad de las mujeres en la vida política se encuentran:

- Adoptar todas las medidas apropiadas a fin de garantizar que organizaciones como partidos políticos y sindicatos no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en la Convención.

⁵⁷ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997. Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

⁵⁸ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997. Disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

- Implementar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas contenidas en dicho instrumento internacional.
- Adoptar medidas, en sus constituciones o legislación, para garantizar el derecho de voto de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto *de jure* como *de facto*.
- Garantizar a las mujeres el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales, mediante el nombramiento de mujeres en cargos ejecutivos superiores y la consulta y asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses.
- Determinar cuáles son los obstáculos que impiden la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y adoptar medidas para superarlos.
- Alentar iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes discriminatorias contra las mujeres o que desalientan su participación en la vida política y pública.
- Garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales.

D. La adopción de medidas especiales de carácter temporal

36. Los instrumentos de derechos humanos, tanto en el sistema internacional como en el sistema interamericano han reconocido la necesidad de recurrir a *medidas especiales de carácter temporal* para remediar o compensar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos y evitar que dicha discriminación se perpetúe. A pesar de sus diversas denominaciones a nivel internacional (“medidas positivas”, “acción afirmativa”, “discriminación positiva”, “discriminación inversa”), los órganos de supervisión de tratados internacionales, las han considerado medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y el disfrute de los derechos fundamentales de las personas y grupos sociales en situaciones de desventaja histórica o víctimas de prejuicios persistentes⁵⁹.

⁵⁹ El Comité de Derechos Humanos ha considerado frente a “la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación”. Véase, Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), párr. 10. El Comité de Derechos Económicos y Sociales ha señalado que “para eliminar la discriminación en la práctica
Continúa...

37. Se caracterizan como “especiales” por tener un objetivo específico y su temporalidad está sujeta a que los resultados hayan sido alcanzados y se hayan mantenido por un periodo de tiempo⁶⁰. Asimismo, se ha considerado que dichas medidas son legítimas de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos “cuando spongán una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible”⁶¹.

38. En este sentido, la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece de forma explícita en su artículo 4º, la adopción de *medidas especiales* en el ámbito de la maternidad y de *medidas especiales de carácter temporal* para erradicar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas sociales, políticas, económicas y culturales. En cuanto a su sentido y alcance, el Comité CEDAW ha definido a las “medidas especiales” como aquellas medidas de carácter permanente dirigidas a subsanar “el trato no idéntico de mujeres y hombres que se base en diferencias biológicas” y a las “medidas especiales de carácter temporal” como las destinadas a acelerar “la situación de la mujer para lograr la igualdad sustantiva o *de facto* con el hombre y realizar las reformas estructurales, sociales y culturales necesarias para corregir las formas y consecuencias pasadas o presentes de la discriminación contra la mujer y compensarlas”⁶². Dicho Comité ha definido a las medidas de carácter temporal de manera extensa, incluyendo “una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas”⁶³.

39. Por otra parte, al interpretar el principio de igualdad contenido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, los órganos de supervisión de tratados han señalado que este principio exige algunas veces a los Estados adoptar *medidas positivas* para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se

...continuación

se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares.” Véase, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “La No discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, párr. 8(b).

⁶⁰ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 15.

⁶¹ Véase, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “La No discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio del 2009, párr. 9.

⁶² Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 15.

⁶³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, *Medidas de Carácter Temporal*, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 22.

perpetúe la discriminación prohibida en dichos instrumentos⁶⁴. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, ha recomendado a los Estados implementar “medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a las mujeres en forma efectiva e igualitaria”⁶⁵.

40. El sistema interamericano ha hecho hincapié en el deber de los Estados de adoptar medidas especiales de carácter temporal para asegurar la igualdad real y jurídica entre las personas y combatir la discriminación histórica o *de facto* ejercida en contra de una variedad de grupos sociales. La Comisión ha señalado que la implementación de medidas especiales de protección y avance de la igualdad – entre las que se encuentran las medidas de acción afirmativa– son necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de sectores que sufren desigualdades estructurales o han sido víctimas de procesos históricos de exclusión, como las mujeres⁶⁶. Respecto de la cuestión de género, la CIDH ha sostenido que los Estados, “en sus esfuerzos por reducir la desigualdad de género, deben utilizar medidas especiales para este fin”⁶⁷.

41. En relación con el principio de protección igualitaria y efectiva de la ley, la Corte Interamericana por su parte ha interpretado que los Estados no sólo tienen el deber de abstenerse de producir regulaciones discriminatorias, sino de combatirlas “en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”⁶⁸.

42. En el ámbito de la participación política, “de acuerdo con los artículos 20 y 24 de la Declaración Americana, y el artículo 23 de la Convención Americana, la Comisión ha instado a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los distintos niveles de decisión política, incluidas las medidas positivas”⁶⁹.

43. De igual forma, la CIDH ha establecido que las medidas de acción afirmativa se encuentran en pleno cumplimiento con el principio de no discriminación y con los estándares de derechos humanos, y pueden ser requeridas para lograr la igualdad

⁶⁴ Naciones Unidas, Observación General No. 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, No discriminación, 37º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), párr. 10.

⁶⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 28, la Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (2000), párr. 3.

⁶⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párrs. 100 – 101.

⁶⁷ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párrs. 108.

⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C. No. 130, párr. 141.

⁶⁹ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 108.

sustantiva de las mujeres con los hombres en esta esfera⁷⁰. Asimismo, la CIDH ha considerado que una distinción basada en criterios razonables y objetivos está en conformidad con los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano si: (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue⁷¹. Por lo tanto, la adopción de medidas especiales de acción afirmativa para promover la igualdad real de la mujer en la participación política, tienen que realizarse a la luz de estos estándares⁷².

44. Entre las principales consideraciones realizadas por la CIDH en su examen sobre la compatibilidad de dichas medidas para promover la participación política de las mujeres y los derechos a la igualdad y la no discriminación, se encuentran⁷³:

- En virtud de la representación minoritaria de las mujeres en virtualmente todos los aspectos de la vida política y de que las leyes y políticas “neutrales” en materia de género pueden tener consecuencias discriminatorias de hecho hacia las mujeres, se requiere de la adopción de medidas especiales de acción afirmativa, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública.
- El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario.
- Para hacer efectivas las obligaciones regionales e internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas, entre ellas, las medidas especiales de acción afirmativa.
- Las medidas especiales son de carácter temporal, puesto que una vez que se ha logrado la igualdad de acceso y de resultados, ya no son necesarias.

⁷⁰ CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V.

⁷¹ CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V.

⁷² CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V.

⁷³ CIDH, Informe Anual del año 1999, *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo V.

III. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS Y LA VIDA POLÍTICA DE LOS PAÍSES EN LA REGIÓN: HACIA UNA DEMOCRACIA SUSTANTIVA

45. La CIDH reconoce avances significativos en la participación y representación política de las mujeres en las Américas. Destaca en particular cambios normativos y de políticas públicas que reconocen el derecho de las mujeres a participar en la vida política en igualdad de condiciones que los hombres; la implementación de medidas especiales de carácter temporal para garantizar los derechos políticos de las mujeres; y un aumento significativo en la representación femenina en los cargos públicos y en las instancias de toma de decisión, en los ámbitos legislativo y ejecutivo, así como en la administración de justicia. Estos avances abren el camino hacia una democracia incluyente, donde se escuche la voz de las mujeres y se impulsen leyes y políticas públicas que tomen en cuenta sus intereses y necesidades.

46. Si bien se reconocen estos logros, la Comisión nota que todavía persisten desafíos para lograr una participación política igualitaria y plena entre hombres y mujeres en la región. Entre estos desafíos se encuentran: el acelerar la inserción de las mujeres en la vida política de sus países, proceso que se desarrolla todavía de forma desigual a través de las Américas; la implementación de leyes y políticas públicas que promuevan y garanticen la participación y representación efectiva de las mujeres en puestos de toma de decisión; el disminuir los altos grados de subrepresentación femenina en las distintas instancias de poder público, ya sean de carácter representativo o de designación; el implementar medidas para abordar la dicotomía entre los avances desiguales en la incursión de las mujeres en puestos políticos a nivel nacional y local; el combatir prácticas discriminatorias de los partidos políticos que restringen la participación femenina; y el superar la exclusión y escasa representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en las instancias de decisión.

47. Tomando en cuenta los principios de igualdad y no discriminación que imperan en el sistema interamericano, la Comisión observa que el involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para garantizar una sociedad verdaderamente igualitaria y consolidar la democracia participativa y representativa en las Américas. La inclusión de las mujeres en la política fomenta sociedades más democráticas y la rendición de cuentas, puesto que se escuchan las voces y demandas de las mujeres, que constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas y del padrón electoral⁷⁴.

48. En este sentido, los derechos políticos de las mujeres en una democracia participativa y representativa tienen dos aristas: la incursión de las mujeres en los cargos públicos y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento, tanto de hombres y mujeres, indispensable para alcanzar estos fines.

⁷⁴ Line Bareiro e Isabel Torres, "Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia", en *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009 y Jacqueline Peschard, *Estudio de Caso, el Sistema de Cuotas en América Latina*.

49. La CIDH ha constatado que las profundas disparidades que persisten entre hombres y mujeres se deben en gran medida a la desigualdad histórica que las mujeres han sufrido en el acceso al poder. Como lo observa una experta académica en el tema: “El problema real tiene raíz en la exclusión o subordinación de la representación femenina en la estructura del poder político [...] debido a la existencia de ‘círculos excluyentes’ de poder”⁷⁵. En este sentido, el poder ha estado, tradicionalmente, asociado al ámbito masculino y “en manos de los hombres”. La exclusión histórica de las mujeres de la vida pública, no sólo ha implicado una subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos en todos los ámbitos de gobierno, sino también que “la política se leyera y comprendiera en códigos y pautas masculinas, marginando a las mujeres tanto en las deliberaciones como en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés para la colectividad”⁷⁶.

50. De la información recibida, la CIDH considera como otro grande reto no sólo el lograr una representación cuantitativa de las mujeres en los puestos e instancias de decisión, sino una representación cualitativa de sus intereses y de aquellos que beneficieren la equidad de género. Diferentes estudios coinciden en que la mera existencia de mujeres en puestos de toma de decisión no es una condición suficiente para asegurar cambios en las leyes y políticas a favor de la igualdad de género⁷⁷. Por ejemplo, en Argentina, los informes de las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que a pesar de una representación significativa de las mujeres en el Congreso: “los números no dicen nada acerca de su verdadero grado de inclusión en la vida pública, ni del nivel de influencia e impacto que han logrado ejercer en sus respectivos puestos”⁷⁸. Por ende, es necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuada inclusión y participación de las mujeres en las instancias de decisión pública que pueda influir en la elaboración de normas y políticas más equitativas. En otras palabras, como lo han enfatizado las expertas, “es necesario ir más allá de los números”⁷⁹.

⁷⁵ Esther del Campo, “Mujeres y Política en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres”, *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], Junio 2005 (disponible en inglés), pág. 1702.

⁷⁶ Jacqueline Peschard, Estudio de Caso, El sistema de Cuotas en América Latina. Panorama General. pág. 173.

⁷⁷ Mala N. Htun, El Liderazgo de las Mujeres en América Latina: Retos y Tendencias, en *La importancia de la política: Diálogo de Mujeres líderes políticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Centro de Investigación Internacional de las Mujer (ICRW), 2000, pág. 204, disponible en <http://www.iadb.org/sds/prolead/publication/publication_7_2810_s.htm>; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 48.

⁷⁸ Véase, Respuesta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, junio 1, 2009.

⁷⁹ Véase, Naciones Unidas, División para el Avance de las Mujeres (DAW), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Comisión Económica para África (ECA), Unión Inter-Parlamentaria (IPU), Reporte de la Reunión del Grupo de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, EGM/EPDM/2005/Report, 24 al 27 de octubre, 2005, párr. 59.

51. Para “ir mas allá de los números” y lograr una representación sustantiva⁸⁰ de los intereses de las mujeres, es decir, que los temas importantes para las mujeres no sólo sean parte de la agenda política nacional sino que sean incorporados en la legislación, las políticas públicas y las decisiones judiciales, la Comisión considera que se requiere de medidas positivas para eliminar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de los cargos públicos y desarrollar sus capacidades de liderazgo y resolución de conflictos en la arena política. Como se observa en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo: “las mujeres y las organizaciones sociales de América Latina y el Caribe advirtieron tempranamente que no se trataba solamente de alcanzar el poder, sino de disponer de las capacidades requeridas para el ejercicio eficaz del liderazgo político y la acción de gobierno con perspectiva de género”⁸¹. Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a implementar las medidas necesarias para profesionalizar la carrera política de las mujeres; mejorar su participación sustantiva en las instancias de decisión (comisiones parlamentarias, gabinetes, gubernaturas, alcaldías y tribunales), así como desarrollar cursos de capacitación y formación política para las mujeres, especialmente para las mujeres indígenas y afrodescendientes.

52. En este contexto y en virtud de las obligaciones de los Estados para promover la igualdad de las mujeres en la vida política y pública, a continuación se realiza un análisis de los avances y desafíos específicos para garantizar la participación y representación política de las mujeres en los distintos niveles de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo, se analiza la dicotomía de la representación política de las mujeres en los ámbitos nacionales y locales. El capítulo examina también los avances y desafíos en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados para lograr una mayor representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes en el acceso a los cargos públicos y puestos de poder en las Américas.

53. Al final de la sección, se realiza un análisis de los principales obstáculos estructurales que impiden a las mujeres en todas las esferas de la vida pública ejercer sus derechos políticos en condiciones de igualdad, y se acompañan recomendaciones a los Estados para remover estas barreras.

⁸⁰ Véase, Susan Franceschet, “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”, en *Mujer y Política*, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008, págs. 62-72.

⁸¹ Banco Interamericano de Desarrollo, “Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe: Una historia de Derechos”, *Ideas en Marcha, Igualdad de Género en el Desarrollo*, Núm. 2. Junio 2007, pág. 4.

A. Avances y desafíos en la participación y representación política de las mujeres en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial

1. La representación de las mujeres en el Poder Legislativo

54. La Comisión observa como un avance significativo en las Américas, el aumento en la representación política de las mujeres en las legislaturas durante las últimas dos décadas. De acuerdo con las estadísticas de la Unión Interparlamentaria, las mujeres actualmente representan el 22.7% en los Congresos americanos, siendo la región con mayor porcentaje de mujeres a nivel mundial en este ámbito luego de los países nórdicos⁸². Los países con mayor representación de las mujeres en los Congresos son Cuba (43.2%), Costa Rica (38.6%), Argentina (38.5% en la Cámara Baja y 35.2% en el Senado), y Ecuador (32.3%) -que se encuentran entre las tasas más altas del mundo- mientras que la representación más baja en las Américas se observa en Haití (11.1% en la Cámara Baja), Panamá (8.5%), Brasil (8.6% en la Cámara Baja y 16% en el Senado) y Belice (0% en la Cámara Baja)⁸³.

55. Este proceso se ha visto acelerado por la implementación de medidas especiales de carácter temporal en varios países de la región, como las leyes de cuotas. Sin embargo, la CIDH observa que los avances en el liderazgo de las mujeres en los Congresos son desiguales en los países de las Américas, habiendo desigualdades significativas en la representación femenina entre los Congresos de la región. Mientras que en Cuba, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Guyana las mujeres ocupan el 30% y 40% de los escaños; en Brasil y otros países del Caribe oscilan entre el 10% y 12%, y países como Haití y, Panamá no alcanzan el 10% en ninguna de sus cámaras o en su única cámara respectivamente⁸⁴.

56. Por otro lado, los avances en el Senado han sido menores. Sólo en Argentina (35.2%) y México (19.5%), las mujeres tienen una representación considerable. En el caso de Belice, se observa que éste tiene una representación de 38.5% en la Cámara Alta pero el progreso no se refleja en la Cámara Baja en donde no hay ninguna mujer⁸⁵.

⁸² Véase, Unión-Interparlamentaria, *La situación de las mujeres en los parlamentos nacionales, al 31 de diciembre de 2010* [Inter-parliamentary Union, Women in National Parliaments, situation as of December 31, 2010] disponible sólo en inglés en: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>, en comparación con Unión-Interparlamentaria, *La situación de las mujeres en los parlamentos nacionales, al 1 de enero de 1997* [Inter-parliamentary Union, Women in National Parliaments, situation as of January 1, 1997] disponible sólo en inglés en: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010197.htm>>

⁸³ Véase *La Situación de las Mujeres en los Parlamentos (al 31 de diciembre de 2010)*, Unión Inter-Parlamentaria, disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

⁸⁴ Unión-Interparlamentaria, *La situación de las mujeres en los parlamentos nacionales, al 31 de diciembre de 2010* [Inter-parliamentary Union, Women in National Parliaments, situation as of December 31, 2010] disponible sólo en inglés en: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>

⁸⁵ Véase *La Situación de las Mujeres en los Parlamentos (al 31 de diciembre de 2010)*, Unión Inter-Parlamentaria, disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

57. La Comisión observa que incluso entre los países que han adoptado leyes de cuotas de género persisten las disparidades. Así, en Costa Rica, que tiene un sistema de cuotas, la representación de las mujeres en el Congreso es una de las más altas en la región (38.6%), mientras que en Brasil, que también cuenta con esta medida afirmativa, sólo alcanza el 8.6% en la Cámara Baja y 16% en el Senado⁸⁶. Una variedad de factores, que se explicarán más adelante, influyen en el éxito de estas medidas. Como lo explican las expertas: “la diversidad de las instituciones electorales propias de cada país, da como resultado una variación enorme en el éxito obtenido por las leyes de cuota para que se tenga un mayor número de mujeres electas”⁸⁷.

58. La Comisión observa con preocupación que el acceso de las mujeres a los parlamentos en el Caribe todavía es muy limitado, y que es difícil mantener los progresos en la representación femenina en la renovación de las legislaturas⁸⁸. Existen también disparidades notables entre las Cámaras Bajas y Altas. De acuerdo con las últimas estadísticas de la Unión-Interparlamentaria, en Santa Lucía (36.4%), Barbados (33.3%), Bahamas (33.3%), Granada (30.8%) y Barbuda (29.4%) las mujeres han logrado una representación notable en el Senado, mientras que en la Cámara Baja sólo alcanzan el 11.1%, 10%, 12.2%, 13.3% y 10.5% respectivamente⁸⁹.

59. La CIDH destaca como otro avance la formación de espacios de diálogo y colaboración de mujeres parlamentarias, denominadas “bancadas femeninas”, en varios países de la región, entre ellos, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Brasil, Colombia y Uruguay. Estas mesas parlamentarias de mujeres han impulsado proyectos de ley y reformas legislativas para promover la igualdad entre hombres y mujeres y avanzar las agendas de género en la política nacional⁹⁰. En Uruguay, por ejemplo, la Bancada Femenina fomentó la creación de una Comisión dictaminadora de Equidad de Género que ha logrado la aprobación de varias leyes a favor de los derechos humanos de las mujeres y cambios en la percepción de los legisladores sobre el desempeño de las mujeres en la

⁸⁶ Véase, *La Situación de las Mujeres en los Parlamentos* (al 31 de diciembre de 2010), Unión Inter-Parlamentaria, disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

⁸⁷ Mala N. Htun, *El Liderazgo de las Mujeres en América Latina: Retos y Tendencias*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Centro de Investigación Internacional de las Mujer (ICRW), 2000, pág. 2, disponible en <http://www.iadb.org/sds/prolead/publication/publication_7_2810_s.htm>

⁸⁸ Unión Inter-parlamentaria, *Las Mujeres en los Parlamentos en 2008, el Año en perspectiva* disponible sólo en inglés; Banco Interamericano de Desarrollo, *Ideas en Marcha, Igualdad de Género en el Desarrollo*, “Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe: una historia de derechos”, Número 2, junio de 2007; CEPAL, *Diálogo de Género*, “La participación política de las mujeres y la paridad de género en la toma de decisiones en todos los niveles en el Caribe”, diciembre de 2007 [ECLAC, Gender Dialogue, Women’s political participation and gender parity in decision- making at all levels in the Caribbean, December, 2007] (disponible sólo en inglés).

⁸⁹ Unión Inter-Parlamentaria, *Mujeres en los Parlamentos Nacionales*, Situación al 31 de diciembre de 2010, disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>

⁹⁰ Véase Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 49; Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, junio 1, 2009.

política⁹¹. En Brasil, la bancada femenina del Congreso, apoyada por organizaciones de mujeres y organismos para el adelanto de la mujer, logró la promulgación de leyes para proteger los derechos de las mujeres en torno a la violencia y en las áreas de la salud sexual y reproductiva⁹².

60. La Comisión reconoce la articulación de mujeres parlamentarias para conformar la Banca de la Mujer en Argentina, integrada por todas las senadoras, que tiene entre sus objetivos “el asesoramiento, la consulta, el control y monitoreo de las leyes relacionadas con la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones”⁹³; la Bancada Femenina en Colombia que realiza jornadas de capacitación a las mujeres sobre participación política⁹⁴; y la organización de mujeres congresistas en los Estados Unidos (Congressional Caucus for Women’s Issues), conformada por legisladoras de ambos partidos, que trabaja para impulsar la participación política de las mujeres⁹⁵. Asimismo, en varios Congresos de la región se han creado Comisiones de Equidad de Género para impulsar reformas legislativas en beneficio de las mujeres⁹⁶.

61. A pesar de la mayor presencia de mujeres en los parlamentos y de la conformación de espacios de incidencia política de las mujeres al interior de los mismos, uno de los grandes desafíos de las sociedades democráticas es lograr una representación política más equitativa entre hombres y mujeres en todos los Congresos de la región. En consecuencia, la Comisión recomienda a los Estados que aún no lo han hecho, implementar medidas especiales de carácter temporal como medidas orientadas a aumentar la representación de las mujeres en los Congresos, como leyes de cuotas de género. La literatura en la materia⁹⁷, señala que las leyes de cuotas de género han sido fundamentales para incrementar la representación política de las mujeres y propiciar una “masa crítica” femenina en las asambleas.

⁹¹ Véase Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 49.

⁹² Mayra Buvinic, Vivian Roza, “La Mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pág. 13; Mala N. Htun, “Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, pág. 15.

⁹³ Véase, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009, pág. 107.

⁹⁴ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

⁹⁵ Respuesta de Estados Unidos de América al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, noviembre 17, 2009. Véase también, www.womenspolicy.org.

⁹⁶ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

⁹⁷ Line Bareiro e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009; Ana Isabel García Quesada, “Condiciones determinantes en el nivel de representación de las mujeres: la experiencia del sistema de cuotas en América Latina”, Naciones Unidas, EGM/EPWD/2005/EP.2, 12 de diciembre de 2005 (disponible sólo en inglés); Jacqueline Peschard, Estudio de Caso, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General.”; Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política*, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008.

62. Sin embargo, las cuotas de género para promover el aumento en la representación numérica de las mujeres deben ir acompañadas de otras medidas para fomentar la participación política sustantiva de las mujeres, promover su inclusión en los espacios partidarios de poder de los Congresos y fomentar que sus intereses estén representados. La Comisión ha tenido conocimiento de que las mujeres, aún cuando tienen una presencia notable en los Congresos, no cuentan con la misma influencia y poder que los legisladores varones y son excluidas de los “bloques” de poder partidistas. Por ejemplo, en Argentina, a pesar de la representación significativa de las mujeres en la Cámara de Diputados, un estudio de la sociedad civil señala que: “desde 1983 se mantiene la tendencia a que los bloques con mayor peso numérico y político [estén] ejercidos únicamente por varones [...]”⁹⁸, lo que ocasiona que las mujeres estén excluidas mayormente de la conducción política del Congreso.

63. Por lo tanto, la Comisión considera imprescindible que los Estados tomen las medidas necesarias para proveer, facilitar y fortalecer los espacios de conducción política para la participación de las mujeres, en las mismas condiciones de igualdad que los hombres, en las asambleas parlamentarias. Si bien la creación de bancadas de mujeres y comisiones legislativas de equidad de género en los Congresos ha sido decisiva para promover la igualdad de género en las tareas parlamentarias y en la elaboración de proyectos legislativos, la Comisión observa que el funcionamiento y estructura de estas mesas de discusión no se encuentra consolidada, ni suficientemente respaldada por las legislaturas para realizar sus encomiendas. Los informes de la sociedad civil denuncian que muchas veces estas comisiones no son parte de la estructura formal del Congreso, tienen un carácter temporal y carecen de la visibilidad y del peso político necesario para que las legisladoras tengan una incidencia real en los debates y decisiones legislativas⁹⁹.

64. Por otra parte, la CIDH considera como un desafío la erradicación de los roles de género discriminatorios hacia las mujeres en la cultura política para lograr la participación sustantiva de las mujeres en las comisiones y dirección de los parlamentos en la región. Documentos del Instituto de Investigación y Capacitación para el Adelanto de la Mujer de Naciones Unidas (UN-INSTRAW) señalan que “la presidencia de las cámaras está tutelada mayoritariamente por varones, la concentración y el peso de la representación femenina está todavía en los espacios de suplencia y no así en la titularidad del curul parlamentario o bien en la presidencia de comisiones”¹⁰⁰. De acuerdo con una variedad de fuentes¹⁰¹, debido a la vigencia de una cultura política que enfatiza roles tradicionales de

⁹⁸ Véase, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009, pág. 105.

⁹⁹ Véase, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, 2008; Unión-Interparlamentaria, *Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Informes y Documentos No. 54, 2008; Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género*, 2008.

¹⁰⁰ Véase, *Representación política de las mujeres en los gobiernos municipales, los sistemas electorales y ley de cuota en Latinoamérica*, Documento de Políticas Públicas, UN-INSTRAW, pág. 1.

¹⁰¹ Véase Unión-Interparlamentaria, *Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Informes y Documentos No. 54, 2008; CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América*
Continúa...

género y al limitado número de mujeres en los Congresos, a las mujeres se les promueve el integrar comisiones parlamentarias que abordan problemas sociales y no a formar parte de las que se consideran de carácter sustantivo, y también se les excluye de los espacios informales de discusión y formación de acuerdos.

65. Asimismo, la Comisión observa con preocupación que los roles tradicionales de género, que señalan a las mujeres como las principales responsables del cuidado de los hijos y del hogar, son uno de los principales obstáculos para que las mujeres puedan desempeñar sus labores parlamentarias en igualdad de condiciones. En una encuesta global realizada por la Unión-Interparlamentaria, se manifiesta que “más de la mitad de mujeres legisladoras y más del 40% de los hombres legisladores consideró que tienen dificultades para balancear sus obligaciones familiares y políticas”¹⁰². Por ende, la CIDH insta a los Estados a implementar las medidas necesarias para superar las cargas inequitativas de la división sexual del trabajo que menoscaban la participación de las mujeres legisladoras. En este sentido, la Comisión insta a los Estados a promover “parlamentos sensibles al género”, a través de la adopción de prácticas parlamentarias que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres, como por ejemplo, el establecimiento de horarios de las sesiones y trabajos legislativos compatibles con las horas familiares; y la creación de guarderías y salas de cuna dentro de las instancias parlamentarias o cercanas a ellas.

66. La Comisión considera que la participación y representación política en condiciones de igualdad de las mujeres en los parlamentos fortalece la democracia y propicia sociedades más equitativas. Diversas fuentes notan que una mayor presencia de las mujeres en los Congresos contribuye a posicionar los intereses de las mujeres en la agenda parlamentaria, así como en la presentación de iniciativas de ley y adopción de legislación para promover la igualdad de género¹⁰³. Las mujeres en los Congresos han jugado un papel fundamental para impulsar legislación que sancione la violencia hacia las mujeres, favorezca los derechos sexuales y reproductivos, así como leyes de cuotas de

...continuación

Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, 2008; UNIFEM, *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas*, disponible en <<http://www.unifem.org/progress/2008>>.

¹⁰² Véase Unión-Interparlamentaria, *Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Informes y Documentos No. 54, 2008, pág. 3.

¹⁰³ Véase Unión-Interparlamentaria, *Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Informes y Documentos No. 54, 2008; CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, 2008; UNIFEM, *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas*, disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008>; Mayra Buvinic, Vivian Roza, “La Mujer, la política y el futuro democrático de América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC; María José Lubertino Beltrán, “Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana”, en *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009.

género y reformas electorales para promover el acceso de las mujeres a los puestos de poder.

67. Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a realizar los cambios estructurales necesarios al interior de los Congresos para promover la participación de las mujeres en los parlamentos. Entre las estrategias adoptadas globalmente para lograr mayor igualdad dentro y fuera de los recintos parlamentarios están: promover comités sobre equidad de género y el trabajo de las organizaciones y redes parlamentarias de mujeres (caucases); adecuar las prácticas e instalaciones en los parlamentos a las necesidades de las mujeres parlamentarias; realizar investigaciones y capacitaciones para hacer los parlamentos más sensibles a las necesidades de hombres y mujeres; y proveer a los parlamentos con más financiamiento para servicios de apoyo y difusión¹⁰⁴.

2. La incursión de las mujeres en el Poder Ejecutivo

68. La CIDH también observa avances en la evolución de la participación femenina en el Poder Ejecutivo. La Comisión destaca que siete mujeres han llegado a la presidencia de sus países mediante el voto popular en Nicaragua (1990), Panamá (1999), Guyana (1997) y recientemente en Chile (2006), Argentina (2007), Costa Rica (2010), y Brasil (2010). En el Caribe, mujeres han sido Presidentas o Primeras Ministras en Haití, Guyana, Bahamas, Dominica, Antillas Neerlandesas, Jamaica y Trinidad y Tobago. Por otra parte la CIDH destaca el incremento en la visibilidad de las mujeres durante las recientes elecciones presidenciales en 2008 en Estados Unidos de América a través de la campaña de la ex-primer dama, ex-senadora y actual Secretaria de Estado Hillary Rodham Clinton, y la ex-gobernadora Sarah Palin. En Costa Rica (2006) y El Salvador (2002) dos mujeres fueron electas Vicepresidentas. Actualmente, en Perú la Segunda Vicepresidencia está ocupada por una mujer. Asimismo, diversas fuentes¹⁰⁵ destacan el incremento significativo de mujeres en la integración de los gabinetes ministeriales, confirmando que en los últimos 10 años el porcentaje de mujeres se triplicó hasta llegar a un 24% en 2008¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Véase Unión-Interparlamentaria, *Igualdad en la Política: Una Encuesta de Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Informes y Documentos No. 54, 2008 y UNIFEM, *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas*, disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008>.

¹⁰⁵ Véase, Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008; Eglé Iturbe de Blanco, "Women: Power and Development in Latin America", University of Saint Thomas Law Journal, 2008, María Escobar-Lemmon, Michelle M. Taylor Robinson, "Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?", *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, October 2005; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 10; Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006, pág. 7, disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consultado el 27 de julio de 2009; CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 42;.

¹⁰⁶ Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 10.

69. La Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados para promover la participación política de las mujeres en el Poder Ejecutivo. Destacan los casos de Chile, en donde la Presidenta Michelle Bachelet impulsó una política de paridad en su gabinete, en el que aproximadamente 50% de los cargos en los Ministerios, Subsecretarías e Intendencias eran ocupados por mujeres—aunque tuvo dificultades para mantenerla¹⁰⁷; y Ecuador, donde el Presidente Rafael Correa incorporó el principio de equidad de género en la designación de su gabinete el cual llegó a incluir 18 mujeres Ministras¹⁰⁸. Actualmente en este país 14 ministerios están ocupados por mujeres¹⁰⁹.

70. Por otra parte, un avance cualitativo que cabe resaltar es una mayor presencia de las mujeres en ministerios tradicionalmente reservados a los hombres, como los del Interior, Defensa, Economía, Producción, Industria, y Ciencia y Tecnología. Actualmente en Argentina, los Ministerios de Defensa y Producción están presididos por mujeres; y en Bolivia las mujeres dirigen los Ministerios de Justicia, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Desarrollo Rural y Tierra y Transparencia y Lucha contra la Corrupción¹¹⁰. Asimismo, en Colombia de 2002 a 2006, el Ministerio de Defensa Nacional lo dirigió una mujer. En Perú, las titulares del Ministerio de Justicia y del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo son mujeres.

71. A pesar del aumento de representación femenina en la rama ejecutiva, este crecimiento no ha sido uniforme en la región. Por ejemplo, Perú, Bolivia y Ecuador han designado más de 20 mujeres cada uno en puestos ministeriales en los últimos ocho años, mientras que países con grandes poblaciones, como México, Argentina y Brasil, menos de 16¹¹¹. Según las estadísticas de la Unión Interparlamentaria de 2008, Granada alcanzó la paridad en los puestos ministeriales (50%), mientras que Chile, El Salvador, Ecuador y Nicaragua tenían niveles de representación femenina entre el 30% y el 40%,

¹⁰⁷ CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 marzo 2009, párr. 105.

¹⁰⁸ Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009. Cfr. Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008*, pág. 29. Dicho informe indica que debido a esta política “hay 37% de mujeres en las carteras de Estado, puesto que de 27 Ministerios, 9 están dirigidos por mujeres y aproximadamente 25% de mujeres ocupan Secretarías que tienen rango de Ministerios”.

¹⁰⁹ Political Database of the Americas, Center for Latin American Studies ([CLAS](http://clas.georgetown.edu)) at [Georgetown University](http://georgetown.edu). Última actualización 15 de febrero de 2011. <http://pdba.georgetown.edu/executive/ecuador/cabinet.html>.

¹¹⁰ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009. La Presidenta del Banco Central de Reserva también es mujer. Véase, Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009, pág. 87; y Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008*, pág. 29.

¹¹¹ Eglé Iturbe de Blanco, *Las Mujeres: Poder y Desarrollo en América Latina*, University of Saint Thomas Law Journal, 2009 [Women: Power and Development in Latin America, University of Saint Thomas Law Journal, 2009] (disponible sólo en inglés), pág. 679.

seguidos por Costa Rica y Perú con 29.4%¹¹². Por otra parte, en México, Brasil y en la mayoría de los países del Caribe, las mujeres sólo ocupan un bajo porcentaje de las posiciones ministeriales (entre el 9% y el 15%)¹¹³. De acuerdo con los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo y expertas¹¹⁴, algunos países andinos, como Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia y Ecuador, han tenido históricamente altos porcentajes de nombramientos de mujeres ministras.

72. Asimismo, persisten las dificultades para lograr una presencia sostenible de las mujeres en este ámbito. Como lo señala un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo: “Las posiciones ganadas por las mujeres en una administración pueden perderse fácilmente en la siguiente”¹¹⁵. De igual forma, del estudio de la presencia de las mujeres en los gabinetes ministeriales en los tres últimos periodos, la CEPAL concluye que dicha presencia forma parte ya de la cultura política pero “no aumenta aritméticamente y no se puede afirmar que esté consolidada”¹¹⁶. Por ende, la Comisión recuerda la obligación de los Estados de promover una representación equitativa entre hombres y mujeres en la administración pública nacional. De acuerdo con el Comité CEDAW: “Los Estados Partes tienen la responsabilidad, dentro de los límites de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores y, naturalmente, de consultar y pedir asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses”¹¹⁷.

73. Asimismo, se observa que las mujeres en los Ministerios enfrentan fuertes obstáculos para ejercer su cargo. Adicionalmente a la inestabilidad que suele caracterizar este tipo de puestos, sobre todo en países de América Latina¹¹⁸, las mujeres ministras tienen que vencer los roles y las expectativas de género que ponen en duda sus capacidades de liderazgo y las excluyen de la toma de decisiones conjuntas con sus colegas

¹¹² Unión Interparlamentaria, *Mujeres en la política* (mapa), situación al 1º de enero de 2008.

¹¹³ Unión Interparlamentaria, *Mujeres en la política* (mapa), situación al 1º de enero de 2008.

¹¹⁴ Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 13; Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, *University of Saint Thomas Law Journal*, 2008, pág. 677.

¹¹⁵ Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 19.

¹¹⁶ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 43.

¹¹⁷ Véase, Comité CEDAW, Recomendación General No. 23, Vida política y pública, párr. 26.

¹¹⁸ Fuentes académicas notan que en la mayoría de los países de América Latina hay constantes cambios en la conformación de los gabinetes presidenciales, siendo el promedio de tiempo en el cargo de 20 meses para un hombre y de 28 para una mujer a cargo de un Ministerio. Sin embargo, de acuerdo con las estadísticas, sólo 44% de las mujeres Ministras ha estado en el cargo un año o menos y 24% ha durado 2 años, lo que supone que cerca de un 70% no ha permanecido en el cargo completo. Véase, Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, *University of Saint Thomas Law Journal*, 2008, pág. 681 y Maria Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor Robinson, “Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, October 2005.

varones. Entre las barreras denunciadas más frecuentemente por las mujeres en estos puestos están: la necesidad de probar que son más capaces que los hombres en posiciones similares; la problemática de balancear sus vidas personales con las responsabilidades públicas y de ganar el respeto en la función pública, por ejemplo, ser consideradas a la par que sus colegas Ministros en la toma de decisiones colectivas¹¹⁹. En este sentido, el tener que superar la presunción de que no están calificadas para el trabajo y el estar bajo prueba constante implica una presión adicional a sus responsabilidades, cuestión que no enfrentan sus colegas Ministros.

74. A pesar de que sus experiencias difieren dependiendo de su contexto histórico y su circunstancia personal, muchas veces la presencia de las mujeres en los ministerios no se traduce en poder real debido, en gran parte, a los roles y expectativas de género que tienen que vencer mencionados con anterioridad y a las limitaciones institucionales que enfrentan. En este sentido, uno de los estudios académicos en la materia señala, la exclusión de las Ministras de los procesos de toma de decisiones y la informalidad en la que se llevan a cabo estos procesos, sobre todo en países donde hay figuras presidenciales fuertes, les impide promover cambios en las políticas públicas¹²⁰. En dicho estudio, una de las principales preocupaciones de las mujeres ministras – que refleja esta falta de institucionalidad en los procesos de toma de decisiones – fue “la falta de poder y las herramientas necesarias para lograr una transformación del modelo de desarrollo, así como la incapacidad de incorporar los temas de mujeres en la agenda”¹²¹. Por ende, la Comisión insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para lograr una mayor institucionalidad en los procesos de toma de decisiones y conducción de la administración pública.

3. La representación de las mujeres en el Poder Judicial

75. En cuanto a la participación y representación de las mujeres en las instancias de justicia, la CIDH observa que las mujeres están ocupando cargos en tribunales de primera, segunda y tercera instancia, así como en posiciones administrativas. La Comisión reconoce el nombramiento de juezas y magistradas en varias Cortes Supremas de la región, particularmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua y Paraguay, recientemente en Estados Unidos, y en cortes regionales como la Corte de Justicia Caribeña y la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²². Sin embargo, como ya lo había notado la Comisión en el *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas* el progreso de las mujeres en este ámbito es muy lento, heterogéneo y diverso en la región,

¹¹⁹ Véase, Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, University of Saint Thomas Law Journal, 2008, pág. 688.

¹²⁰ Véase, Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, University of Saint Thomas Law Journal, 2008, págs. 690-691.

¹²¹ Véase, Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, University of Saint Thomas Law Journal, 2008, pág. 691.

¹²² Véase CIDH, *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 256.

existiendo poca presencia de las mujeres en posiciones de toma de decisiones en los tribunales superiores y cortes constitucionales de los países americanos¹²³.

76. A pesar de la apertura existente en algunos ámbitos del poder judicial a la participación femenina, la Comisión nota con preocupación que persiste una gran estratificación del poder en esta área que excluye a las mujeres de los puestos superiores del sistema de justicia. Como lo ha notado la Comisión respecto del “efecto piramidal” de la participación de las mujeres en el poder judicial en Chile, “en cuanto al sistema de justicia, la presencia de mujeres es significativa en los tribunales de primera instancia, pero disminuye respecto de cargos de mayor jerarquía y prestigio. En este sentido, la CIDH observa que la presencia de mujeres es significativa en los juzgados de menores, pero menor en Cortes de Apelaciones e ínfima en la Corte Suprema de Justicia”¹²⁴. Asimismo, de acuerdo con los estudios académicos, “En nueve países de América Latina, una mujer nunca ha sido magistrada de la Suprema Corte de Justicia, mientras que en los puestos más bajos del poder judicial las mujeres ocupan el 60%”¹²⁵. De igual forma, las expertas en la materia han señalado que: “con escasas excepciones la participación de mujeres en los órganos supremos del poder judicial era inferior a la deseable, incluso en los países en los que habían logrado una representación significativa en el poder legislativo”¹²⁶.

77. Según las estadísticas de un informe de UNIFEM, las mujeres están insuficientemente representadas en los tribunales internacionales y regionales, pues sólo una tercera parte de estos tribunales tienen porcentajes de mujeres superiores a 30%¹²⁷. De la información proporcionada por los Estados, se desprende que no hay mecanismos para garantizar la nominación de mujeres a ocupar cargos en organismos regionales e internacionales. Por lo tanto, la CIDH recuerda que es obligación de los Estados garantizar la representación femenina en los tribunales de justicia, incluido el plano internacional. Como lo ha señalado la CEDAW: “los gobiernos deben garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales”¹²⁸. En este sentido, la CIDH reconoce el reciente nombramiento de dos destacadas expertas en derechos humanos para integrar la Comisión, que actualmente incluye tres mujeres, e insta a los Estados miembros de la OEA a que continúen nominando mujeres para ocupar cargos en los organismos del sistema

¹²³ Véase CIDH, *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007.

¹²⁴ CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 marzo 2009, párr. 117.

¹²⁵ Esther del Campo, *Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation*, Social Forces, June 2005, pág. 1705.

¹²⁶ CEPAL, *Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Ecuador, Quito, 6 al 9 de agosto de 2007, LC/G.2361(CRM.10/8), 1o de abril de 2008, párr. 77.

¹²⁷ UNIFEM, *El progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas*, disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008>, pág. 81.

¹²⁸ Véase, Comité CEDAW, Recomendación General No. 23, Vida política y pública, párr. 35.

interamericano, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²⁹, así como otros organismos a nivel internacional.

78. La Comisión observa con preocupación que en la mayoría de los países de la región no existe legislación ni políticas que garanticen la igualdad de género en el nombramiento, selección y distribución de los cargos en los tribunales, juzgados y magistraturas nacionales. Por otra parte, la Comisión también observa que en países donde existen medidas especiales de carácter temporal en esta área, como leyes de cuota para cargos por designación o en altos niveles decisorios de los poderes, no hay un cumplimiento cabal de dichas medidas. En Colombia, por ejemplo, existe un mandato legal para incluir “por lo menos el nombre de una mujer” para el nombramiento de cargos por sistema de ternas y listas, que es como actualmente se designan los altos cargos del Poder Judicial¹³⁰. Sin embargo, hay una escasa representación de mujeres en la Suprema Corte de Justicia, en el Consejo Superior de la Judicatura y en la Corte Constitucional debido a la falta de cumplimiento de dicha ley¹³¹. En Honduras también se ha identificado la ausencia de políticas que garanticen la equidad de género en los procesos de selección de Magistrados/as y en la distribución de los cargos en el Poder Judicial¹³².

79. La Comisión nota que las mujeres enfrentan notables dificultades para figurar como candidatas y ser elegidas como juezas de altas cortes en los países de la región. Particularmente, la CIDH observa que los roles tradicionales de género afectan la participación igualitaria de las mujeres en este ámbito. Por una parte, las mujeres se encuentran concentradas en tribunales y juzgados de jurisdicción civil, familiar o administrativa, siendo más bajo el número de mujeres en las áreas de justicia penal y laboral¹³³. Por otro lado, no obstante la incursión de las mujeres en la abogacía y las escuelas de derecho de algunos países de la región, en otros subsisten las barreras causadas por los estereotipos de género discriminatorios hacia las mujeres que las inhiben

¹²⁹Véase CIDH, *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007.

¹³⁰Véase, artículo 6º de la Ley 581 del 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones, Decreto del Congreso de Colombia, Diario Oficial No. 44.026, 31 de mayo de 2000.

¹³¹ Respuesta de la Corporación Humanas-Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 1 de junio de 2009. De acuerdo con la información del Estado: la Corte Constitucional está compuesta por 8 Magistrados y 1 Magistrada; en el Consejo Superior de la Judicatura hay 11 Consejeros y 2 Consejeras; y en la Corte Suprema de Justicia sólo 4 son Magistradas, de un total de 23. Véase, Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

¹³² Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009.

¹³³ Véase, Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género, *Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, 2008*; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009.

para ingresar en estas profesiones, así como para incursionar en la carrera judicial¹³⁴. Por ejemplo, el Estado de El Salvador manifestó que la marcada diferenciación de las disciplinas académicas y laborales para hombres y mujeres, estando las escuelas de jurisprudencia o derecho mayormente conformadas por hombres, es un obstáculo para el acceso de las mujeres a las instancias judiciales¹³⁵.

80. Asimismo, la Comisión manifiesta su preocupación por prácticas discriminatorias en contra de las mujeres en los cargos judiciales. En su visita a Haití, la Comisión recibió información de que “las juezas no son respetadas, son objeto de maltratos, son relegadas a materias menos importantes y que los jueces son favorecidos por encima de las juezas en la asignación de los casos importantes y en los ascensos. De esta manera, si bien jueces y juezas pueden recibir el mismo sueldo, las mujeres no gozan de las mismas oportunidades profesionales que los hombres”¹³⁶. Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias, como campañas de promoción y difusión de los derechos humanos de las mujeres, para modificar los estereotipos culturales y de género que obstaculizan la entrada y permanencia de las mujeres en los cargos públicos del sistema de justicia. Asimismo, la Comisión recomienda a los Estados que incentiven el acceso de las mujeres a la educación y la academia, sobre todo en institutos de formación judicial.

81. El sistema judicial tiene una importancia fundamental en la defensa del Estado de Derecho y como árbitro jurídico en la corrección de abusos en contra de las mujeres tanto en la esfera pública como la privada. De acuerdo con UNIFEM, “dado que las mujeres son más susceptibles que los hombres a sufrir el ejercicio arbitrario del poder, tanto en la familia como en la comunidad, se ha comprobado que las leyes y los procesos judiciales tienen importancia crítica para demostrar que las relaciones entre mujeres y hombres se encuentran dentro del ámbito de incumbencia de la justicia”¹³⁷. Por lo tanto, como ya lo ha expresado en el pasado¹³⁸, la Comisión considera necesaria la creación de mecanismos adecuados para asegurar la nominación de las mujeres en los tribunales y cortes constitucionales de los países para superar los prejuicios de género aún arraigados en las estructuras judiciales, mejorar el acceso a la justicia de las mujeres y garantizar el respeto de los derechos humanos en la región.

¹³⁴ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; Respuesta de los Estados Unidos al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 17 de noviembre de 2009.

¹³⁵ Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009.

¹³⁶ CIDH, *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 64, 10 marzo 2009, párr. 40.

¹³⁷ UNIFEM, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las Mujeres? Género y Rendición de Cuentas*, disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008>, pág. 74.

¹³⁸ Véase CIDH, *Informe sobre Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 257.

82. Tomando en cuenta los deberes de los Estados establecidos en el sistema interamericano para garantizar el derecho de las mujeres a participar en todas las esferas de la vida pública, entre los mecanismos y medidas que la Comisión considera necesarias para promover la inclusión de las mujeres en el sistema judicial se encuentran: la adopción e implementación efectiva de medidas especiales de carácter temporal, como cuotas de género en los cargos de designación con las debidas sanciones en caso de incumplimiento y sistemas de preferencia para mujeres en el nombramiento y designación de cargos judiciales; medidas especiales de promoción y difusión de las convocatorias de plazas y concursos del poder judicial; y promover el acceso de las mujeres a los programas de capacitación y formación judicial impartidos por las instancias de justicia e instituciones académicas.

4. El ámbito local y las paradojas del poder político

83. La democratización de los gobiernos locales ha abierto canales de participación política para las mujeres en este ámbito. De acuerdo con fuentes académicas, “el aumento en la legitimidad política en las elecciones locales, así como el incremento de las capacidades y recursos financieros en los municipios hizo que los gobiernos locales fueran más permeables a la acción de las mujeres, también por el hecho de que el gobierno local está asociado con espacios de la vida comunitaria cotidiana”¹³⁹. La Comisión destaca las experiencias organizativas de las mujeres en sus localidades, quienes se desempeñan en este ámbito como gestoras, líderes y activistas comunitarias y grandes promotoras de cambios sociales¹⁴⁰.

84. En algunos países, las mujeres ocupan cada vez más espacios de participación política en los gobiernos locales. Por ejemplo, un estudio sobre la materia indica que en 2009, en Venezuela la representación de las mujeres alcanzaba hasta un 22% del total de alcaldías, en Chile 13%, y en El Salvador y República Dominicana hasta un 11% respectivamente¹⁴¹.

85. Sin embargo, se observa con preocupación que continúa siendo escasa la representación de las mujeres en los ámbitos locales de gobierno. En este sentido, el mismo estudio indica que en países como México y Perú, sólo hay un 3% de mujeres alcaldesas respectivamente, y en Guatemala un 2%¹⁴². En una investigación de la UN-

¹³⁹ Esther del Campo, *Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Political Representation*, Social Forces, June 2005, pág. 1717.

¹⁴⁰ Véase, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, *Participación política de las mujeres y el rol de las ONG en los países de Centroamérica y México*, agosto de 2007.

¹⁴¹ Presentación de Solanda Goyes “Los parlamentos frente a la agenda de los derechos de las mujeres: situación actual y desafíos”, citando información producida por IDEA Internacional y Ágora Democrática. Foro Hemisférico “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía”, Comisión Interamericana de Mujeres, Washington, D.C. 6 de abril de 2011.

¹⁴² Presentación de Solanda Goyes “Los parlamentos frente a la agenda de los derechos de las mujeres: situación actual y desafíos”, citando información producida por IDEA Internacional y Ágora Democrática. Foro Hemisférico “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía”, Comisión Interamericana de Mujeres, Washington, D.C., 6 de abril de 2011.

INSTRAW que recabó información en 16 países de América Latina (un total de 15,828 municipios), “se comprueba que las mujeres alcaldesas sólo representan 5,3% de dicho total, siendo en números absolutos 842 mujeres las que encabezan el gobierno municipal”¹⁴³. La baja representación política de las mujeres en los municipios en los países americanos refleja la exclusión de las mujeres como líderes y representantes directas de la población, así como interlocutoras válidas en temas políticos en sus comunidades. En este ámbito, las mujeres se encuentran ante la paradoja de estar muy cerca del poder, pero muy lejos de ejercerlo. Como lo ha señalado Alejandra Massolo, una experta en la materia, a pesar de que las municipalidades son los espacios de gobierno más cercanos a las mujeres, “paradójicamente no han facilitado su acceso al poder y muy particularmente a las mujeres indígenas”¹⁴⁴.

86. También es preocupante que la sub-representación femenina en los gobiernos locales se ha mantenido constante en las últimas décadas. Los informes de la sociedad civil manifiestan que en los gobiernos locales “sólo Chile, República Dominicana y Nicaragua alcanzan los 2 dígitos de representación, todos con niveles muy bajos”¹⁴⁵ y que en el “caso de gobernadoras o presidentas regionales sucede algo similar: sólo Ecuador y Brasil sobrepasan el 10% de la representación”¹⁴⁶. La CIDH también nota que tampoco se han registrado cambios significativos en el tipo de municipios gobernados por las alcaldesas; “son excepciones las que acceden a gobiernos locales de ciudades capitales o municipios metropolitanos”¹⁴⁷.

87. Asimismo, varios Estados han reportado poca participación o descensos en la representación femenina en el ámbito local, ya sea porque no existen medidas especiales de carácter temporal en estos espacios o porque las leyes de cuota tienen ámbitos de aplicación limitados. En la elección de autoridades para los gobiernos locales, el Estado de Perú registró un descenso en la participación femenina, notando que en el periodo actual de gobierno (2007-2010) todos los presidentes regionales son varones¹⁴⁸. Debido a que legislación electoral no contempla una cuota para mujeres en los gobiernos locales, el Estado mexicano considera que su “presencia como autoridades municipales es muy baja”¹⁴⁹. En Honduras, a pesar del mandato de la ley de cuotas, la representación

¹⁴³ Alejandra Massolo, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, UN-INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, junio de 2007.

¹⁴⁴ Véase, *Representación política de las mujeres en los gobiernos municipales, los sistemas electorales y ley de cuota en Latinoamérica*, Documento de Políticas Públicas, UN-INSTRAW, pág. 1.

¹⁴⁵ Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 51.

¹⁴⁶ Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 51.

¹⁴⁷ Alejandra Massolo, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, UN-INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junio de 2007, pág. 48.

¹⁴⁸ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

¹⁴⁹ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

femenina disminuyó en las alcaldías (9.1% a 8.1%) debido a que a las mujeres las colocan en cargos no relevantes y en los últimos lugares de las planillas¹⁵⁰. El Estado de Colombia también considera que, a nivel territorial, la participación de las mujeres continúa siendo baja, superando sólo de manera incidental el 10%, ya que se da únicamente un cumplimiento formal a la ley de cuotas¹⁵¹.

88. Los estereotipos de género discriminatorios hacia las mujeres son otro factor que obstaculiza la representación femenina a nivel local. En El Salvador la representación de mujeres en los gobiernos locales está concentrada principalmente en los cargos de síndicas y regidoras, disminuyendo en las alcaldías. El gobierno señala que “dicho porcentaje refleja el lento avance de las mujeres en la participación política debido a las limitaciones que imponen los patrones culturales que existen en la sociedad salvadoreña”¹⁵². De acuerdo con los informes de la sociedad civil en Centroamérica y México, los roles de género que encasillan a las mujeres en el ámbito doméstico (como madres, amas de casa y esposas), generan que la participación de las mujeres a nivel local se concentre en espacios de política local “informal” o comunitaria, como en asociaciones voluntarias, organizaciones populares urbanas, comités de servicios comunitarios y escuelas¹⁵³. En contraste, resulta muy insignificante su presencia como alcaldesas, concejales y regidoras.

89. Por lo tanto, la Comisión observa que uno de los grandes desafíos es garantizar la aplicación efectiva de las medidas especiales de carácter temporal a nivel local. Por ejemplo, en Argentina donde hay una alta representación de mujeres en las Cámaras, incentivada en parte gracias a las leyes de cuotas, las mujeres tienen una escasa participación en los poderes ejecutivos municipales y provinciales. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil consideran que la baja representación a nivel local se debe a que las leyes de cuota sólo operan en el poder legislativo, lo que deja de manifiesto que “en los otros dos poderes del Estado, no han resultado en mayores oportunidades de liderazgo para las mujeres”¹⁵⁴. La situación de Argentina se repite en otros países de la región en cuya legislación se contemplan las cuotas. Por ende, la CIDH insta a los Estados a asegurar que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles locales, provinciales y estatales de gobierno, incluyendo la adopción de medidas legislativas y de política pública para acelerar e incrementar el acceso de las mujeres a cargos públicos, mediante el establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión y cumplimiento de dichas medidas.

¹⁵⁰ Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009.

¹⁵¹ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

¹⁵² Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009.

¹⁵³ Véase, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Participación política de las mujeres y el rol de las ONG en los países de Centroamérica y México, Agosto de 2007, pág. 18.

¹⁵⁴ Respuesta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, junio 1, 2009.

B. La exclusión política de las mujeres indígenas y afrodescendientes

90. Una variedad de fuentes, confirma que las mujeres indígenas y afrodescendientes, en comparación con el resto de las mujeres, se encuentran notoriamente subrepresentadas en las instancias de decisión, siendo que “en la esfera política, sólo un minúsculo número de mujeres indígenas y afrodescendientes ha logrado obtener posiciones de poder”¹⁵⁵. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre mujeres ministras, las mujeres indígenas y afrodescendientes han sido particularmente excluidas de este ámbito, a pesar de que forman parte de las mayorías en varios países de la región¹⁵⁶. Sin embargo, en países como Bolivia, Guatemala, Ecuador y Venezuela se han nombrado mujeres indígenas para dirigir Ministerios¹⁵⁷. De igual forma, únicamente en Colombia y Brasil, dos mujeres afrodescendientes han ocupado los Ministerios de Desarrollo Social y Cultura respectivamente entre 2003 y 2007¹⁵⁸.

91. Es alarmante que “la participación de los afrodescendientes en total llega a apenas un 1% del total de legisladores siendo prácticamente una tercera parte de la población en la región y a menos de un 0.03%, la representación de mujeres afrodescendientes en los senados y parlamentos de la región”¹⁵⁹. De acuerdo con los estudios académicos: en Colombia, “donde se reconoce una población de afrodescendientes de casi 12 millones, históricamente ha tenido no más de 7 diputadas en 13 años”¹⁶⁰. Asimismo, según la información de organizaciones de la sociedad civil en Colombia: “la participación política y ciudadana de las mujeres afrocolombianas es mínima”¹⁶¹. Una situación similar se aprecia en los países centroamericanos y del Caribe, que a pesar de contar con poblaciones afrodescendientes de mujeres, éstas tienen una reducida o incluso nula presencia en los Congresos.

¹⁵⁵ Mayra Buvinic, Vivian Roza, “La Mujer, la Política y el futuro democrático de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo”, agosto de 2004, pág. 17.

¹⁵⁶ Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 13.

¹⁵⁷ Bolivia ha sido el país con mayor número de Ministras indígenas, 4 entre 2002 y 2007, y Guatemala, Ecuador y Venezuela sólo habían nombrado una hasta el 2007. Véase Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 10.

¹⁵⁸ Véase Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 11.

¹⁵⁹ Epsy Campbell Barr, “Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes”, ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de los Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 7.

¹⁶⁰ Epsy Campbell Barr, “Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes”, ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de los Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 6.

¹⁶¹ Respuesta de la Corporación Humanas al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, Colombia, 28 de mayo de 2009.

92. Al respecto, se valoran los esfuerzos de los Estados para fomentar una mayor inclusión de las mujeres afrodescendientes e indígenas en la creación y desarrollo de políticas públicas nacionales. Por ejemplo, en Brasil la creación de la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial y la Secretaría para Mujeres afrodescendientes del Instituto de las Mujeres de Uruguay han visibilizado en la agenda nacional acciones para promover la igualdad de género y la igualdad racial¹⁶². Se considera que la elaboración de diagnósticos sobre la situación de los derechos de las mujeres indígenas en donde se han analizado las principales formas de discriminación y violencia que las afectan y se han evaluado las formas de participación en sus comunidades, identificando diferencias y factores culturales que deben ser superados, son pasos importantes para promover políticas públicas y legislación a favor de estas mujeres¹⁶³. En El Salvador, se han impulsado acciones de capacitación y proyectos de fortalecimiento de liderazgos femeninos enfocados a mujeres indígenas¹⁶⁴.

93. Asimismo, la CIDH ha tomado conocimiento del reconocimiento a nivel constitucional de los derechos políticos de los pueblos indígenas en algunos países como es el caso de Bolivia¹⁶⁵. En Bolivia, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas prevé una cuota mínima de 50% para las mujeres en todas las candidaturas de cargos de representación popular, con la debida alternancia¹⁶⁶. Respecto de Bolivia, la Comisión ha observado que la vigencia de esta ley, así como la Ley de 1999 sobre Partidos Políticos que establece una cuota de 30% en todos los niveles de dirección partidaria y candidaturas para cargos de representación ciudadana, efectivamente ha incrementado los niveles de la participación de las mujeres en las diversas instancias de decisión, especialmente de las mujeres indígenas, aunque todavía persisten los desafíos para su implementación efectiva¹⁶⁷.

94. De acuerdo con los estudios académicos, las mujeres indígenas y afrodescendientes en la región tienen menor acceso a la educación, a los servicios de salud,

¹⁶² Epsy Campbell Barr, "Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes", ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de los Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 7.

¹⁶³ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 17 de abril de 2009; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

¹⁶⁴ Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 17 de abril de 2009.

¹⁶⁵ La Constitución boliviana señala que los pueblos indígenas originarios gozarán de su derecho a la participación en los órganos e instituciones del Estado. Constitución de Bolivia, Artículo 30 (18) (2008).

¹⁶⁶ María José Lubertino Beltrán, "Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana", en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y Política*, IDEA, Flaco, Catalonia, 2008.

¹⁶⁷ CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*; OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio 2007, párr. 313; *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia* OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 4, 7 agosto 2009, párr. 209.

cuentan con menos información y enfrentan mayor discriminación en el mercado laboral¹⁶⁸. Las expertas le han manifestado a la Comisión que a pesar del ingreso de las mujeres indígenas al mercado laboral, éste se realiza en condiciones precarias, ya que no cuentan con suficientes conocimientos y herramientas técnicas por sus desventajas educativas para desempeñarse en el trabajo¹⁶⁹. En este sentido, encaran “con menores niveles de educación e información, y con mayores cargas de trabajo, una competencia feroz, que les exige esfuerzos extraordinarios para poder llegar a los puestos de poder en los cuales se toman las decisiones y se definen el destino de los recursos públicos”¹⁷⁰. Todo lo cual hace que tengan también mayor dificultad para ejercer sus derechos a la participación y representación política.

95. Si bien la implementación de medidas especiales de carácter temporal, como las leyes de cuotas de género, ha aumentado la representación política de las mujeres, las mujeres indígenas continúan teniendo una escasa visibilidad en el ámbito político tanto a nivel nacional como local en la región. Un estudio del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas (UN-INSTRAW) analizando la participación política de las mujeres indígenas en varios países, entre ellos Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, consideró que a pesar de que existen oportunidades en los gobiernos locales para la inclusión de las mujeres indígenas, éstas “no se traducen de manera automática en la participación activa de las mujeres ni a nivel del ejecutivo y legislativo de los gobiernos municipales”¹⁷¹.

96. La Comisión nota con preocupación que persisten barreras comunes en dichos países para que las mujeres indígenas puedan participar en la vida política en condiciones de igualdad tales como dificultades para obtener un carnet de identidad que les permita participar y ser candidatas en las elecciones. También tienen un menor acceso a los recursos y al control de ellos (educación, salud, independencia económica y formación política) debido a las condiciones de aislamiento y marginación que usualmente enfrentan. Asimismo la violencia derivada de conflictos armados o conflictos sociales las pone en

¹⁶⁸ Mayra Buvinic, Vivian Roza, “La Mujer, la Política y el futuro democrático de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo”, Agosto de 2004, pág. 17; Epsy Campbell Barr, “Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes”, ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de Estados Americanos, marzo de 2007.

¹⁶⁹ CIDH, *Reunión de Expertas y Expertos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres*, Bolivia, junio de 2009.

¹⁷⁰ Epsy Campbell Barr, “Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes”, ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 3.

¹⁷¹ Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche y Antonieta Castro, *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*, UN- INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, pág. 93, disponible en <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia-colombia-e/view.html>, consultada el 4 de agosto de 2009.

situación de mayores riesgos y fomenta la abstención política¹⁷². De acuerdo con la información proporcionada por los Estados: “la exclusión de mujeres indígenas y afrodescendientes de los procesos organizativos sociales, por el desconocimiento de sus derechos y porque no están contempladas en las políticas públicas”¹⁷³.

97. Por lo tanto, uno de los desafíos en la región es mejorar las condiciones de exclusión social y de bienestar en general de las mujeres afrodescendientes e indígenas para superar los obstáculos que enfrentan en el acceso a cargos de representación política en todos los ámbitos de gobierno y toma de decisiones. En este sentido, es indispensable el diseño de leyes y políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades de las mujeres indígenas y afrodescendientes. Por ende la Comisión, recomienda a los Estados generar las condiciones institucionales necesarias para facilitar una mayor participación política de mujeres indígenas, tales como: incrementar la capacidad de interlocución y de diseño de agendas propias de las mujeres indígenas y las organizaciones que las representan, y crear y fortalecer espacios de diálogo entre las líderes comunitarias y los gobiernos.

98. De igual forma, la Comisión insta a los Estados a difundir los derechos humanos de las mujeres indígenas y afrodescendientes, especialmente sus derechos políticos, mediante programas de capacitación y formación política. Como lo señalan los estudios en la materia, “Las mujeres afrodescendientes, quizá las más subrepresentadas en las democracias de la región, a través de sus organizaciones han planteado la necesidad de contar con mayor capacitación y formación política para identificar más y mejores soluciones al sinnúmero de desafíos que enfrentan”¹⁷⁴. Asimismo, las mujeres indígenas han planteado la necesidad de obtener capacitación en diversas áreas, “como el funcionamiento de los organismos en los que aspiran participar, la gestión de los proyectos administrativos y el conocimiento de las leyes municipales”¹⁷⁵.

¹⁷² Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche y Antonieta Castro, *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*, UN- INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, págs. 93-94, disponible en <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia-colombia-e/view.html>, consultada el 4 de agosto de 2009.

¹⁷³ Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

¹⁷⁴ Epsy Campbell Barr, “Liderazgo y Participación política para las mujeres afrodescendientes”, ensayo preparado para la conferencia *Las Mujeres en las Américas: Caminos al poder político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes de Estados Unidos y Organización de los Estados Americanos, marzo de 2007, pág. 3.

¹⁷⁵ Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche y Antonieta Castro, *Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales*, UN- INSTRAW, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2006, pág. 52, disponible en <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia-colombia-e/view.html>, consultada el 4 de agosto de 2009.

C. El ámbito doméstico vs. la esfera pública: obstáculos que enfrentan las mujeres para incursionar en la vida política

99. En esta sección, la Comisión analiza los obstáculos estructurales que las mujeres enfrentan para ejercer sus derechos a la participación y representación política en condiciones de igualdad, y recuerda a los Estados sus obligaciones de adoptar las medidas necesarias para eliminar las barreras de hecho y de derecho que les impiden la participación política plena.

100. La Comisión observa una brecha significativa en la región entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el ejercicio real de los mismos. La mayoría de los Estados han establecido los derechos de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación en esta esfera en las Constituciones y leyes. Por ejemplo, la Constitución de Ecuador contempla el derecho de toda persona a no ser discriminada por razón de filiación política, entre otras causas; el derecho de elección y participación en los asuntos de interés público; y la representación paritaria entre hombres y mujeres en las instancias de dirección y decisión¹⁷⁶. La Constitución boliviana establece la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres en el gobierno, así como la participación equitativa de hombres y mujeres en las Asambleas y en la formación del poder político¹⁷⁷. En Honduras se reformó la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas para garantizar “el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades”¹⁷⁸. En Colombia, la Ley 823 sobre Igualdad de Oportunidades contempla acciones del gobierno para promover y garantizar los derechos políticos de las mujeres¹⁷⁹.

101. De igual forma, se valoran los esfuerzos de los Estados para promover la participación de las mujeres en la vida pública mediante la creación de organismos de Estado especializados para el avance de las mujeres, tales como ministerios, institutos nacionales de mujeres, u oficinas dentro de los órganos ejecutivos de los Estados. Varios de estos organismos han diseñado proyectos y acciones para promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades de las mujeres, como observatorios de género y cursos de capacitación sobre liderazgo y actividad política para las mujeres¹⁸⁰. Sin

¹⁷⁶ Constitución de Ecuador, Artículos 11, numeral 2; 61, numerales 1 y 2 (2008). Véase, Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

¹⁷⁷ Artículos 11, 26 y 147 de la Constitución de Bolivia (2009) citados en Line Bareiro e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 2009, pág. 56.

¹⁷⁸ Véase, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (Decreto 44-2004), Artículo 103. Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009.

¹⁷⁹ Ley 823, Artículo 3. Véase, Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

¹⁸⁰ Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009; Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la

embargo, la Comisión nota que en algunos países sus mandatos son precarios y no todos cuentan con la misma autonomía de gestión, así como los recursos humanos y financieros para realizar estas actividades¹⁸¹.

102. Si bien ha habido un reconocimiento legal de los derechos humanos de las mujeres a participar en la vida pública y a acceder en condiciones de igualdad a los puestos de toma de decisión, las mujeres enfrentan obstáculos estructurales para ejercer estos derechos. Una variedad de fuentes¹⁸² señalan entre las principales causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en la representación y participación política, la cultura política y los roles de género que encasillan a las mujeres al ámbito de la familia. La Comisión ha identificado también como barreras significativas para el acceso de las mujeres al poder: las desventajas socio-económicas de las mujeres para construir una carrera política y competir en la esfera pública; el acceso limitado al financiamiento; el desconocimiento de sus derechos políticos; y las distintas formas de violencia como obstáculo a la participación política de las mujeres. Consecuentemente, uno de los mayores retos es diseñar estrategias y medidas efectivas para combatir estos obstáculos de forma que no sólo exista una mayor inclusión y representación femenina en las instancias de decisión, sino una representación que garantice mayor igualdad entre los hombres y las mujeres.

...continuación

Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; y Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009.

¹⁸¹ Esther del Campo, "Mujeres y Política en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres", *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], Junio 2005 (disponible en inglés).

¹⁸² Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008; Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006, disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consultado el 27 de julio de 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008); *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes (2008); CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007; Naciones Unidas, División para el Avance de las Mujeres (DAW), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Comisión Económica para África (ECA), Unión Inter-Parlamentaria (IPU), Reporte de la Reunión del Grupo de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, EGM/EPDM/2005/Report, 24 al 27 de octubre, 2005; Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Proceso de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007. Esther del Campo, "Mujeres y Política y en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres", *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], Junio 2005 (disponible en inglés).

103. La Comisión ha podido constatar que, a pesar de la inserción de las mujeres en el ámbito laboral, persiste un desequilibrio en la asignación social de responsabilidades familiares, lo cual limita sus opciones para incursionar y progresar en el ámbito laboral y político¹⁸³. Una variedad de fuentes¹⁸⁴ señala que la asignación de tareas derivadas del trabajo doméstico y reproductivo a las mujeres continúa siendo uno de los principales obstáculos para su plena participación política. El Estado mexicano, por ejemplo, ha expresado que: “la incompatibilidad de dinámicas de vida que imponen las relaciones familiares y domésticas que comúnmente recaen en las mujeres, la cantidad de tiempo y espacio que exige la vida política, aunado a la falta de equidad en la distribución de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, colocan a las mujeres en una situación de desventaja y limitan su participación en la vida pública y toma de decisiones”¹⁸⁵. Es por ello que cada vez más se visibiliza con mayor urgencia la necesidad de efectuar cambios al interior de la familia y abordar patrones socioculturales arraigados en las culturas americanas que disponen papeles distintos para mujeres y hombres tanto fuera como dentro de la familia.

104. De igual forma, diversas fuentes en la materia han identificado entre las principales causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera de la participación política la vigencia “de un orden de género patriarcal que mantiene un esquema de división sexual del trabajo, encasillando a las mujeres en el espacio privado y a los hombres en el público”¹⁸⁶. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil le manifestaron a la Comisión que: “el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres está acotado y limitado por una cultura política que les niega la oportunidad de compartir el poder con los hombres y que permea el juego político, las estructuras y procedimientos de las agrupaciones y el comportamiento del electorado”¹⁸⁷.

¹⁸³ CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 marzo 2009, párr. 56.

¹⁸⁴ Mayra Buvinic, Vivian Roza, “La Mujer, la Política y el futuro democrático de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo”, agosto de 2004; Esther del Campo, “Mujeres y Política y en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres”, *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], junio 2005 (disponible en inglés); Esther del Campo, *Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation*, *Social Forces*, June 2005; Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, *University of Saint Thomas Law Journal*, 2008, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, 2008, UNIFEM, *¿Quién responde a las Mujeres? Género y rendición de cuentas*, *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009*, disponible en <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf>; Unión Interparlamentaria, *La Igualdad en la Política: Encuesta sobre mujeres y hombres en los parlamentos*, Ginebra, 2008; Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 11.

¹⁸⁵ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

¹⁸⁶ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 11.

¹⁸⁷ CIDH, *Audiencia sobre participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas*, 127º periodo de sesiones, 1º de marzo de 2007.

105. Por lo tanto, se requiere efectuar cambios al interior del mundo del trabajo y de la cultura política, que busquen conciliar la vida productiva y reproductiva de las mujeres si es que se quiere lograr una igualdad de género en todas las esferas. La CEPAL ha sostenido que para lograr una mayor participación política se debe “modificar numerosos aspectos de la cultura política que provocan sesgos discriminatorios, tales como el acceso inequitativo al financiamiento, la influencia desigual de las redes sociales y el uso injusto del tiempo que exige a las mujeres centrar su atención en las labores reproductivas”¹⁸⁸. Por ende, la Comisión recuerda a los Estados su compromiso en el Consenso de Quito (2007)¹⁸⁹ de “adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a mujeres y hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad”¹⁹⁰.

106. Por otra parte, las barreras económicas de las mujeres para desempeñarse en la esfera política constituyen otro de los principales obstáculos a vencer en la región. De acuerdo con diversas fuentes¹⁹¹, la ausencia de financiamiento para campañas de candidaturas femeninas, tanto al interior de los partidos políticos como por patrocinios externos, es un factor de desigualdad que afecta a las mujeres en la contienda de cargos públicos. Un informe de expertas de las Naciones Unidas sobre participación política señala entre los elementos que desincentivan a las mujeres para acceder a puestos de toma de decisión: “la falta de apoyo financiero y tiempo para las campañas por dificultades en el balance de la vida familiar y la pública, de confianza sobre capacidades relevantes y pocas conexiones a redes políticas relevantes”¹⁹². Las dificultades en la obtención de financiamiento influyen en el reclutamiento y nominación de mujeres candidatas a los puestos de poder; así como en su acceso a los medios de comunicación y publicitarios.

¹⁸⁸ CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 1.

¹⁸⁹ CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 25, numeral 1, inciso xiii. El “Consenso de Quito” es el conjunto de acuerdos tomados por los gobiernos de los participantes en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, representados por Ministras y mecanismos para el adelanto de las mujeres del más alto nivel, que se reunieron en Quito, Ecuador del 6 al 9 de agosto de 2007.

¹⁹⁰ CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 25, numeral 1, inciso xiii.

¹⁹¹ Véase Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009; Respuesta de Estados Unidos de América al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, noviembre 17, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 39; CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007, págs. 39-40.

¹⁹² Véase, Naciones Unidas, División para el Avance de las Mujeres (DAW), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Comisión Económica para África (ECA), Unión Inter-Parlamentaria (IPU), Reporte de la Reunión del Grupo de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, EGM/EPDM/2005/Report, 24 al 27 de octubre, 2005, párr. 46.

107. La Comisión nota que algunos Estados han respondido al problema de financiamiento para impulsar candidaturas políticas de mujeres, vinculando la financiación pública de las campañas con el cumplimiento por los partidos de cuotas asignadas a mujeres candidatas. Al respecto, destacan los programas de financiamiento en Estados Unidos, que aportan los mismos montos de recursos públicos a candidatos de uno y otro partido político y que limitan los gastos de éstos. En virtud de estos controles se han acrecentado el número de mujeres que ocupan cargos públicos en estados como Arizona y Maine¹⁹³. Por lo tanto, la Comisión sugiere a los Estados, entre otras alternativas para superar los obstáculos económicos de las mujeres, fortalecer e incrementar los mecanismos de financiamiento público que promuevan la participación política de las mujeres en la región.

108. El conjunto de desventajas económicas de las mujeres, desde el trabajo doméstico no remunerado, el desempleo y la discriminación salarial así como la desigualdad en el acceso, uso, control y recursos contribuyen a la lentitud en el progreso de las mujeres a la participación política plena¹⁹⁴. En este sentido, “hay un vínculo directo entre el trabajo de las mujeres en la esfera privada y su participación en la política ya que encaran la dificultad de cubrir costos indirectos como las obligaciones familiares que son inherentes al conducir una larga campaña y mantener el apoyo político”¹⁹⁵. Asimismo, los Estados han señalado que la situación de pobreza de las mujeres es uno de los principales obstáculos en el ejercicio de sus derechos políticos¹⁹⁶. Por lo tanto, uno de los retos en los países americanos es asegurar que las mujeres tengan una igualdad de oportunidades en el acceso y manejo de recursos económicos y en el financiamiento –tanto público como privado– para las campañas electorales.

109. Por ende, la CIDH insta a los Estados a adoptar medidas legislativas y de política pública para promover la participación política de las mujeres y superar las barreras anteriormente descritas tales como: fomentar el otorgamiento de fondos a las candidaturas de mujeres por los partidos políticos y otras fuentes de financiamiento externo en igualdad de condiciones; mejorar las oportunidades de acceso de las mujeres a los recursos económicos, por ejemplo, a través de la prestación de asistencia financiera a las mujeres candidatas, e implementar programas para la formación y capacitación política de las mujeres¹⁹⁷. De acuerdo con UNIFEM, los códigos de conducta de partidos políticos y

¹⁹³ UNIFEM, *¿Quién responde a las Mujeres? Género y rendición de cuentas*, El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf, pág. 21.

¹⁹⁴ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 12.

¹⁹⁵ CEPAL, *La participación política de las mujeres y la paridad de género en la toma de decisiones a todos los niveles en el Caribe*, *Diálogo de género*, Diciembre de 2007, pág. 3 (disponible sólo en inglés).

¹⁹⁶ Véase Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

¹⁹⁷ CEPAL, *La participación política de las mujeres y la paridad de género en la toma de decisiones a todos los niveles en el Caribe*, *Diálogo de género*, Diciembre de 2007, pág. 3 (disponible sólo en inglés); Naciones Unidas, Continúa...

medios de comunicación, y los controles en la financiación de campañas también han sido medidas eficaces para dar mayor claridad a las reglas del juego político en lo que concierne a las mujeres candidatas¹⁹⁸.

110. Por otra parte, el acoso y la violencia han sido denunciados entre otros factores que restringen la participación y representación política de las mujeres.¹⁹⁹ La Comisión ha tomado conocimiento de que en varios países hay presiones y hostigamientos por parte de los hombres que aspiran a los cargos obtenidos por las mujeres en los cuerpos colegiados de elección popular, con el claro objetivo de que renuncien a su cargo. No obstante que estos eventos han sido denunciados públicamente, las afectadas no han tenido respuesta por parte de las autoridades electorales²⁰⁰. La Comisión condena este tipo de prácticas que menoscaban el ejercicio de los derechos políticos, ya que constituyen una forma de discriminación contra las mujeres.

111. La CIDH asimismo ha reconocido el vínculo entre la discriminación y la violencia contra las mujeres, considerando que la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia va más allá que la de juzgar y condenar; e incluye la obligación de “prevenir estas prácticas degradantes”²⁰¹. También ha establecido de forma reiterada que diversas formas de violencia contra las mujeres anulan e impiden el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres. Por lo tanto, reitera en este informe la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que menoscaba sus derechos a la participación y representación política. También exhorta a los Estados a recopilar estadísticas e información sobre como distintas formas de violencia afectan la participación política de las mujeres como una estrategia de diagnóstico, prevención y no repetición.

IV. PARTICIPACIÓN ELECTORAL: LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES PARA ACCEDER Y SER VOTADAS EN LAS URNAS

112. El derecho a votar ha constituido un pasaporte para que las mujeres ejerzan su derecho a la representación política, tanto en su calidad de votantes como de candidatas para asumir cargos públicos. La participación femenina en las elecciones es una manifestación importante de la igualdad de las mujeres como ciudadanas y de la expresión

...continuación

Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 23, *Vida política y pública*, (1997), párr. 15.

¹⁹⁸ UNIFEM, *¿Quién responde a las Mujeres? Género y rendición de cuentas*, El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf, pág. 21.

¹⁹⁹ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 12.

²⁰⁰ CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*; OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, 28 de junio 2007, párr. 315; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

²⁰¹ CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

de su voluntad como electoras. En este sentido, en el informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas²⁰², la CIDH señaló que la celebración generalizada de elecciones ha abierto grandes posibilidades a las mujeres, en cuanto tiene el potencial de transformarse en un incentivo para los partidos políticos en competir por su voto. Sin embargo, hasta el momento la proporción de mujeres que participan en cargos públicos en la región continúa siendo reducida, y existen varias limitantes—tanto formales como estructurales—para que las mujeres puedan ejercer plenamente su derecho a votar y ser votadas. En esta sección se analizan tanto los avances como los principales obstáculos y desafíos para eliminar la discriminación contra las mujeres en la participación electoral, tomando en cuenta las obligaciones de los Estados al respecto.

A. La corriente democrática y los avances en la participación electoral de las mujeres

113. La CIDH observa como un gran avance el que la mayoría de las constituciones y la legislación electoral de los países de las Américas consagren el sufragio universal, en igualdad de condiciones para ambos sexos.²⁰³ En este sentido, generalmente las legislaciones de los países americanos establecen el derecho de votar, como un derecho “personal, libre, igualitario y secreto.” Se contempla una edad mínima de 18 años para poder votar y en general, las limitaciones son: la interdicción, las condenas por delitos, la inhabilitación política y la condición de extranjería. Los requisitos para votar son estar inscritas en el registro electoral y contar con el documento de identificación correspondiente.

114. A pesar del reconocimiento legal de los derechos electorales de las mujeres, el progreso en la representación política en los cargos públicos ha sido lento. Después de que las mujeres obtuvieron el derecho al voto en los países del Caribe entre los años 1934 y 1961, hubo un aumento paulatino de mujeres en las legislaturas de la región. Salvo en Jamaica, en donde hubo mujeres electas en el Parlamento el mismo año en que obtuvieron el derecho al voto (1944), en los demás países de la región, la presencia de las mujeres en los Congresos se empieza a sentir años, o hasta décadas, después²⁰⁴. Destacan Brasil y Cuba como los primeros países en tener mujeres electas en los Congresos. De igual forma, a pesar del aumento de mujeres en la última década en cargos presidenciales, ministeriales y otros puestos de dirección nacional, el acceso a estas instancias ha sido lento y excepcional²⁰⁵.

²⁰² CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, Cap. III, B., 2, 13 de octubre de 1998.

²⁰³ Véase, Comisión Interamericana de Mujeres, Resolución 172/94 (XXVII-O/94), *Plan Estratégico de Acción de la Comisión Interamericana de Mujeres*, Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones, Balance 1.

²⁰⁴ CEPAL, *Participación Política de la Mujer y Paridad de Género en la Toma de Decisiones en Todos los Niveles en el Caribe*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América y el Caribe, Quito, Ecuador, 6-9 de agosto, 2007, LC/CAR/L.129 (CRM.10/7), 30 de julio de 2007, págs. 6-7, disponible sólo en inglés; Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 8.

²⁰⁵ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 42.

115. Por otra parte, de la información proporcionada por fuentes estatales²⁰⁶ y no estatales²⁰⁷, se aprecia que en varios países de la región el porcentaje de mujeres votantes o registradas en los padrones electorales es mayor que el de hombres votantes o electores, habiendo una alta participación femenina en las últimas elecciones. Así, según datos de los Estados²⁰⁸, en Ecuador, 52.23% mujeres votaron en comparación con 48.24% de hombres en el 2007; en El Salvador las mujeres votantes representaron el 53.45% y los hombres el 46.55% en el 2004; en Honduras el porcentaje aproximado de mujeres electoras es de un 52% en las elecciones del 2005 y en México, los padrones electorales muestran más mujeres registradas que hombres entre los años 2004 y 2008.

116. Asimismo, un estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre el voto femenino en México y Centroamérica²⁰⁹, indica que en Costa Rica y Panamá, hay una mayor participación de las mujeres en los procesos electorales, votando principalmente mujeres jóvenes y adultas jóvenes o en edad productiva; en Guatemala el empadronamiento femenino aumentó el doble en proporción al masculino y en Nicaragua, el porcentaje de población electoral femenina es mayor en las últimas elecciones del 2006. Particularmente, en los países donde se nota un aumento de la participación electoral de las mujeres, se presenta como causa el que “la creciente participación de las mujeres en la vida pública, el empleo y en la política en general haya contribuido a despertar mayor interés en ellas por los asuntos de interés público y nacional”²¹⁰.

117. Sin embargo, a pesar de que las mujeres se han constituido como un cuerpo significativo de votantes, esto no se ha traducido en una igualdad de representación en las instancias de toma de decisión. De acuerdo con un estudio publicado por IDEA-FLACSO, “En Latinoamérica, las mujeres conforman aproximadamente el 50% de la población nacional y del padrón electoral, pero sólo representan el 18% de las autoridades electas en los órganos legislativos de la región”²¹¹. En otras palabras, “aunque el derecho al voto ha sido ganado, este derecho no ha sido traducido en un acceso real al

²⁰⁶ Véase Respuesta de los Estados de Ecuador, México, El Salvador y Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, (2009).

²⁰⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009); Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 15.

²⁰⁸ Véase Respuesta de los Estados de Ecuador, México, El Salvador y Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, (2009).

²⁰⁹ Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009), págs. 36, 77, 156 y 178.

²¹⁰ Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009), pág. 36.

²¹¹ Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política, El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA, Flacso-Chile, Catalonia, Chile, 2008, pág. 11.

poder”²¹². En una audiencia sobre participación política de las mujeres, las expertas le manifestaron a la CIDH esta preocupación en los siguientes términos: “A pesar de que las mujeres constituyen más del 50% del electorado en los países del continente y que el principio de igualdad y no discriminación por sexo es un elemento sustancial de la mayoría de las cartas políticas de la región, las mujeres están lejos de haber alcanzado un equilibrio con respecto a los hombres en los diferentes niveles de representación y designación en el ámbito de la política”²¹³. Asimismo, los estudios de las expertas señalan que, muchas veces, el ejercicio del voto de las mujeres se considera como un cumplimiento de sus derechos políticos, y “en la práctica, el ejercicio de la igualdad política para las mujeres se limita al derecho al voto y no incluye el derecho a la representación en igualdad”²¹⁴.

118. De igual forma, a pesar del reconocimiento formal en los países de la región de la igualdad de ciudadanos y ciudadanas en el derecho a votar en las elecciones, la CIDH observa la persistencia de notables obstáculos para ejercer este derecho²¹⁵. Entre los principales se encuentra la falta de documentación de las mujeres, viéndose mayormente afectadas las mujeres indígenas o que viven en áreas rurales. La Comisión ha constatado la existencia de estas barreras en varios de sus informes de país. En Guatemala, la Comisión recibió información de “que alrededor del 30% de las mujeres elegibles para votar no están registradas, especialmente en comunidades indígenas y rurales”²¹⁶. De igual forma, en Bolivia “se denunció una suerte de doble discriminación contra las mujeres indígenas y campesinas que no han logrado obtener documentos de identidad pues se encuentran *de facto* imposibilitadas para conformar y/o acceder a partidos políticos y para participar en los procesos electorales de manera individual”²¹⁷. Otras barreras significativas que afectan

²¹² Véase, *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes (2008).

²¹³ CIDH, Participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas, 127º periodo de sesiones, Audiencia No. 3, 1º de marzo de 2007.

²¹⁴ Cecilia Barraza, “Participación Electoral de las Mujeres”, Reunión de Expertas y Expertos sobre la Discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación pública y política, Santiago, Chile, 14 de septiembre de 2007.

²¹⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 20. Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009); Respuesta de los Estados de Perú, Ecuador y Honduras, México, El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, (2009); Respuesta del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, Junio 1, 2009; Respuesta del Movimiento Manuela Ramos (Perú) al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política, 20 de abril de 2009; CIDH, *Reunión de Expertas sobre Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de la Participación Política desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, Caracas, Venezuela, 25 de septiembre de 2008 (documento interno); Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú, Capítulo 3, pág. 43.

²¹⁶ CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre 2003, párr. 285.

²¹⁷ CIDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 317.

sobre todo a las mujeres indígenas, pobres y marginadas, son las barreras geográficas, como las largas distancias respecto del lugar de votación y el acceso al lugar donde se ubican las urnas.

119. La Comisión nota que la pobreza y las barreras de información constituyen también obstáculos para que las mujeres ejerzan sus derechos electorales. De acuerdo con el Comité CEDAW, el analfabetismo incide en el entendimiento de las mujeres de los sistemas políticos, ya que “como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto”²¹⁸. Esto afecta particularmente a las mujeres indígenas en varios países puesto que los procesos electorales se construyen sin tomar en cuenta las lenguas indígenas. Asimismo, de acuerdo con dicho Comité, el desconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, siendo que las mujeres “reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar”²¹⁹.

120. De igual forma, la Comisión observa que persisten los estereotipos de género y la prevalencia de los usos y costumbres discriminatorias que disuaden a las mujeres de votar. En este sentido, el Estado mexicano manifestó que: “en municipios con alto porcentaje de población indígena, el derecho consuetudinario de usos y costumbres impide que las mujeres ocupen cargos de representación popular”²²⁰. La cultura política y el ambiente de machismo también juegan un papel preponderante dentro de los prejuicios discriminatorios de género que se atraviesan en el camino de las mujeres para votar y ser votadas. Los roles tradicionales de género tales como, el desempeño de roles relacionados con la reproducción, la doble jornada de trabajo y las cargas domésticas, inciden en el ejercicio de estos derechos.

121. Finalmente, la Comisión se encuentra preocupada porque la violencia, tanto doméstica como política, impide que las mujeres acudan a las urnas y se manifiesten pacíficamente en cuestiones electorales. La Comisión ha observado que el desplazamiento en conflictos armados y la violencia en los procesos electorales son barreras para el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres. Recientemente, en el contexto de las manifestaciones públicas en relación con el golpe de Estado en Honduras, la CIDH recibió información de que “fuerzas de seguridad actuaron en forma discriminada respecto de las mujeres y que, además de golpearlas en numerosas oportunidades, fueron objeto de

²¹⁸ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 20, a). Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²¹⁹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 20, a). Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²²⁰ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

violencia sexual”²²¹. En Colombia, la Comisión ha constatado que el conflicto armado ha menoscabado la participación política de las mujeres, particularmente de las organizaciones de mujeres que desean incidir en la agenda pública, ya sea mediante acciones tradicionalmente ligadas a necesidades del género femenino como en la defensa de los derechos humanos de las mujeres afectadas por el conflicto armado²²². La Comisión reitera a los Estados su obligación de prevenir y sancionar actos de discriminación y de violencia contra las mujeres, y de aplicar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad (2000), la cual requiere que las mujeres participen en la toma de decisiones para resolver situaciones de conflicto armado y la adopción de medidas para protegerlas de las distintas formas de violencia por razón de género²²³.

122. La existencia de estos obstáculos explican, en parte, como lo señala el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “la paradoja de que las mujeres, que son la mitad de los electores, no ejercen su poder político ni forman agrupaciones que promoverían sus intereses o cambiarían el gobierno, o eliminarían las políticas discriminatorias”²²⁴. Al respecto, dicho Comité ha considerado que los Estados deben adoptar “las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto *de jure* como *de facto*”²²⁵.

B. Los deberes de los Estados para garantizar la participación electoral de las mujeres

123. De acuerdo con las normas del sistema interamericano de derechos humanos, constituye una obligación de los Estados garantizar el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas en igualdad de condiciones que los hombres. En este sentido, los Estados tienen la obligación de remover los obstáculos materiales que impiden el ejercicio de las mujeres de sus derechos como ciudadanas, entre ellos, la falta de documentos de identidad. Como se ha señalado en un estudio de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el Perú: “Una condición para hacer efectiva la participación

²²¹ CIDH, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 55, 30 diciembre 2009, párr. 529.

²²² CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 67, 18 de octubre 2006, párr. 225.

²²³ Véase, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1325 (2000) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000); CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 67, 18 de octubre 2006, párr. 241, Recomendación 57.

²²⁴ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 21. Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²²⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, Vida política y pública*, 1997, párr. 18. Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

de la mujer en la política, así como en el ejercicio integral de su ciudadanía, es la tenencia de documentos de identidad”²²⁶.

124. La Comisión observó en su *Informe sobre los desafíos de la democracia en Guatemala* que “si bien modalidades históricas de estereotipos y discriminación han obstaculizado la participación de la mujer, también han contribuido a suscitar esos efectos barreras pragmáticas tales como falta de documentos de identidad oficiales o padrones electorales”²²⁷. Por lo tanto, es necesario que los Estados implementen medidas para promover el registro de mujeres que carezcan de cédulas de identidad, sobre todo en las áreas rurales, de alta población indígena y afrodescendiente y garantizar la existencia de padrones electorales actualizados en dichas zonas.

125. La Comisión observa con preocupación la existencia de prácticas de coacción del voto de las mujeres que surgen de las relaciones coercitivas del hombre hacia la mujer en el ámbito familiar. Por ejemplo, en México “con frecuencia los esposos, padres, hermanos o hijos quienes votan por ellas en sus comunidades, con el consentimiento de las autoridades”²²⁸. Asimismo, en El Salvador “muchas mujeres tienen que pedir permiso al esposo o compañero de vida para asistir a las urnas”²²⁹. Al respecto, el Comité CEDAW ha recomendado a los Estados que “deben impedirse semejantes prácticas”²³⁰.

126. De igual forma, resulta indispensable transformar los roles de género que encasillan a las mujeres en el ámbito doméstico. De la información proporcionada por los Estados²³¹ y los estudios especializados al respecto²³², la CIDH nota que son en buena medida los patrones culturales, como la visión que restringe a las mujeres al cuidado de los hijos y las cargas domésticas las que impiden el acercamiento de las mujeres a las urnas. En este sentido, el Comité CEDAW señala que “la doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de seguir las

²²⁶ Véase, Naciones Unidas, *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú*, Informe del 2004, Capítulo 3, pág. 44.

²²⁷ CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, párr. 285.

²²⁸ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

²²⁹ Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009.

²³⁰ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, Vida política y pública*, 1997, párr. 20 (c). Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²³¹ Véase Respuesta de los Estados de Ecuador, Honduras, Brasil, El Salvador y Panamá al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres (2009).

²³² Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009).

campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.”²³³ Por lo tanto, la Comisión considera necesario que los Estados adopten medidas para cambiar las prácticas culturales y los roles de género discriminatorios al interior de los espacios familiares que obstaculizan el ejercicio libre e igualitario de las mujeres del voto y les impiden acudir a las urnas.

127. Por otra parte, la CIDH tomó conocimiento de iniciativas que algunos Estados han comenzado a implementar para la generación interinstitucional de datos estadísticos desagregados que permitan la elaboración o planificación de políticas públicas con enfoque de género. En este sentido, destaca la creación del Observatorio Bolivariano de Género en Venezuela el cual persigue fortalecer la articulación entre el Instituto Nacional de Estadística y el INMUJER para producir datos estadísticos que permitan transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas.²³⁴ Por otra parte, la Comisión nota con preocupación que varios Estados reconocieron que no cuentan con información estadística desagregada por sexo en materia electoral, entre ellos, Colombia, Brasil, Honduras, Guyana y Suriname²³⁵. También se han documentado dificultades para obtener información oficial electoral y/o desagregada por sexo en El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá²³⁶. Por ende, la Comisión insta a los Estados a implementar medidas para mejorar el acceso a la información electoral y contar con estadísticas desagregadas por sexo en esta materia.

128. De igual forma, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos formales y estructurales que se anteponen a la igualdad en el ejercicio del derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas. Con base en el derecho de las mujeres a votar y ser elegidas en elecciones públicas auténticas establecido en el artículo 23(1)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH insta a los Estados a implementar medidas positivas para asegurar el derecho de las mujeres a participar en elecciones, votar y presentarse a elecciones. Entre este tipo de medidas se encuentran: mejorar el acceso de las mujeres a los lugares de votación; agilizar los trámites para proveer documentos de identidad, realizar campañas cívicas que promuevan el voto femenino; mejorar los registros de información estadística electoral, desagregada por sexo, etnia y raza; y promover los derechos civiles y políticos de las mujeres en las zonas de mayor marginación y pobreza.

²³³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, Vida política y pública*, 1997, párr. 20 (b). Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²³⁴ Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009.

²³⁵ Véase Respuesta de los Estados de Colombia, Brasil, Honduras, Guyana y Suriname al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, (2009).

²³⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*, Fondo de Población de Naciones Unidas, (UNFPA), Agencia Danesa de Cooperación Internacional (DANIDA), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), (2009), págs. 63, 76, 119, 120, 147, 162, 171.

V. DE CAMINO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA: LAS MEDIDAS ESPECIALES DE CARÁCTER TEMPORAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA PLENA DE LAS MUJERES

129. De la información proporcionada por diversas fuentes estatales y no estatales²³⁷, la CIDH ha identificado una serie de avances en la adopción de medidas especiales de carácter temporal en la región. Entre dichos avances destacan el aumento en la representación femenina en los tres poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial), gracias a la emisión de leyes que establecen un porcentaje mínimo o máximo de mujeres en los cargos de elección popular, mejor conocidas como “leyes de cuotas” y el reconocimiento de la obligación de los Estados de adoptar medidas especiales de carácter temporal para garantizar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones. Asimismo, la existencia de sanciones en caso de incumplimiento de las leyes de cuotas y de mecanismos para que se rectifiquen los registros de candidaturas, como apercibimientos, amonestaciones públicas y multas a los partidos políticos representan un avance para el cumplimiento de estas leyes.

130. También se han celebrado pactos entre los partidos y movimientos políticos con el compromiso de potenciar la participación de las mujeres en la democracia y de impulsar su inmersión en los espacios de poder formal²³⁸. La difusión de los derechos políticos de las mujeres, a través de la realización de talleres y capacitación de mujeres líderes y candidatas; la elaboración de diagnósticos sobre la situación de los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes y de programas para fomentar su participación en la vida pública del país constituyen avances significativos en la implementación de medidas especiales de carácter temporal. Como resultado de la adopción de dichas medidas, la representación de las mujeres se ha incrementado en los cargos públicos, especialmente en las legislaturas nacionales y en los gabinetes ministeriales.

²³⁷ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009; Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 30 de abril de 2009; Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, Marzo 2007; CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008); Reunión de Expertas y Expertos sobre la Discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación pública y política, Santiago, Chile, 14 de Septiembre de 2007.

²³⁸ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009.

131. No obstante estos avances, la Comisión observa que todavía existen desafíos importantes para lograr la igualdad *de jure* y *de facto* de las mujeres en la vida pública. Entre los principales desafíos identificados, se encuentra la implementación efectiva de las medidas especiales de carácter temporal, como las leyes que establecen cuotas de género. En este sentido, se han reportado la falta de sanciones en caso de incumplimiento y mecanismos de monitoreo de estas leyes, así como la interpretación desfavorable hacia las mujeres de dichas leyes por las autoridades judiciales o electorales. Por otra parte, la Comisión nota con preocupación que todavía persisten en la región resistencias de los gobiernos y los partidos políticos para implementar dichas medidas, especialmente para adoptar leyes de cuotas y financiar candidaturas femeninas. Estas resistencias se deben, en gran medida, a la percepción que todavía impera de la política como un “ámbito masculino”. Por lo tanto, otro de los grandes desafíos en la región es modificar los patrones socioculturales que discriminan a las mujeres y fomentan percepciones equivocadas sobre sus capacidades para gobernar y participar en la vida pública.

A. Avances y desafíos en la adopción e implementación de medidas especiales de carácter temporal

132. La CIDH destaca como un avance significativo durante la última década, el que 15 Estados en las Américas hayan adoptado leyes que establecen un porcentaje mínimo o máximo de mujeres en los cargos de elección popular o de designación²³⁹ (cuotas de género) y que un Estado haya elevado a rango constitucional la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal²⁴⁰. Cabe destacar que Guyana es el único país del Caribe que ha establecido expresamente una cuota del 30% de mujeres en su legislación²⁴¹. Sin embargo, aunque los demás países del Caribe no han adoptado expresamente cuotas de género en sus legislaciones, todos se han adherido al principio de

²³⁹ Los países que han adoptado leyes de cuotas de género para cargos de elección popular son: Argentina (1991); Bolivia (1997); Brasil (1997); Costa Rica (1996); Ecuador (1997); Guyana (2000); Haití (2005); Honduras (2000); México (1996); Panamá (1997); Perú (1997); Paraguay (1996); y República Dominicana (1997). La Ley 581 de Colombia (2000) establece que un mínimo de 30% de los cargos del “máximo nivel decisorio” y de “otros niveles decisión” debe ser ocupado por mujeres. Esta regla no se aplica a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales basadas en el mérito ni a los cargos de elección. Sin embargo, se establece que “para el nombramiento en los cargos que deben proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración por lo menos el nombre de una mujer y para los cargos designados por el sistema de lista quien los elabore deberá incluir a hombres y mujeres en igual proporción”. Véase, Ley 581 (2000) artículos 5º y 6º, Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, recibida el 11 de mayo de 2009.

²⁴⁰ El Artículo 65 de la Constitución Política de Ecuador establece que: “El Estado garantizará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.” Véase, Constitución Política de Ecuador, (2008).

²⁴¹ Section 11B of the Representation of People’s Act, Chapter 1:03 provides that at least one-third of the list of representatives of each political party wishing to contest the national and regional elections must be women. Véase, Respuesta del Estado de Guyana al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 17 de abril de 2009.

que 30% de los cargos sean ocupados por mujeres, impulsado en el Consenso de Santiago (1997) y por los Ministros del Commonwealth responsables de los asuntos de la mujer²⁴².

133. Los porcentajes establecidos en las leyes de cuotas varían, indicándose por lo regular, la obligación de contar con un mínimo de 30% de representación femenina en cargos de elección popular o altos cargos públicos y un máximo de 70% de candidaturas para cualquiera de los sexos²⁴³. Entre los beneficios de la implementación de leyes de cuotas de género - en la presencia de un patrón pasado de discriminación - se rescata el aumento de la presencia de mujeres en espacios de decisión, la sensibilización de la población sobre la inequidad y favorecer la discusión de temas prioritarios para la igualdad de género.²⁴⁴ Como ha notado el Comité CEDAW: "Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de "masa crítica"), entonces puede tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política"²⁴⁵. Gracias a la implementación de medidas especiales de carácter temporal, en Argentina, Costa Rica, Ecuador las mujeres han alcanzado un nivel de masa crítica en los parlamentos con porcentajes del 30% al 40%²⁴⁶.

134. De acuerdo con la información analizada por la CIDH, las leyes de cuota han tenido una influencia positiva en la región, puesto que después de su adopción la representación femenina ha aumentado²⁴⁷. Así, después del establecimiento de las cuotas

²⁴² CEPAL, *Participación Política de la Mujer y Paridad de Género en la Toma de Decisiones en Todos los Niveles en el Caribe*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América y el Caribe, Quito, Ecuador, 6-9 de agosto, 2007, LC/CAR/L.129 (CRM.10/7), 30 de julio de 2007, disponible sólo en inglés.

²⁴³ En Colombia, la Ley 581 establece un 30% de participación femenina en los cargos de primer nivel en el Ejecutivo; Ecuador 30% con incremento de 5% hasta lograr la igualdad en la representación, México establece un 40% para candidaturas de un mismo sexo en listas de representación proporcional y candidaturas realizadas por coaliciones, no aplica en elecciones directas. Véase, Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009 y Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

²⁴⁴ Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Proceso de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007.

²⁴⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997. Disponible en Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>, párr. 16. De igual forma, el porcentaje de 30% de representación de mujeres en las legislaturas fue establecido en la Conferencia Inter-Parlamentaria Mundial (1997), considerando que así se adquiriría capacidad por las minorías para plantear problemas en las agendas públicas y establecer alianzas políticas a su favor. Véase, Esther del Campo, "Mujeres y Política en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres", *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], junio 2005 (disponible en inglés), pág. 1706.

²⁴⁶ Unión Inter-Parlamentaria, *Mujeres en los Parlamentos Nacionales*, Situación al 31 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

²⁴⁷ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 13; Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas
Continúa...

de género, la representación femenina en el Congreso aumentó en Argentina del 6% al 36.2%, al igual que en Costa Rica, del 15.8% al 38.6%; Honduras, del 5.5%, al 23.4%; Perú, del 10.8% al 29.2%; México, del 8.8% al 22.4% en la Cámara Baja; y Ecuador del 3.7% al 16%²⁴⁸. Con excepción de Cuba, también ha habido un crecimiento en la representación femenina en los países que no tienen leyes de cuotas, “aunque de manera más lenta e inestable, en la medida en que la presencia de las mujeres depende más de la voluntad política que de la normativa”²⁴⁹.

135. Por otra parte, se ha tomado conocimiento de los esfuerzos de los gobiernos para difundir los derechos políticos de las mujeres y fomentar el empoderamiento de líderes femeninas en los espacios de decisión. La realización de talleres y programas de capacitación a las mujeres líderes, candidatas a cargos de elección popular, organizaciones de mujeres y mujeres en puestos de poder, sobre la importancia de su participación en la política, así como foros de discusión donde también se ha abordado el tema de las cuotas electorales, constituyen esfuerzos positivos en la promoción de los derechos humanos de las mujeres²⁵⁰. Asimismo, resulta positivo el que los gobiernos reconozcan la necesidad de implementar acciones afirmativas que permitan permear las políticas públicas con dimensión de género para garantizar la eliminación de las formas de discriminación que afectan a los grupos étnicos²⁵¹.

136. A pesar de los avances logrados, las barreras estructurales discutidas anteriormente, como la cultura patriarcal y las resistencias de las élites políticas partidarias a la participación femenina, son algunos de los factores que frenan la implementación y aplicación efectiva de las medidas especiales de carácter temporal en la esfera política. De la información de diversas fuentes²⁵², la Comisión observa que debido a estas barreras en

...continuación

para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006, pág. 36, disponible en < <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consultado el 27 de julio de 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 10; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes (2008).

²⁴⁸ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 31.

²⁴⁹ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 35.

²⁵⁰ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009.

²⁵¹ Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

²⁵² Véase, Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), *Desigualdad de Género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, pág. 13; Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006, pág. 36, disponible en < <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>

Continúa...

varios países del hemisferio todavía existen resistencias para implementar medidas especiales en la esfera política, y que en países como Chile y Estados Unidos una gran parte de la población está en contra de la adopción de “cuotas de género”. Otra de las problemáticas identificadas en este informe para realizar la igualdad de representación de las mujeres en la vida pública, es la falta de implementación efectiva de ciertas medidas especiales de carácter temporal, como las leyes de cuotas.

137. En este contexto, uno de los principales desafíos en la región, la lucha por integrar la paridad en la actividad política tomando en cuenta las desventajas de las mujeres en el ámbito privado. La paridad es un concepto cualitativo que supone la “redistribución del poder en tres ámbitos específicos: el mercado de trabajo, la toma de decisiones y la vida familiar”²⁵³. A nivel internacional, los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000) y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) establecieron la necesidad de lograr la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la paridad en la representación política, como condiciones necesarias para el desarrollo²⁵⁴. De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo: “La paridad en el gobierno tiene como meta principal alcanzar una representación equilibrada de género en el proceso de toma de decisión y ha sido defendida como un principio democrático y como un mecanismo para incrementar la representación política de las mujeres. Dicha meta está basada en la idea de que las mujeres por derecho propio deben tomar parte en las decisiones que impactan sobre el bienestar de todos, no sólo como iguales sino también como una mitad diferente con sus propios intereses y necesidades”²⁵⁵.

138. En este sentido, la CIDH destaca el consenso para abogar a favor de la paridad tanto en los espacios de la vida pública como privada. Los Estados americanos han reconocido que “la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política, y en las relaciones familiares”²⁵⁶. Por lo tanto, se han comprometido a “adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y

...continuación

instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>, consultado el 27 de julio de 2009.

²⁵³ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 4.

²⁵⁴ Véase, Naciones Unidas, Objetivos del Desarrollo del Milenio, Objetivo 3, 2000, disponible en: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/gender.shtml>>; Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing (1995), Plataforma de Acción, Objetivo Estratégico G, Las Mujeres en el poder y la toma de decisiones, disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm>>

²⁵⁵ Elba Luna, Vivian Roza y Gabriela Vega, *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID), 2008, pág. 18.

²⁵⁶ CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 17.

de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local [...]”²⁵⁷. Asimismo, una encuesta reciente sobre la participación de las mujeres en la política, elaborada por la CEPAL, encontró que un 75% de los líderes de opinión de América Latina considera que la búsqueda deliberada de la paridad de género en política permite “fortalecer la democracia”²⁵⁸.

139. Destacan también las medidas adoptadas por Venezuela, Ecuador, Chile, y Costa Rica a favor de la paridad. Por ejemplo, en 2008, el Consejo Nacional Electoral de Venezuela exigió a las organizaciones con fines políticos la paridad y alternabilidad de género en sus listas de postulados y postuladas para los cuerpos deliberantes a las Elecciones Regionales de ese año. Así, en el Distrito de Alto Apure en Venezuela, por medio de la Resolución No. 080721-658, se estableció que “las candidaturas para los Consejos Legislativos Regionales, Concejales Metropolitanos y Concejales al Cabildo del Distrito del Alto Apure que se presenten para las elecciones reguladas por las presentes normas deberán tener una composición paritaria y alterna, de 50% para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad dicha postulación deberá tener como mínimo el 40% y como máximo el 60% por cada sexo”. La Resolución también dispuso que cuando las postulaciones no respeten el criterio de paridad y alternatividad, no serán consideradas como válidas²⁵⁹.

140. En Ecuador, la Constitución asimismo estableció que la paridad rige de forma generalizada en todas las instancias de decisión política (procesos de elección popular, instancias de dirección y decisión en el ámbito público, administración de justicia, organismos de control y partidos políticos)²⁶⁰. También en Ecuador se han coordinado múltiples esfuerzos para llegar a la paridad por parte de distintos actores incluyendo el Parlamento, el Tribunal Electoral, los medios de comunicación y el movimiento de

²⁵⁷ CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 25 (1), ii.

²⁵⁸ Véase, CEPAL, Comunicado de Prensa, “Encuesta de la CEPAL: 75% de líderes de opinión latinoamericanos asegura que la paridad de género en política fortalece la democracia.” El sondeo se realizó a fines de 2009 y comienzos de 2010 a personalidades de la región provenientes del mundo público y privado. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/0/38650/P38650.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xslt>

²⁵⁹ Véase Consejo Nacional Electoral de Venezuela, *Cronología de la Legislación Electoral*. Disponible en http://www.cne.gob.ve/web/la_institucion/antecedentes.php. Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009.

²⁶⁰ Constitución Política de Ecuador, Artículo 65 (1998).

mujeres²⁶¹. En Chile y Costa Rica igualmente se ha promovido este principio en ciertos ámbitos de gobierno²⁶².

141. La CIDH observa que las medidas implementadas por estos Estados han incrementado la participación política de las mujeres en los cargos públicos. Por lo tanto, la CIDH recomienda a los Estados implementar las acciones necesarias para alcanzar la plena incorporación de las mujeres en la vida pública en condiciones de igualdad, mediante el establecimiento de medidas especiales temporales y medidas tendientes a alcanzar la paridad²⁶³. Tal como se explica en la siguiente sección, estas medidas deben aplicarse plenamente y por el periodo que sean necesarias, y luego derogarse, de modo que el establecimiento de niveles máximos de participación no se convierta en una limitante de mayores avances.

B. Las leyes de cuota: ¿pisos para la paridad o techos de cristal?

142. La Comisión observa que las leyes de cuotas en sí mismas presentan algunos desafíos para su implementación efectiva. Los informes de expertas y organizaciones de la sociedad civil señalan que la eficacia de las cuotas de género se ve limitada por el tipo de sistema electoral en el que se aplican, la redacción de las disposiciones electorales y la ausencia o incumplimiento de sanciones²⁶⁴. Algunas de las deficiencias propias de las legislaciones tienen que ver con su ámbito de cobertura, es decir, la aplicación de las leyes de cuotas en elecciones presidenciales, por ejemplo, y no en las elecciones municipales, u otorgamiento de porcentajes distintos de participación a las mujeres si se trata de cámaras distintas. De acuerdo con las organizaciones civiles, “los porcentajes aplicados no son homogéneos entre cámaras, o entre elecciones nacionales y locales reinstalando una práctica de que a mayor jerarquía y prestigio mayor presencia masculina”²⁶⁵.

143. La Comisión nota que en la mayoría de los países que han implementado cuotas, éstas sólo operan para cargos de elección popular pero no para puestos públicos obtenidos a través de la designación. En este sentido, sólo algunos países como Colombia,

²⁶¹ Presentación de Solanda Goyes “Los parlamentos frente a la agenda de los derechos de las mujeres: situación actual y desafíos”, citando información producida por IDEA Internacional y Ágora Democrática. Foro Hemisférico “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía”, Comisión Interamericana de Mujeres, Washington, D.C., 6 de abril de 2011.

²⁶² Véase la Iniciativa de la Presidenta Bachelet de contar con un gabinete paritario. La reforma del Código Electoral de Costa Rica, aprobada el 19 de julio de 2007, establece que las delegaciones, las nóminas y los órganos deben estar integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres. Véase, CEPAL, *Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito, 6 al 9 de Agosto de 2007, LC/G.2361(CRM.10/8), 1º de abril de 2008, párr. 78.

²⁶³ Comisión Interamericana de Mujeres, Resolución 172/94 (XVII-O/94), Plan Estratégico de Acción de la Comisión Interamericana de Mujeres, Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones, A. Balance, punto 5.

²⁶⁴ Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 10.

²⁶⁵ CIDH, *Audiencia sobre participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas*, 127º periodo de sesiones, 1º de marzo de 2007.

Panamá y Ecuador han establecido la obligación legal de incluir mujeres en cargos de designación²⁶⁶. Por lo tanto, la CIDH insta a los Estados a ampliar las medidas especiales de carácter temporal para asegurar la participación de las mujeres en todos los ámbitos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial), así como en los distintos niveles del Estado (federal, estatal y municipal).

144. Aunque se han registrado avances en la inclusión de mujeres en los cargos públicos con la emisión de leyes de cuotas de género, la CIDH observa que todavía existen notables incumplimientos de dichas normas²⁶⁷. Resalta el caso anteriormente mencionado de *María Merciadri di Morini*,²⁶⁸ quien, en 1994, promovió una petición ante la CIDH alegando la responsabilidad del Estado argentino, por la violación a las leyes electorales que establecían, en relación con las cuotas de género, el deber de los partidos políticos de ubicar a las mujeres candidatas en “proporciones con posibilidad de ser electas”, en las lista electorales; y la falta de un recurso efectivo para impugnar la falta de cumplimiento de estas normas²⁶⁹. La CIDH ha tenido conocimiento de que los partidos políticos colocan a las mujeres en puestos suplentes en las listas o postulan sus candidaturas en distritos donde tienen pocas probabilidades de ser electas en busca de dar cumplimiento formal a las leyes de cuotas²⁷⁰.

²⁶⁶ La Constitución Política de Ecuador consagra el principio de paridad tanto en el sistema electoral de representación como para la designación de cargos públicos por nominación (Artículo 65). En Panamá la Ley de Igualdad de Oportunidades establece que el 30% de los puestos en los Ministerios, Viceministerios, Direcciones Autónomas, Semiautónomas y demás entidades serán ocupados por mujeres. La Ley 581 de Colombia establece que un mínimo de 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios deben ser desempeñados por mujeres (artículo 4). Para los efectos de dicha ley, se entiende como “máximo nivel decisorio”, “el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal” (artículo 2º); y por “otros niveles decisorios [...] los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.” (artículo 3º). Véase, Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 11 de mayo de 2009.

²⁶⁷ Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008) pág. 20; Respuesta de la Corporación Humanas al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, Colombia, 28 de mayo de 2009.

²⁶⁸ Véase, CIDH, Informe Nº 103/01, Caso 11.307, Solución Amistosa, María Merciadri de Morini (Argentina), 11 de octubre de 2001, párr. 2.

²⁶⁹ La Comisión consideró que los hechos podían caracterizar violaciones del Estado argentino al derecho al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25) de la Convención Americana. Finalmente, a través de la solución amistosa del caso, el Estado argentino emitió el Decreto Nº 1246, reglamentario de la Ley de Cuotas, precisando los criterios en que se debían tomar en cuenta para la renovación de candidatos y candidatas a cargos de elección popular, de forma que se diera cumplimiento efectivo a la cuota mínima del 30% establecida a favor de las mujeres. CIDH, Informe Nº 102/99, Caso 11.307, María Merciadri de Morini (Argentina), 27 de septiembre de 1999, párr. 27, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, 13 abril 2000.

²⁷⁰ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

145. En consecuencia, uno de los desafíos en las Américas subyace en superar las deficiencias de algunas legislaciones para garantizar su aplicación efectiva. La CIDH observa que en países como Costa Rica, Ecuador, Argentina y México que cuentan con mandatos de posición en la legislación electoral y mecanismos de exigibilidad, las mujeres han logrado una mayor representatividad política en las legislaturas que en otros países como Panamá, Venezuela y Brasil donde, a pesar del establecimiento de cuotas de género, no existen mecanismos que garanticen su efectividad²⁷¹. En este sentido, la CIDH considera necesario “promover la compatibilidad de las cuotas con el sistema electoral y el contexto donde se apliquen, como mecanismos de alternancia y mandatos de posición de las candidaturas de mujeres presentadas por los partidos políticos, de forma que las mujeres tengan posibilidades reales de ser electas”²⁷².

146. La CIDH observa con preocupación que, en algunos Estados, la normativa sobre cuotas de género se ha interpretado como un porcentaje máximo de espacios de poder a ser ocupados por mujeres, contraviniendo el espíritu de las mismas. En estos casos, las cuotas se han convertido en un “techo” que obstaculiza el ingreso de un mayor número de mujeres, en lugar de ser un piso mínimo indispensable para asegurar su participación política²⁷³. Esta situación ocurre en Argentina, en donde las organizaciones de la sociedad civil le han manifestado a la Comisión que la Ley de Cuotas se ha traducido en un “techo de cristal” que impide la incorporación de las mujeres más allá de la cifra establecida en ley²⁷⁴.

147. La CIDH también ha tomado conocimiento de que en la práctica se efectúa una interpretación de las leyes de cuotas poco favorable a las mujeres. En el caso de Janet Espinoza Feria²⁷⁵, admitido por la Comisión en el 2002, las peticionarias denunciaron que las autoridades electorales del Perú, representadas por el Jurado Nacional de Elecciones, realizaron una interpretación restrictiva de la Ley Electoral 26859 que establece que las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 30% *de mujeres o de varones*. Los peticionarios alegaron que el Jurado Nacional de Elecciones, en lugar de interpretar la disposición como una acción afirmativa para promover la participación y el acceso de las mujeres a puestos de elección popular, en su resolución discriminó a las mujeres en los distritos electorales de Callao, Ica y La Libertad en las elecciones parlamentarias de 2001, por lo que las candidaturas de mujeres se redujeron al 25% y 28.5% en esos distritos. La Comisión ha observado que los hechos expuestos por los peticionarios podrían configurar violaciones tanto de los derechos a la

²⁷¹ Véase, *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes (2008), págs. 15-16.

²⁷² Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008).

²⁷³ Véase Cecilia Barraza, “Participación Electoral de las Mujeres”, Reunión de Expertas y Expertos sobre la Discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación pública y política, Santiago, Chile, 14 de septiembre de 2007.

²⁷⁴ CIDH, *Audiencia sobre participación y acceso de las mujeres al poder político en las Américas*, 127º periodo de sesiones, 1º de marzo de 2007.

²⁷⁵ CIDH, Informe Nº 51/02, Petición 12.404, Admisibilidad, Janet Espinoza Feria y otras, (Perú), 10 de octubre de 2002.

igualdad y la no discriminación como a los derechos políticos de las mujeres, consagrados en la Convención Americana.²⁷⁶

148. De igual forma, la CIDH considera que otro de los desafíos más grandes en la aplicación de leyes de cuotas radica en establecer mecanismos para hacer cumplir dichas leyes mediante sanciones o sistemas de monitoreo para su correcta implementación. Diversas fuentes en la materia²⁷⁷ han documentado la debilidad en la normativa que establece castigos por incumplimiento de las cuotas, así como la ausencia de sanciones o de mecanismos administrativos y judiciales para su exigibilidad. La CIDH ha notado que en varios países las organizaciones de la sociedad civil, y no la instancias electorales, son quienes cumplen con las tareas de monitoreo de las leyes de cuotas de género. Asimismo, algunos Estados han reconocido que las legislaciones de cuotas no prevén sanciones en caso de incumplimiento,²⁷⁸ o si existen, las autoridades judiciales o electorales correspondientes no proceden a sancionar a los partidos políticos²⁷⁹.

149. La Comisión observa que si bien las leyes de cuotas constituyen una estrategia exitosa para incrementar la presencia de las mujeres en los parlamentos, en la mayoría de los países que las han adoptado, subsisten los desafíos para que las mujeres alcancen el porcentaje de representación establecido en la legislación y puedan tener una incidencia efectiva en las instancias de toma de decisión, por ejemplo, a través de la formación de masas críticas en los Congresos²⁸⁰. En este sentido, hay cada vez mayor consenso en la región en que la introducción de leyes de cuotas debe ir acompañada de otras medidas que fortalezcan las instituciones democráticas y promuevan la representación de los intereses de las mujeres en la agenda pública. De acuerdo con la CEPAL, en países como Costa Rica, Argentina y Perú, en los cuales las mujeres han alcanzado niveles de masa crítica en las cámaras bajas, se ha contado con “alianzas interpartidarias amplias, trabajos intensos al interior de los partidos, apoyos de los mecanismos para el adelanto de la mujer, un decisivo liderazgo del movimiento de mujeres y condiciones democráticas que permitían adoptar leyes de cuotas como formas de llegar a

²⁷⁶ CIDH, Informe Nº 51/02, Petición 12.404, (Admisibilidad), Janet Espinoza Feria y otras, (Perú), 10 de octubre de 2002, párr. 55.

²⁷⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Interamericano, Liga de Mujeres Votantes (2008), pág. 15; Cecilia Barraza, “Participación Electoral de las Mujeres”, Reunión de Expertas y Expertos sobre la Discriminación contra las mujeres en la esfera de la participación pública y política, Santiago, Chile, 14 de Septiembre de 2007, pág. 3; Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Proceso de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 25.

²⁷⁸ Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 30 de abril de 2009.

²⁷⁹ Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 27 de mayo de 2009.

²⁸⁰ Costa Rica y Ecuador registran niveles de masa crítica con 36.8% y 32.3% de mujeres diputadas, mientras que en otros, como Brasil, sólo alcanzan un 9%. Véase, Unión Inter-Parlamentaria, *Mujeres en los Parlamentos Nacionales*, Situación al 31 de mayo de 2009, disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, consultado el 30 de junio de 2009.

la igualdad”²⁸¹. Por lo tanto, la Comisión insta a los Estados a desarrollar las estrategias necesarias para promover la ciudadanía activa de las mujeres, a través del fortalecimiento del liderazgo y la participación de las mujeres en organizaciones civiles, comunitarias y políticas; la generación de una opinión pública favorable a la inclusión de las mujeres en la política y la adecuación de las disposiciones de cuotas de acuerdo con el sistema electoral específico en el que se apliquen.

VI. LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

150. Los partidos políticos juegan un papel fundamental para promover la igualdad de las mujeres en la participación política y en la inserción de candidaturas femeninas en los cargos públicos. Como lo ha reconocido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, los partidos políticos “constituyen un valioso entorno para que la mujer aprenda la política, la participación y la dirección”²⁸² de los asuntos públicos. Indudables protagonistas de la vida democrática contemporánea,²⁸³ los partidos políticos constituyen los canales institucionales de las mujeres para acceder al poder y son actores cruciales en la nominación y selección de candidatas a cargos electivos. Por lo tanto, la inclusión de las mujeres en las estructuras partidarias, así como su participación y representación efectiva en estos espacios, resulta trascendental en el ejercicio de sus derechos políticos. En esta sección, la CIDH identifica una serie de avances en la región para eliminar la discriminación contra las mujeres al interior de los partidos políticos, tales como: la adopción de normas al interior de los partidos políticos que promueven la igualdad en la participación de las mujeres en la vida pública, así como la implementación de medidas especiales de carácter temporal para promover el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones y la difusión de sus derechos políticos.

151. Sin embargo, la Comisión también ha tomado conocimiento de obstáculos significativos que dificultan el acceso de las mujeres a formar parte de las estructuras partidarias y restringen su participación dentro de dichas estructuras. Las principales barreras tienen que ver con la cultura política y las resistencias de los partidos que han excluido a las mujeres de participar en los asuntos públicos, y por ende, que restringen los liderazgos femeninos al interior de los partidos y en la vida política nacional. Los roles de género que ponen en duda la capacidad de las mujeres para participar en la vida pública y la falta de armonización de las labores domésticas con la vida política y con las actividades de los partidos políticos son, asimismo, factores que inhiben la participación política de las mujeres en estas organizaciones.

152. Otro tipo de obstáculos los constituyen la falta de financiamiento y recursos para las campañas femeninas; la ausencia de medidas especiales de carácter

²⁸¹ CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de agosto de 2007, pág. 33.

²⁸² Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 23, *Vida política y pública*, (1997), párr. 34.

²⁸³ Véase, Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM – IDEA, (2006), pág. XI, disponible en <<http://www.idea.int/publications/lrpp/index.cfm>>

temporal para promover la igualdad de género en la normativa interna de partidos políticos y, cuando existen, el incumplimiento de éstas; o la falta de sanciones de las instituciones electorales o judiciales a los partidos políticos cuando no aplican las medidas especiales. Para superar estas barreras, la Comisión destaca los deberes y obligaciones de los Estados y los partidos políticos para eliminar la discriminación de las mujeres en la vida pública y fomentar su inserción en los espacios de toma de decisiones.

A. Buenas prácticas de los partidos políticos para promover la participación política de las mujeres

153. La CIDH observa como avances en la región, la adopción de leyes que promueven la representación y participación política de las mujeres al interior de los partidos políticos. Por ejemplo, la Constitución Política de Ecuador establece que “los partidos políticos garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas”²⁸⁴. La legislación electoral de Honduras establece que “los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria,”²⁸⁵ así como la obligación de contar con una política de equidad de género. En Perú, la Ley 28094 de Partidos Políticos publicada en el 2003, incluyó la obligatoriedad de una cuota de 30% de mujeres o varones en las listas de candidatos/as para cargos de dirección de los partidos o agrupaciones políticas²⁸⁶. Las modificaciones a las leyes electorales en Costa Rica en 1996 obligaron a los partidos políticos a establecer en sus estatutos una cuota del 40% a favor de las mujeres para ocupar cargos dentro de la estructura partidaria, en las listas para cargos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales.²⁸⁷

154. Asimismo, la CIDH reconoce los esfuerzos realizados en varios países por los partidos políticos para implementar medidas especiales de carácter temporal en aras de fomentar la participación política de las mujeres. En México, dos de los tres partidos políticos con mayor representatividad establecen la paridad en sus estatutos (Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática)²⁸⁸. En Brasil, siete partidos políticos (Partido Democrático del Trabajo, Partido de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata, Partido Comunista de Brasil, Partido Socialismo y Libertad y el Partido Verde) prevén en sus estatutos cuotas de género o medidas especiales de carácter temporal para promover a las mujeres en sus direcciones partidarias. Algunas

²⁸⁴ Respuesta del Estado de Ecuador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 16 de junio de 2009.

²⁸⁵ Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

²⁸⁶ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 26 de junio de 2009.

²⁸⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 38.

²⁸⁸ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

organizaciones políticas en Venezuela han tomado decisiones internas que benefician la paridad y alternabilidad en las listas electorales²⁸⁹.

155. De igual forma, varios partidos políticos en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana aplican cuotas de género aplicadas a listas para cargos de elección popular o dirección partidaria²⁹⁰. Incluso en países donde no hay leyes de cuotas, los partidos políticos han introducido medidas especiales temporales al interior de sus organizaciones. Destacan los casos de Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Venezuela y Uruguay²⁹¹. Por otra parte, la CIDH ha recibido información de los Estados en donde se menciona la promoción del liderazgo político de las mujeres por las instituciones partidarias. Por ejemplo, en los periodos pre-electorales algunos partidos de Brasil realizan cursos de capacitación para mujeres candidatas²⁹². El Código Federal Electoral mexicano prevé que los partidos políticos deben destinar anualmente 2% de sus prerrogativas para capacitación, promoción, capacitación y liderazgo político de las mujeres²⁹³.

B. Desafíos para la inclusión de las mujeres en los partidos políticos

156. La Comisión reconoce los avances en el incremento de mujeres en los cargos de dirección dentro de los partidos políticos. En este sentido, especialistas en la materia han destacado que en algunos países como Bolivia, Costa Rica y Honduras, las mujeres dirigentes de partidos han alcanzado hasta un 38% de la representación total²⁹⁴. No obstante estos avances, la CIDH ha notado que la participación de las mujeres en cargos de dirección todavía es muy reducida en la mayoría de los países. De acuerdo con un estudio académico en la materia, a pesar de que las mujeres tienen una participación activa cuando entran a los partidos políticos, muy rara vez superan el 25% en los puestos directivos²⁹⁵. Respecto a los partidos políticos en Chile, la Comisión manifestó su

²⁸⁹ Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 14 de abril de 2009.

²⁹⁰ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), Anexo.

²⁹¹ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, pág. 37.

²⁹² Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 31 de abril de 2009.

²⁹³ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

²⁹⁴ Presentación de Solanda Goyes “Los parlamentos frente a la agenda de los derechos de las mujeres: situación actual y desafíos”, citando información producida por IDEA Internacional y Ágora Democrática. Foro Hemisférico “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía”, Comisión Interamericana de Mujeres, Washington, D.C. 6 de abril de 2011.

²⁹⁵ Esther del Campo, “Mujeres y Política en América Latina: Perspectivas y Límites de los Aspectos Institucionales de la Representación de las Mujeres”, *Fuerzas Sociales*, [Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women Representation, *Social Forces*], junio 2005 (disponible en inglés), pág. 1706.

preocupación porque “las mujeres gozan de una presencia reducida en los cargos de dirigencia (presidente, secretario general y tesorero) y la inclusión de mujeres en las listas de candidatos que los partidos presentan al electorado chileno todavía es mínima”²⁹⁶. En términos similares, la Comisión expresó su preocupación al Estado de Guatemala, puesto que “la participación de la mujer en los partidos políticos se caracteriza por ‘ser sumamente limitada y casi inexistente’, y no existen garantías normativas que permitan atender la necesidad de participación equitativa de mujeres y hombres dentro de los partidos políticos”²⁹⁷. Durante las visitas de la Comisión a Haití, varias fuentes confirmaron que las mujeres están subrepresentadas en los partidos políticos y en las estructuras de toma de decisiones²⁹⁸. La falta de representación de las mujeres en los partidos políticos incide en el bajo porcentaje de candidaturas femeninas en los cargos de elección popular. De acuerdo con los estudios de expertas, el porcentaje de mujeres en posiciones de liderazgo en los partidos políticos en América Latina es menor al 10%, aunque aumenta en aquellos partidos que aplican cuotas de género internamente²⁹⁹.

157. Entre los mayores obstáculos identificados por la Comisión para promover la representación política de las mujeres en la región se encuentran las resistencias de los partidos políticos, principalmente de las dirigencias, y su poco compromiso para superar la exclusión histórica de las mujeres en la toma de decisiones. Los Estados han reconocido que “la cultura política caracterizada por conductas clientelares y autoritarias que subordinan las agendas de género a las agendas y disciplinas de los partidos políticos”³⁰⁰ constituyen barreras significativas para las mujeres. De acuerdo con la CEPAL, la mayoría de las mujeres ingresan a los parlamentos por la vía de los partidos políticos y muchas de ellas, por invitación de un dirigente político³⁰¹. Sin embargo, una vez adentro de los partidos se enfrentan a una cultura política excluyente y reacia a la participación femenina. En este sentido, “las mujeres reconocen que tienen una mayor dificultad para acceder a puestos de poder en el partido, ser nominadas en las listas electorales y ocupar cargos en el parlamento, en la medida en que una cultura machista y de fraternidad masculina las tiende a excluir”³⁰². Las resistencias de los partidos políticos a

²⁹⁶ CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 marzo 2009, párr. 114.

²⁹⁷ Véase CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev.1, 29 diciembre 2003, párr. 284.

²⁹⁸ CIDH, *El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 64, 10 marzo 2009, párr. 40.

²⁹⁹ Véase, Teresa Sacchet, “Partidos Políticos: Cuándo funcionan para las mujeres?”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), División para el Avance de las Mujeres (DAW), Comisión Económica para África (ECA), Reunión de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, 24 al 27 de octubre, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, 12 diciembre, 2005, pág. 2.

³⁰⁰ Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

³⁰¹ CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 40.

³⁰² CEPAL, *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 40.

la inserción de las mujeres en la vida pública se traducen por ejemplo, en la negativa de las dirigencias para adoptar medidas especiales de carácter temporal a favor de las mujeres. Como lo han señalado las organizaciones de mujeres en Chile: “las resistencias principales para adoptar leyes de cuotas están en las dirigencias de los partidos políticos y en los propios congresistas”³⁰³.

158. Asimismo, la Comisión observa con preocupación que en la cultura política prevaleciente en los partidos, destacan los estereotipos de género que ponen en duda las capacidades de las mujeres para asumir liderazgos políticos, así como “la ausencia de formación, análisis y debate político en los partidos y la internalización de ciertas suposiciones tales como que “a las mujeres no se les vota”, o que “las mujeres no apoyan a las mujeres”³⁰⁴. Por estas razones, aún cuando las mujeres poseen cualidades para ser candidatas, no se les impulsa para que se conviertan en candidatas. En un estudio publicado por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW), se comenta que “tanto la incorporación como el reclutamiento de militantes, han sido fuertemente influenciados por los roles tradicionales de género dejando a las mujeres fuera de los cargos de representación y toma de decisiones”³⁰⁵. La participación política de las mujeres dentro de los partidos se ve limitada por expectativas de roles de género que las encasillan en tareas prácticas. Como lo narra una mujer política en Brasil haciendo una analogía con la situación de las mujeres en el hogar: “En los partidos políticos la situación es la misma. Argumentamos a favor de la igualdad, pero terminamos haciendo las tareas prácticas y son los hombres quienes dictan las normas y toman las decisiones”³⁰⁶.

159. Las prácticas habituales y las estructuras partidarias también constituyen barreras para la participación de las mujeres al interior de los partidos políticos. Entre éstas se encuentran las estructuras partidarias poco amigables a la participación femenina y el hecho de que las mujeres son relegadas a tareas logísticas y con pocos incentivos para acceder a cargos de dirección o perseguir una carrera política³⁰⁷. La CIDH observa que generalmente la realización de las actividades de los partidos políticos no toma en cuenta las necesidades de las mujeres. Aún después de haber sido seleccionadas como candidatas, las dificultades de compaginar la vida familiar con las demandas de la vida

³⁰³ Respuesta de la Corporación Humanas, Chile, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de abril de 2009.

³⁰⁴ Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 19.

³⁰⁵ Véase, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006.

³⁰⁶ UNIFEM, *¿Quién responde a las Mujeres? Género y rendición de cuentas*, El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009, disponible en http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf, pág. 23.

³⁰⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, pág. 36.

política, como por ejemplo, el tiempo requerido para las campañas políticas, las sesiones en los parlamentos, los horarios de las reuniones de los partidos políticos y la ausencia de guarderías y cuidados infantiles dentro de las instituciones, representan barreras significativas para las mujeres que buscan avanzar en la esfera pública³⁰⁸.

160. Por ende, la Comisión advierte que la incidencia en la cultura política de los partidos políticos para lograr una distribución más equitativa del poder es uno de los grandes desafíos en la región. Como lo han señalado las expertas, es necesario: “incidir en la cultura política de las y los militantes de los partidos políticos para lograr relaciones más equitativas; sensibilizar al liderazgo político en general posicionándolos de las demandas de las mujeres”³⁰⁹. Consecuentemente, como se ha discutido en la Décima Conferencia Regional de la Mujer en Latinoamérica y el Caribe: “Los partidos políticos deben ser sensibilizados sobre la necesidad de contar con un balance de género en la distribución de los candidatos/as examinados y seleccionados para contender a las elecciones. Esto tiene que ser reforzado con la disponibilidad financiera y de otros medios de apoyo que impulsen a las mujeres adelante”³¹⁰.

161. Asimismo, el Comité CEDAW tomando en cuenta que “los partidos políticos son un importante vehículo de transmisión de funciones en la adopción de decisiones”, ha considerado que “los gobiernos deberían alentarlos a que examinaran en qué medida la mujer participa plenamente en sus actividades en condiciones de igualdad y, de no ser así, a que determinaran las razones que lo explican”³¹¹. En aras de alcanzar una mayor participación de las mujeres en las estructuras partidarias, la CIDH insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para que los partidos políticos implementen mecanismos destinados a sensibilizar a sus dirigencias respecto de las necesidades de las mujeres, invertir en la capacitación y formación de liderazgos femeninos y reformular las prácticas partidistas que discriminan a las mujeres.

162. Por otra parte, la CIDH observa que otro de los mayores obstáculos en la presencia de las mujeres en los espacios de poder político es la falta de acceso de las mujeres al financiamiento y recursos económicos en las organizaciones partidarias. Una variedad de fuentes³¹² coinciden en la desigualdad existente de las candidatas mujeres en

³⁰⁸ Véase, Naciones Unidas, División para el Avance de las Mujeres (DAW), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Comisión Económica para África (ECA), Unión Inter-Parlamentaria (IPU), Reporte de la Reunión del Grupo de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, EGM/EPDM/2005/Report, 24 al 27 de octubre, 2005, párr. 45.

³⁰⁹ CIDH, *Reunión de Expertas sobre Discriminación contra las Mujeres en la Esfera de la Participación Política desde una Perspectiva de Derechos Humanos*, Caracas, Venezuela, 25 de septiembre de 2008 (documento interno).

³¹⁰ Naciones Unidas, CEPAL, *Participación Política de la Mujer y Paridad de Género en la Toma de Decisiones en Todos los Niveles en el Caribe*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América y el Caribe, Quito, Ecuador, 6-9 de Agosto, LC/CAR/L.129 (CRM.107) Julio, 2007, pág. 26 (disponible sólo en inglés).

³¹¹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 23, *Vida política y pública*, (1997), párr. 32.

³¹² Véase, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la*
Continúa...

el acceso a financiamiento para afrontar la competencia electoral y los gastos de publicidad en las campañas políticas. Los estudios de expertas en la materia han señalado el manejo financiero de los partidos como otro de los factores obstaculizadores en la presencia de mujeres en los espacios de toma de decisión³¹³. El insuficiente financiamiento público en la región ha contribuido al incremento de fuentes externas o privadas de las campañas políticas y ha fomentado la corrupción en los partidos políticos³¹⁴. La ausencia de financiamiento público para las campañas internas de los partidos constituye un factor de desigualdad para las mujeres ya que “cuentan con menos recursos económicos personales y el apoyo de sus candidaturas, al parecer, continúa siendo resistido”³¹⁵. Adicionalmente, las mujeres se ven afectadas por “la falta de transparencia en el financiamiento interno de las campañas y en el manejo de fondos de los partidos”³¹⁶, y el hecho de que en la provisión de recursos las candidaturas masculinas resultan más favorecidas³¹⁷.

163. En consecuencia, la Comisión observa que las mujeres tienen mayores dificultades para obtener y manejar recursos económicos provenientes tanto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, como del proveído por fuentes

...continuación

participación política de las mujeres, 2006, pág. 36, disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consultado el 27 de julio de 2009; Naciones Unidas, División para el Avance de las Mujeres (DAW), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Comisión Económica para África (ECA), Unión Inter-Parlamentaria (IPU), Reporte de la Reunión del Grupo de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, EGM/EPDM/2005/Report, 24 al 27 de octubre, 2005, párr. 46; Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 16; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, págs. 39-40; CEPAL, *el Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 de Agosto de 2007, pág. 51.

³¹³ Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 16.

³¹⁴ Teresa Sacchet, “Partidos Políticos: Cuándo funcionan para las mujeres?”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), División para el Avance de las Mujeres (DAW), Comisión Económica para África (ECA), Reunión de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, 24 al 27 de octubre, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, 12 diciembre, 2005, pág. 5.

³¹⁵ Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 16.

³¹⁶ Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 16.

³¹⁷ Teresa Sacchet, “Partidos Políticos: Cuándo funcionan para las mujeres?”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), División para el Avance de las Mujeres (DAW), Comisión Económica para África (ECA), Reunión de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, 24 al 27 de octubre, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, 12 diciembre, 2005, pág. 5.

externas. Por lo tanto, la CIDH insta a los Estados a desarrollar incentivos para que los partidos políticos garanticen la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, tales como: revisar la legislación y diseñar políticas públicas para eliminar las barreras impuestas por los criterios de reclutamiento de los partidos políticos y los sistemas de financiamiento político; promover las inversiones en formación de cuadros femeninos con capacidad y densidad electoral y ampliar el presupuesto para la ejecución de programas para la incursión política de mujeres dentro de las organizaciones políticas.

164. De la información proporcionada por agentes estatales y no estatales³¹⁸, la CIDH nota que la mayoría de las legislaciones nacionales no contemplan disposiciones dirigidas a mejorar las fuentes y sistemas de financiamiento para las mujeres y líderes políticas. Sin embargo, cabe destacar que la legislación de Costa Rica, Panamá, México y Argentina establece la obligación de los partidos de destinar un porcentaje de los recursos públicos para promover la formación y participación política de las mujeres³¹⁹. No obstante la adopción de esta legislación, en algunos países los partidos políticos no han reglamentado dichas disposiciones, lo que dificulta la ejecución de estas leyes³²⁰.

165. Por lo tanto, la CIDH destaca las estrategias para mejorar el apoyo a las candidaturas femeninas sugeridas por las expertas, tales como la promoción de la “eficiencia en el financiamiento público para las campañas y mejorar la regulación de dicho financiamiento; la creación de fuentes alternativas que apoyen la elección de mujeres, y la asignación de un porcentaje de fondos otorgado a los partidos políticos para candidaturas de mujeres”³²¹. El establecimiento de códigos de ética que regulen la utilización de recursos dentro de los partidos, sanciones claras ante el manejo indebido de recursos y

³¹⁸ Véase, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), *Experiencias Latinoamericanas: Mecanismos de cuotas en favor de la participación política de las mujeres*, 2006, pág. 36, disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consultado el 27 de julio de 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, pág. 40.

³¹⁹ La Ley 7142 (Ley de Promoción e Igualdad Social) de Costa Rica; el Código Electoral de Panamá obliga a destinar un 25% del financiamiento público a actividades de formación política, y de éste, un 10% a la capacitación de mujeres; el Código Electoral de México prevé que los partidos políticos deben destinar anualmente 2% de sus prerrogativas para capacitación, promoción, capacitación y liderazgo político de las mujeres. Véase Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, pág. 40; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009.

³²⁰ Tal es el caso de Panamá. Véase, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, (2008), pág. 30; *Mujeres en las Américas: Los Caminos hacia el Poder Político*, pág. 40.

³²¹ Véase, Teresa Sacchet, “Partidos Políticos: ¿Cuándo funcionan para las mujeres?”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), División para el Avance de las Mujeres (DAW), Comisión Económica para África (ECA), Reunión de Expertas en Igualdad de participación de mujeres y hombres en procesos de toma de decisión, con particular énfasis en participación política y liderazgo, 24 al 27 de octubre, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, 12 diciembre, 2005, pág. 5.

topes para gastos de campañas electorales internas y externas constituyen otras acciones propuestas por estudios de expertas en la materia³²².

166. Tomando en cuenta la discriminación existente de las mujeres en el acceso al financiamiento público y al manejo de recursos al interior de los partidos, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para incentivar a los partidos políticos a utilizar recursos que promuevan postulaciones y candidaturas de mujeres. Como lo ha recomendado el Comité CEDAW: “Se debería alentar a los partidos políticos a que adoptaran medidas eficaces, entre ellas suministrar información y recursos financieros o de otra índole, para superar los obstáculos a la plena participación y representación de la mujer y a que garantizaran a la mujer igualdad de oportunidades en la práctica para prestar servicios como funcionaria del partido y ser propuesta como candidata en las elecciones”³²³.

167. Otro de los obstáculos principales en el acceso de las mujeres a ocupar cargos de liderazgo al interior de los partidos políticos, es la ausencia de medidas especiales de carácter temporal (como las cuotas de género) y, cuando existen, la posibilidad de que sean aplicadas voluntariamente por los partidos. La Comisión ha observado que la falta de obligatoriedad en las cuotas de género disminuye el incentivo de los partidos políticos para presentar candidaturas femeninas y promover la paridad en la representación de hombres y mujeres. En el caso de Chile, donde las cuotas de género son voluntarias, la Comisión notó que “en cinco elecciones parlamentarias ocurridas entre 1989 y 2005, los seis partidos que integran las dos coaliciones políticas principales del país presentaron listas conformadas en un 90,3% por varones, a pesar de que tres partidos cuentan con medidas voluntarias de cuotas”³²⁴. Según la información proporcionada por los Estados de Honduras, El Salvador, Brasil y México, a pesar del establecimiento de cuotas y políticas de equidad de género en la normativa interna de los partidos políticos, estos no las cumplen³²⁵.

168. De la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, la CIDH ha tomado conocimiento de que a pesar de que los partidos incluyen en sus estatutos la promoción de la participación femenina, “en la práctica las mujeres no

³²² Line Bareiro, Clyde Soto y Lilián Soto, *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, marzo 2007, pág. 16.

³²³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 32. Disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

³²⁴ CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, 27 marzo 2009, párr. 114.

³²⁵ Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 31 de abril de 2009; Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009; Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 20 de abril de 2009.

aparecen”³²⁶. En este sentido, se han identificado ciertas prácticas de los partidos políticos que limitan el acceso de las mujeres a los espacios de poder, tales como: la postulación de mujeres en candidaturas destinadas al fracaso electoral o con pocas posibilidades de ganar, un alto registro de mujeres en suplencias o como titulares para obligarlas a renunciar y poner un suplente masculino. Consecuentemente, uno de los principales desafíos en la región es la adopción de medidas para garantizar que los partidos políticos cumplan con las cuotas de género establecidas en sus estatutos o en las leyes electorales.

169. La CIDH manifiesta su preocupación por la falta de sanción de las instancias electorales y judiciales a las organizaciones partidarias cuando incumplen las disposiciones que establecen medidas especiales de carácter temporal para las mujeres y o realizan una interpretación de la normativa desfavorable para las mujeres³²⁷. En Perú, por ejemplo, la CIDH tuvo conocimiento de que en las elecciones del 2006, a pesar de que once partidos políticos incorporaron en sus fórmulas presidenciales a una candidata mujer, los otros nueve no lo hicieron al amparo de una interpretación del Jurado Nacional de Elecciones que limitaba la aplicación de la medida afirmativa a las listas parlamentarias (la ley dispone que 30% de las candidaturas sean ocupadas por mujeres), sin reconocer que el mandato también aplica a la fórmula presidencial³²⁸. De igual forma, de acuerdo con la información del gobierno de Honduras, las organizaciones políticas interpretan que la cuota de género de 30% aplica no en los cargos, sino en las planillas y el Tribunal Electoral ha avalado esta interpretación³²⁹. Por tanto, la CIDH insta a los Estados a revisar la legislación electoral para establecer sanciones y mecanismos de exigibilidad cuando los partidos políticos incumplen su normativa interna o la legislación nacional que establece dichas medidas; y promover que las autoridades judiciales den efectivo cumplimiento a las leyes que garantizan los derechos políticos de las mujeres.

170. La CIDH destaca el acuerdo de los Estados en el “Consenso de Quito” para “propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, a fin de lograr la participación paritaria de las mujeres; tomando en cuenta su diversidad en su interior y en los espacios de toma de decisiones”³³⁰. Si bien los Estados tienen la obligación primordial de garantizar la participación de las mujeres en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en

³²⁶ Respuesta de la organización Humanas, Colombia, al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política, 28 de mayo de 2009.

³²⁷ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 26 de junio de 2009; Véase Respuesta del Movimiento Manuela Ramos (Perú) al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política, 20 de abril de 2009; Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

³²⁸ Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 26 de junio de 2009.

³²⁹ Respuesta del Estado de Honduras al Cuestionario de la CIDH sobre Avances y Desafíos en la Esfera de la Participación Política de las Mujeres, 28 de mayo de 2009.

³³⁰ CEPAL, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, *Consenso de Quito*, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007, párr. 25 (ix).

condiciones de igualdad a las funciones públicas, la CIDH considera que los partidos políticos tienen también una responsabilidad para asegurar la participación y representación efectiva de las mujeres en la esfera política. Como lo ha señalado el Comité CEDAW: “Aunque los Estados Partes tienen en general el poder necesario para nombrar a mujeres en cargos superiores de gabinete y puestos administrativos, los partidos políticos por su parte también tienen la responsabilidad de garantizar que sean incluidas en las listas partidistas y se propongan candidatas a elecciones en distritos en donde tengan posibilidades de ser elegidas”³³¹.

VII. CONCLUSIONES

171. La CIDH reitera en este informe que el involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para garantizar una sociedad más igualitaria y consolidar la democracia representativa en las Américas. También puede tener un efecto multiplicador en la protección de sus derechos humanos en varias esferas más allá de la política.

172. La inclusión de las mujeres en la arena política fortalece la democracia ya que promueve la inclusión de las voces y demandas de las mujeres. Asimismo, la representación femenina en los cargos públicos fomenta la rendición de cuentas hacia las mujeres y el aliento de una mayor participación política de las mismas en general.

173. La Comisión Interamericana asimismo recuerda a los Estados que la participación plena e igualitaria de las mujeres en el ámbito político comprende no sólo el derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sino la creación de condiciones por parte de los Estados para que las prioridades e intereses de las mujeres se vean representados en la agenda pública. Al respecto, el involucramiento tanto de hombres y mujeres, así como de otros sectores de interés público, como los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, resulta indispensable para la realización de este derecho.

174. En sus esfuerzos por reducir la desigualdad de género, la CIDH insta a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los distintos niveles de decisión política, incluidas las medidas especiales de carácter temporal, y medidas para garantizar una igualdad real y sustantiva a largo plazo. En este sentido, la CIDH destaca que los Estados deben asegurar que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos; y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquéllos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas.

³³¹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 23, vida política y pública*, 1997, párr. 28, disponible en: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

175. Es importante recordar que las desigualdades en la incursión, representación y participación política de las mujeres en la esfera pública son causa y consecuencia de la discriminación histórica que han experimentado las mujeres como ciudadanas y evidencian las brechas existentes entre el reconocimiento formal de sus derechos políticos y su ejercicio real. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la asignación de roles de género asociados con las tareas derivadas del trabajo doméstico y reproductivo de las mujeres, así como las desventajas económicas que las mujeres suelen enfrentar. Es importante tomar en consideración esta premisa en la adopción de medidas para respetar y garantizar el derecho de las mujeres a una participación e incursión igualitaria en el ámbito político. Es clave asimismo incorporar las necesidades específicas de grupos como las mujeres indígenas y afrodescendientes, los cuales han sido tradicional e históricamente excluidos de la agenda pública y de escaños políticos.

176. Las recomendaciones contenidas en este informe están encaminadas al diseño de intervenciones y medidas estatales para garantizar la igualdad real y sustantiva en la participación y representación política de las mujeres. En primer lugar, las recomendaciones se enfocan en que los Estados adopten las medidas necesarias para garantizar que las mujeres participen y sean representadas en todas las esferas de la política en condiciones de igualdad. Por ello, las recomendaciones exhortan a los Estados a) a crear las condiciones necesarias para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisión y a participar en la esfera pública de sus países, b) a que los Estados cuenten con las estadísticas necesarias para poder adoptar la legislación y políticas públicas pertinentes y necesarias; y c) a que los Estados desarrollen estrategias para implementar de forma adecuada las medidas que ya hayan adoptado para promover la igualdad sustantiva de las mujeres en los distintos ámbitos de gobierno, como las leyes de cuotas. Por ello, las recomendaciones también se enfocan en identificar alternativas para superar los obstáculos económicos de las mujeres y fortalecer e incrementar los mecanismos de financiamiento público que promuevan la participación política de las mujeres en la región.

177. En segundo lugar, las recomendaciones están encaminadas a motivar a los Estados a adoptar medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a los cargos públicos y las instancias de decisión. Al mismo tiempo, la CIDH promueve la profesionalización y formación política para las mujeres, de modo que contribuyen a la participación sustantiva de las mujeres líderes y candidatas en las instancias de decisión.

178. En tercer lugar, las recomendaciones exhortan a los Estados a adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres que pueda tener por efecto el menoscabo de sus derechos a la representación y participación política.

179. Finalmente, se recomienda el diseño de leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos.

180. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las mujeres enfrentan para ejercer plenamente sus derechos políticos.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Adoptar las medidas necesarias – de naturaleza legislativa, política y regulatoria – para remover los obstáculos estructurales y formales que enfrentan las mujeres en el acceso igualitario a los puestos de toma de decisión, y a participar de manera sustantiva en la esfera pública de sus países. Sobre dichas medidas:
 - a. Deben aplicarse en todos los poderes del Estado – ejecutivo, legislativo y judicial.
 - b. Deben aplicarse en el ámbito nacional y local.
 - c. Pueden comprender un conjunto de medidas especiales de carácter temporal.
 - d. Deben estar acompañadas de los recursos y la regulación necesaria para garantizar su debida implementación por actores estatales y no estatales.
 - e. Deben existir programas de capacitación para los actores estatales y no estatales encargados de implementar estas medidas.
2. Los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales deben analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato basadas en el sexo o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos definidos en este informe.
3. Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la vida política y pública de sus países, que incluyan programas de capacitación y políticas integrales de prevención.
4. Analizar la efectividad de las medidas especiales de carácter temporal ya en vigor y adoptar las reformas necesarias – ya sea en su texto o método de implementación – para garantizar su efectividad, procurando llegar a la paridad. Desarrollar programas de capacitación para los actores estatales y no estatales encargados de implementar estas medidas.

5. Promover entre los partidos políticos y movimientos sociales la necesidad de potenciar la participación de las mujeres en la democracia y de impulsar su inmersión en los espacios de poder formal. Incorporar a los partidos políticos y a los movimientos sociales, incluyendo los movimientos de mujeres, en los procesos de diseño, desarrollo e implementación de políticas y programas a favor de la igualdad de género en el ámbito de la participación política.
6. Desarrollar incentivos para que los partidos políticos garanticen la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, tales como: revisar la legislación y diseñar políticas públicas para eliminar las barreras impuestas por los criterios de reclutamiento de los partidos políticos y los sistemas de financiamiento político; promover las inversiones en formación de cuadros femeninos con capacidad y densidad electoral y ampliar el presupuesto para la ejecución de programas para la incursión política de mujeres dentro de las organizaciones políticas.
7. Identificar alternativas para superar los obstáculos económicos de las mujeres y fortalecer e incrementar los mecanismos de financiamiento público que promuevan la participación política de las mujeres en la región.
8. Adoptar medidas necesarias para garantizar la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres que pueda tener por efecto el menoscabo de sus derechos a la representación y participación política y garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para denunciar, sancionar y reparar estos hechos.
9. Incentivar la profesionalización de la carrera política de las mujeres y desarrollar cursos de capacitación y formación política para las mujeres con miras a contribuir a una participación sustantiva de las mujeres como líderes y candidatas en las instancias de decisión.
10. Diseñar iniciativas orientadas a proveer opciones para las mujeres para conciliar su vida laboral y familiar. Estas medidas pueden incluir centros de cuidado infantil para promover que un mayor número de mujeres se incorporen en la vida política de los países en el hemisferio.
11. Diseñar leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos. Propiciar espacios de interlocución y el diseño de agendas propias de las mujeres indígenas y las organizaciones que las representan, y crear y fortalecer espacios de diálogo entre las líderes comunitarias y los gobiernos.

12. Adoptar medidas positivas para garantizar el derecho de las mujeres a participar, votar y presentarse en elecciones. Entre este tipo de medidas se encuentran: mejorar el acceso de las mujeres a los lugares de votación; agilizar los trámites para proveer documentos de identidad; realizar campañas cívicas que promuevan el voto femenino; mejorar los registros de información estadística electoral, desagregada por sexo, etnia y raza; y promover los derechos civiles y políticos de las mujeres en las zonas de mayor marginación y pobreza, entre otras medidas.
13. Crear y mejorar sistemas de registros de información estadística y cualitativa sobre las distintas aristas de la incursión de las mujeres en la vida política de sus países. Estas estadísticas pueden incluir información desagregada por sexo, raza y etnia, entre otros factores, de mujeres en escaños públicos en los tres poderes del Estado, su ejercicio del derecho al voto y formas de violencia que limitan su ejercicio de derechos en esta esfera.



**Organization of
American States**



INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 79
18 April 2011
Original: Spanish

**THE ROAD TO SUBSTANTIVE DEMOCRACY: WOMEN'S
POLITICAL PARTICIPATION IN THE AMERICAS**

2011

Internet: <http://www.cidh.org>

OAS Cataloging-in-Publication Data


El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas = The Road to substantive democracy: Women's political participation in the Americas / [Inter-American Commission on Human Rights.]

p. ; cm. (OAS official records ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5667-1

1. Women and democracy--America. 2. Women--Political activity--America.
3. Women--Suffrage--America. I. Inter-American Commission on Human Rights. II. Title: The road to substantive democracy: Women's political participation in the Americas. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.79

Document published thanks to the financial support of Finland.
Positions herein expressed are those of the Inter-American Commission
on Human Rights and do not reflect the views of Finland. 

Approved by the Inter-American Commission on Human Rights on April 18, 2011

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

MEMBERS

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Paulo Sérgio Pinheiro

Felipe González

Luz Patricia Mejía Guerrero

María Silvia Guillén

Executive Secretary: Santiago A. Canton

Assistant Executive Secretary: Elizabeth Abi-Mershed

**THE ROAD TO SUBSTANTIVE DEMOCRACY: WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION
IN THE AMERICAS**

TABLE OF CONTENTS

	Page
EXECUTIVE SUMMARY	vii
I. INTRODUCTION	1
II. LEGAL FRAMEWORK: GUIDELINES AND STANDARDS APPLICABLE TO THE RIGHT OF WOMEN TO PARTICIPATE IN POLITICS	5
A. Right to equality and nondiscrimination	5
B. Right to participate in public and political life	8
C. Right of women to access public service	11
D. Adoption of special temporary measures	14
III. WOMEN'S PARTICIPATION IN THE CONDUCT OF PUBLIC AFFAIRS AND POLITICAL LIFE: TOWARDS GENUINE DEMOCRACY	17
A. Women's political representation in the three branches of government: progress and challenges	19
1. Women in the legislative branch	19
2. Women in the executive branch	24
3. Women in the judicial branch	28
4. Local government and the paradoxes of political power	31
B. Political exclusion of indigenous and Afro-descendant women	34
C. Domestic v. the public sphere: obstacles hindering women's participation in political life	32
IV. ELECTORAL PARTICIPATION: DISCRIMINATION AGAINST WOMEN IN VOTING ACCESSIBILITY AND VOTING	43
A. Democratic trend and progress in women's electoral participation	43
B. Obligations of States to guarantee women's electoral participation	47

	Page
V. THE ROAD TO SUBSTANTIVE EQUALITY: ADOPTION OF SPECIAL TEMPORARY MEASURES TO GUARANTEE WOMEN’S FULL POLITICAL PARTICIPATION	50
A. Adoption and implementation of special temporary measures: progress and challenges	51
B. Quota laws: platforms for parity or glass ceilings?	55
VI. POLITICAL PARTIES AND DISCRIMINATION AGAINST WOMEN.....	59
A. Political party best practices to facilitate women’s political participation.....	60
B. Political party obstacles to the inclusion of women	62
VII. CONCLUSIONS.....	69
VIII. RECOMMENDATIONS.....	71

THE ROAD TO SUBSTANTIVE DEMOCRACY: WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN THE AMERICAS

EXECUTIVE SUMMARY

1. The Inter-American Commission on Human Rights (hereinafter the "Inter-American Commission," "IACHR," or "Commission") has consistently advocated for the appropriate participation and representation of women at all levels of government as a necessary condition for strengthening democracy in the Americas.¹ Within that framework, the IACHR has concluded that in order to achieve this goal, States will need to implement a series of measures to promote respect for, and safeguard the exercise of, women's political rights. The work of the IACHR and the Rapporteurship on the Rights of Women (hereinafter the "Rapporteurship" or "Rapporteurship on the Rights of Women"), underscores the fact that women in the Americas continue to face a number of obstacles in accessing positions of power, owing to their under-representation at the different levels of government and public life in the countries of the Americas. Consequently, women are still prevented from the full enjoyment of their political rights on the same basis as men.

2. Accordingly, the IACHR examines in this report the progress made as well as the challenges confronting States in terms of complying with their obligations to respect and guarantee the equitable political participation and representation of women from a human rights perspective. Among the most important topics the IACHR analyses are the main obstacles facing women with respect to the full enjoyment of their political rights and access to positions of power on the same basis as men; degree of success achieved by special temporary measures designed to increase the participation of women; the work that remains to be done in this regard; and the best practices of the countries of the Americas that address these challenges.

3. Through this report, the IACHR offers a series of conclusions and recommendations to aid countries in formulating strategies to guarantee the inclusion of women in public office, to eliminate obstacles preventing women from the full enjoyment of their political rights, and to continue implementing measures that promote the participation of women in government and public life on an equitable basis. Moreover, the recommendations provided herein are designed to facilitate the participation of political parties and different civil society groups, including organizations that advocate for the interests of women in the development and implementation of policies and programs to promote gender equality.

4. This report is based on data compiled and analyzed by the Rapporteurship over the last four years, and was made possible by financial support from

¹ For example, see IACHR *Annual Report 1999*, Chapter VI, "Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination"; IACHR, Report of the Inter-American Commission on the Condition of Women in the Americas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, October 13, 1998; IACHR, "Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia," OEA/Ser.L/V/II. Doc.67, October 18, 2006.

the Government of Finland. The report draws on information obtained from a number of different sectors, including subject matter experts, government, civil society, and academia. For this purpose, a questionnaire² was circulated to the States requesting information on areas of progress and challenges concerning women's political participation. Moreover, a thematic hearing entitled "Women's Participation and Access to Political Power in the Americas," was held March 1, 2007, within the framework of the 127th session of the IACHR, in addition to three meetings of experts on women's political participation and human rights in Argentina, Chile, and Venezuela.³ The information compiled was further supplemented by the work of the IACHR, which includes judicial decisions of both the Commission and the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter the "Inter-American Court"), thematic reports, country-specific chapters on the human rights of women, and on-site visits organized by the IACHR and the Rapporteurship; as well as public information in this regard available from regional and international agencies, and international human rights organizations.

5. This report is based on the premise that representative and participatory democracy can be the only means of guaranteeing that both men and women enjoy the full exercise of their human rights. The American States have repeatedly affirmed the linkage between representative democracy and the exercise of human rights, emphasizing the need to exercise political rights in order to elect authorities.⁴

6. The IACHR supports the inclusion of women in all political spheres as a means of strengthening democracy and promoting political pluralism by incorporating the voices and demands of women, who account for approximately half of the population of the Americas. The IACHR also notes that women's participation in positions of power and political decision-making can have a multiplier effect, which is capable of achieving equal rights in all pertinent areas of gender equality, and not only in the political arena.

7. Both the inter-American and international human rights protection systems recognize women's participation in government and equal access to public office as fundamental rights. The international community has established the importance of ensuring equal opportunities for both men and women to enjoy the exercise of political rights. Some examples in this regard include the provisions of the Inter-American

² The OAS member states that responded to the questionnaire were: Argentina, Brazil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Saint Vincent and the Grenadines, Suriname, the United States, and Venezuela.

³ The meetings of experts convened by the IACHR at the regional level were: "Discrimination against Women in the Sphere of Political Participation from a Human Rights Perspective," held at the Human Rights Center of the School of Law, *Universidad de Chile*, Santiago, Chile, on September 14, 2007; and the meeting of experts by the same name held in Caracas, Venezuela, on September 25, 2008. The Rapporteurship also organized a working meeting with 15 national experts representing different sectors in Buenos Aires, Argentina, on July 2, 2008. The purpose of the meeting was to compile data on the situation of women with respect to their political participation in Argentina, within the general context of protecting women's human rights in that country.

⁴ See for example, the Inter-American Democratic Charter, adopted at the first plenary session of the OAS General Assembly, held September 11, 2001, Article 7; preamble of OAS General Assembly resolution 618 (XII-082); IACHR *Annual Report 1990-1991*, Chapter V, Section III, "*Human rights, political rights, and representative democracy in the inter-American system.*"

Democratic Charter, the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Convention of *Belém do Pará*), the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW Convention), the Convention on the Political Rights of Women, as well as international consensus documents, such as the Millennium Development Goals, the World Conference on Women (“Beijing Conference”), and the International Conference on Population and Development (“Cairo Conference”).

8. According to these instruments, the political participation of women has two primary objectives: the full insertion of women in public office, and the need for the public agenda to reflect the priorities of women; both requiring the involvement of men as well as women as an essential condition for achieving these objectives. Within this framework, the IACHR emphasizes the obligation of States to take all the necessary steps to eliminate discrimination against women in public life, and to guarantee the full exercise of their political rights in a participatory and representative democracy, including special temporary measures.

9. In this report, the IACHR examines and points out significant examples of progress with regard to the political participation and representation of women in the Americas, which include a series of regulatory and public policy reforms recognizing the right of women to participate in public life on equal footing with men, and the implementation of special temporary measures to promote women’s political rights. The IACHR is encouraged over women’s gains in recent decades with regard to their increased participation in public life and political decision-making, especially in the legislative and executive branches. The election of women presidents and prime ministers in the region over the past 25 years—i.e., Violeta Chamorro (Nicaragua), Mireya Elisa Moscoso (Panama), Michelle Bachelet (Chile), Cristina Kirchner (Argentina), Laura Chinchilla (Costa Rica), Kim Campbell (Canada), Janet Jagan (Guyana), Portia Simpson Miller (Jamaica), Kamla Persad-Bissessar (Trinidad and Tobago), and Dilma Rousseff (Brazil)—is proof that women’s political leadership is increasing in the Americas.

10. The IACHR has observed significant progress in women’s political representation within the parliaments of the Hemisphere, which has been accelerated thanks to the implementation of special temporary measures, such as the so-called gender quota laws. The Commission has also observed that women have formed a significant voting block in the region, and that several countries have established specific institutions and ministries to promote women’s human rights and political leadership. These advances help to lay the foundations for a more representative and inclusive democracy; one in which women’s voices are increasingly heard and taken into account in the formulation of laws and public policies.

11. Despite this progress, the Commission continues to observe a significant gap between the formal recognition of women’s political rights and the degree of women’s political participation and representation in the region. While women account for approximately half of the Hemisphere’s population, this fact is not reflected in decision-making in the realms of civil society, politics, economics, social life, and culture. The IACHR also notes that the progress made in women’s political representation within the different

levels of government has been inequitable and sluggish in many countries of the Americas, thus making it difficult to maintain the gains in women's political representation over time. Based on its core work and information provided by different sectors used in preparing this report, the Commission has confirmed low percentages of women serving in most upper houses of parliament, ministerial cabinets, municipal governments, and local public office in the Americas.

12. In part, the IACHR views the limited access of women to positions of power and decision-making as the result of long-standing practices of discrimination against women in which unequal power relationships have been established between men and women, thereby perpetuating gender stereotypes that largely confine the role of women to the home. In this regard, the Commission notes that the exercise of women's political rights has been notoriously affected owing to the lack of an equitable division of labor between the sexes and the hierarchy of gender roles within the family. Consequently, the Commission is concerned that discrimination against women has seriously limited their opportunities to participate in government and public life.

13. Moreover, the IACHR has observed, in many countries, a series of structural obstacles that contribute to the absence and low representation of women in the different spheres of public life. These include: a) socioeconomic disadvantages, such as women's limited access to political party financing to run for public office; b) a greater lack of understanding among women of their political rights, especially among women in rural and marginal areas; and c) different types of violence that undermine or nullify the exercise of all the rights of women, including the rights to participate in politics and to vote. This set of obstacles hinders the opportunities of women to take part in and influence the political sphere, thereby limiting their access to public office on equal footing with men, as well as their exercise of the rights to vote and to remain in positions of power. These obstacles are especially problematic for indigenous women and those of African descent, given the traditional social exclusion these women have suffered owing to their gender, ethnic backgrounds, and race.

14. The IACHR considers that another significant challenge facing the countries of the Hemisphere is how to achieve a greater numerical representation in positions of power, making necessary the implementation of temporary special measures to achieve this goal. Therefore, the report conducts a detailed analysis of these measures involving the implementation of a wide range of mechanisms to accelerate equality between men and women in the political sphere, including gender quota laws, public financing for female political candidates, and the promotion of the political rights of women, among others.

15. While some countries have put these measures into practice, their effective implementation has been a sticking point in the Americas. Specifically with regard to gender quota laws, the Commission has determined there are two levels of obstacles hindering the effective implementation of these laws. On the one hand, the design of such laws has been problematic and in some instances there are no sanctions in place to ensure their compliance. On the other, there has been resistance on the part of government and political parties to implement these measures. The Commission also notes that the

reluctance of government and political parties to appropriately implement these measures may be rooted in the perception of the political sphere as a “masculine realm” and entrenched socio-cultural patterns of discrimination against women in public life.

16. Accordingly, the IACHR underscores the consensus forged by the American States⁵ to promote gender parity in both public and private life. Parity implies equal participation and representation between men and women in decision-making and is one of the democratic principles that have been embraced in the region. Parity is a qualitative concept that implies a redistribution of power in the labor market, in decision-making, and in family life. Based on the data analyzed by the IACHR, the objective of parity in government is to achieve equal gender representation in decision-making processes. Parity is also rooted in the idea that women have the right to participate in decisions that affect the well-being of society, not only as equals but also as a different half of the population with its own specific interests and needs.⁶ Thus, in accordance with the rules of the inter-American system, the IACHR reminds the States of their obligations to adopt all necessary measures, including any required legislative reforms and/or budgetary allocations, to guarantee the full participation and representation of women in public life, with a view to achieving parity in all spheres and levels of government. In addition, the IACHR emphasizes the need of the States to adopt special temporary measures as a means of achieving gender parity in the political sphere.

17. In line with the principles of equality and nondiscrimination of the inter-American human rights system, the IACHR considers that another significant challenge facing the countries of the Hemisphere is how to achieve not only a greater numerical representation, but also a qualitative representation of the interests of women and those which benefit gender equality. The Commission believes that to achieve a substantial representation of women’s interests— in other words, to ensure continued progress on women’s rights and the incorporation of the interests of women within the existing legislation, public policies, and judicial decisions—countries will need to adopt measures designed to guarantee real gender equality in the political sphere, and to go beyond the incorporation of women in public positions.

18. In this regard, the Commission notes that the obligations of States to ensure the *de jure* and *de facto* equality of women in public life include the duty to institutionalize channels of participation in which women can contribute substantively in the design, development and the implementation of public policies and programs to advance gender equality in different spheres of government and levels of public office.

⁵ The OAS member states have recognized that parity “is one of the key driving forces of democracy, that its aim is to achieve equality in the exercise of power, in decision-making, in mechanisms of social participation and political participation, and in diverse types of family relations.” See ECLAC, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, *Quito Consensus*, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007, para. 17.

⁶ Line Bareiro and Isabel Torres (eds.), *Equality for an Inclusive Democracy*, Inter-American Development Institute, 2009; Elba Luna, Vivian Roza, and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007* [“The Road to Power: Women Ministers of Latin America 1950-2007”], Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women’s Leadership and Representation (PROLEAD); ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6, 2007.

19. In this report, the IACHR also expresses concern over barriers that continue to prevent both men and women from exercising their right to vote. One notable example is the lack of identification documents in some countries of the region, such as Guatemala and Bolivia. This situation has an especially serious impact on indigenous women who make up a significant percentage of the population. Moreover, different types of violence—including coercion, sexual harassment, and domestic violence—hinder the exercise of all women’s human rights, including the right to show up at polling places and vote.

20. Likewise, the Commission notes that discrimination and violence continue to hamper women’s political participation within political parties. The Commission believes that political parties are a critical link for promoting the inclusion of women in positions of publicly appointed or elected office. However, based on the information examined in this report, the Commission views with concern the situation of political party resistance to women’s participation, largely due to the discriminatory stereotypes and prejudices against women that are part and parcel of the prevailing political culture of these organizations, thus excluding women from participating within the party structure and from standing for public office in conditions of equality with their male counterparts. Consequently, one of the pressing challenges in the region is the need to change the political culture of these parties with a view to achieving a more equitable distribution of power. This will require efforts aimed at raising awareness among political party leadership, investing in the development of women political leaders, as well as eliminating discriminatory practices against women in the party structure.

21. The recommendations contained in this report are meant to guide the design of legislation and public policies for guaranteeing real and substantive equality for women in terms of their political participation and representation. First, the recommendations focus on the need for the States to adopt the necessary measures to guarantee that women participate and are represented in all political spheres under equitable conditions. Consequently, the recommendations urge States: a) to establish the conditions necessary to remove formal and structural obstacles that prevent women’s access to decision-making positions and their full participation in the public life of their countries; b) to compile statistics and other data necessary to report on the adoption of legislation and public policies in this regard; and c) to develop strategies to adequately implement the measures already adopted to promote the substantive equality of women in the different spheres of government; efforts that should include the adoption of temporary special measures, such as quota laws, when appropriate. The recommendations also focus on identifying alternatives for overcoming the economic obstacles confronting women and for enhancing and increasing public financing to promote women’s political participation in the region.

22. Secondly, the recommendations encourage the States to adopt public measures aimed at reshaping traditional beliefs regarding the role of women in society, and to promote the eradication of discriminatory socio-cultural practices that prevent women’s access to public life and decision-making positions. Thirdly, the recommendations urge the States to adopt the measures necessary to guarantee that violence against

women is prevented, punished, and eradicated, with a view to facilitating women's political participation and representation.

23. Finally, the recommendations point to the need to design legislation and public policies that address the specific needs of indigenous and Afro-descendant women, and that take into account the material barriers limiting the exercise of their political rights.

24. The Inter-American Commission stands by its commitment to collaborate with the States in the search for solutions to the problems identified. Some measures adopted to address this situation point to an understanding and recognition of the serious nature of existing problems and the commitment of government and non-government sectors alike to effectively address the many barriers women face with regard to the full exercise of their political rights.

THE ROAD TO SUBSTANTIVE DEMOCRACY: WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION IN THE AMERICAS

*"I am convinced that fostering gender equality is essential for democracies.
Democracy without women is only half democracy."
José Miguel Insulza, Secretary General of the Organization of American States*⁷

I. INTRODUCTION

1. The democratic current witnessed in some countries of the Americas during the latter half of the 20th century, which led to the overthrow of repressive regimes, has brought about significant changes to the political and electoral systems of the region.⁸ While there have been setbacks and resistance in some countries, the reforms of electoral, government, and political party systems all point to a strengthening of democracy.⁹

2. Nevertheless, there is broad consensus among the governments of the Hemisphere that women's participation in the public and political life of their countries is still limited, and that the traditional discrimination and exclusion practiced against women in society continues to be a relevant factor.¹⁰ The Inter-American Democratic Charter specifically emphasizes that discrimination against women is an obstacle to achieving genuine, inclusive, and participatory democracy.¹¹ The Charter establishes the importance of eliminating all forms of discrimination, including gender discrimination, as a means of strengthening democracy and citizen participation.¹² Within the Organization of American States (hereinafter "OAS"), the role of the Inter-American Commission of Women (hereinafter "CIM") has been essential in promoting women's political participation as a

⁷ Address of the Secretary General of the Organization of American States, José Miguel Insulza, at the inaugural session of the Thirty-third Assembly of Delegates of the Inter-American Commission of Women, November 13-15, 2006, San Salvador, El Salvador, OEA/Ser.L/II.2.33/CIM/INF.3/06.

⁸ According to academic sources, the "third wave of democratization" began in 1978. See Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America, Advances and Setbacks*, Cambridge University Press (2005); Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Political and Electoral Reform in 1978-2007: Lectura Regional Comparada* ["Political and Electoral Reform in Latin America 1978-2007: A Regional Comparative Study"], Mexico, National Autonomous University of Mexico, Institute of Juridical Investigation (2008).

⁹ See Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada* ["Political and Electoral Reform in Latin America 1978-2007: A Regional Comparative Study"], Mexico, National Autonomous University of Mexico, Institute of Juridical Investigation (2008), p. 4.

¹⁰ See the Consensus of Brasília (2010) and the Consensus of Quito (2007), resulting from the Tenth and Eleventh Regional Conferences on Women in Latin America and the Caribbean, respectively.

¹¹ Inter-American Democratic Charter, adopted at the first plenary session of the OAS General Assembly, held September 11, 2001, Article 9.

¹² Inter-American Democratic Charter, adopted at the first plenary session of the OAS General Assembly, held September 11, 2001, Article 9.

priority focus of its strategic plan of action, and as a goal for achieving the full enjoyment of women's human rights in the Hemisphere.¹³

3. In this same vein, the rules of the inter-American system, as well as the American Convention on Human Rights,¹⁴ the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women ("Convention of *Belém do Pará*"),¹⁵ and the Inter-American Democratic Charter establish the commitment of the States to guaranteeing the full and equal participation of women in public life as an essential element for the promotion and exercise of democratic culture.

4. The IACHR highlights the long tradition of concern for the political rights of women in the Americas, and the contribution of American States to the development of international law on this field. For example, the Commission notes that in 1923, during the Fifth International Conference of the American States in Chile, the States agreed that future conferences would study ways to eliminate the constitutional and legal discrimination of women in the Americas with the goal of ensuring that they enjoy the same civil and political rights as men. In 1928, the Inter-American Commission of Women was established, which had as its first goal to extend women the right to vote. Additionally, in 1948, the OAS adopted the Inter-American Convention on the Granting of Political Rights to Women and the American Convention on the Granting of Civil Rights to Women¹⁶.

5. The IACHR has examined the historical development of women's political participation throughout the Americas from a human rights perspective, and has identified as a priority action the need to eliminate obstacles and barriers that undermine or nullify women's exercise of this right.¹⁷ Despite the fact that women make up approximately half of the Hemisphere's population and its electoral rolls, they are under-represented at all government and decision-making levels. Women's limited access to elected office and positions of power in all spheres of public life is attributable to the discrimination and

¹³ See for example, the Plan of Action of the CIM on Women's Participation in Power and Decision-making Structures, CIM/RES. 198 (XXIX-O/98).

¹⁴ The American Convention on Human Rights was signed by all the American States and ratified by the following: Argentina, Barbados, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Trinidad and Tobago (between May 1991 and May 1999), Uruguay, and (the Bolivarian Republic of) Venezuela.

¹⁵ The Convention of Belém do Pará was ratified by the following: Antigua and Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Saint Lucia, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay, and (the Bolivarian Republic of) Venezuela.

¹⁶ Inter-American Commission of Women, *Brief history of the Inter-American Commission of Women*. available at <http://www.oas.org/es/cim/historia.asp>

¹⁷ For example, see IACHR Annual Report 1999, Chapter VI, "*Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination*"; IACHR, Report of the Inter-American Commission on the Condition of Women in the Americas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, October 13, 1998.

inferior treatment women have experienced in the historical context.¹⁸ The IACHR has addressed a variety of problems associated with women's political participation arising from individual petitions¹⁹ as well as thematic and country reports,²⁰ and has received information on the existing lines of action presented at IACHR thematic hearings.²¹

6. The IACHR initiated this regional initiative with support from the Government of Finland to study the main advances and challenges experienced by the States in complying with their obligations to respect and guarantee the equal participation of women in the political sphere from a human rights perspective. As will be discussed in the next section, women's participation in public affairs and ensuring their equal access to public office has been recognized as fundamental rights by the inter-American human rights system. The international community has likewise reaffirmed the need for equality between men and women in the enjoyment and exercise of political rights. Examples of this include the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (hereinafter "CEDAW Convention") and a number of other consensus-based documents at the international level, including the Millennium Development Goals and Beijing Declaration and Platform for Action, which are based on commitments assumed at the Fourth World Conference on Women (1995).²²

¹⁸ For example, see IACHR Annual Report 1999, Chapter VI "Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination"; chapter V; IACHR, Report of the Inter-American Commission on the Condition of Women in the Americas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, October 13, 1998; IACHR, "Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia," OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, October 18, 2006.

¹⁹ One notable example involves the case of *María Merciadri de Morini* (Argentina). In arguing her case before the IACHR, the petitioner alleged that on a list containing the names of six candidates of the Radical Civic Union party [Unión Cívica Radical] standing for election to Argentina's lower house of parliament from the province of Córdoba, the two female candidates had been placed in the fourth and sixth positions of that list, respectively. This constituted a violation of Law No. 24012 and its implementing legislation (Decree No. 379/93), which stipulated that the women candidates should have been listed within the first five positions on the list. The petitioner filed a series of appeals with Argentine judicial authorities, which rejected her petition and legal standing for action. Finally, the Argentine Supreme Court rejected the appeal citing its abstract nature and noting, "in the elections of October 3, 1993, the Radical Civic Union party had obtained enough votes to elect four national representatives yet the suit disputed who should have occupied the fifth candidacy." The State and the petitioners signed a friendly settlement agreement, in which the State acknowledged its responsibility for the events and issued a decree regulating Law No. 24012 and repealing Decree No. 379/93, so as to guarantee the specific manner of women's participation in candidate lists for national elective office. See IACHR Report No. 103/01, Case 11.307, *María Merciadri de Morini*, Argentina, October 11, 2001. Also see IACHR, Report No. 51/021, Admissibility, Petition 12.404, *Janet Espinoza Feria et al*, Peru, October 10, 2002.

²⁰ For example, see IACHR Report of the Inter-American Commission on the Condition of Women in the Americas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, October 13, 1998; IACHR *Annual Report 1999*, Chapter VI, "Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination"; IACHR *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor, and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009.

²¹ For example, see IACHR thematic hearing on *Women's Participation and Access to Political Power in the Americas*, during the 127th period of sessions, March 1, 2007.

²² See United Nations, Fourth World Conference on Women, Beijing Platform for Action, Strategic Objective G.1, Beijing, China, September, 1995.

7. In this report, the IACHR has carried out an in-depth analysis of the main obstacles preventing women from exercising their political rights and accessing positions of power in conditions of equality with men, including, *inter alia*:

- Gender stereotypes and prejudices, as well as forms of discrimination present in the countries of the Hemisphere that hinder women's access to positions of power. These factors also limit women's ability to participate in politics and to successfully discharge their duties in public office;
- Socioeconomic disadvantages, such as women's limited access to financing in order to fund their political campaigns for elected office;
- Women's unawareness of their political rights, especially among women in rural and marginalized areas;
- Various forms of violence that hinder or prevent women from exercising all of their human rights, including their rights to seek public office and to vote;
- Pressing challenges with regard to the implementation of special temporary measures at the national and hemispheric levels;
- Obstacles preventing women from access to voting and from voting;
- Challenges with regard to promoting greater participation of women in political parties; and
- The particularly serious situation of indigenous and Afro-descendant women.

8. This report is divided into seven core sections. The first provides the conceptual bases on the right of women to participate in public life and to assume public office in their countries, using as a framework of reference the political rights—including the right to equality—set forth in the inter-American and international human rights instruments. The second begins with an analysis of the progress made by, and challenges facing, the States in terms of guaranteeing the right of women to fully participate in public life and their efforts to eradicate discrimination against women within the legislative, executive, and judicial branches of government. It also provides an analysis of the main obstacles hindering women from exercising their political rights on an equal footing with men. Finally, the second section examines the situation of indigenous women and Afro-descendants women.

9. The third section analyzes the different types of discrimination women face in exercising their electoral rights and the obligations of the States to eliminate obstacles that prevent women from showing up at polling places and casting their ballots. The fourth section traces progress with regard to special temporary measures and the

progress and challenges of implementing such measures, and includes special emphasis on gender quota laws enacted in a number of countries of the region. The fifth section presents the advances and challenges regarding efforts to promote greater representation of women within political parties and women's access to positions of power, considering the obligations of the States and political parties in that regard. Finally, the report provides a section of conclusions and another on recommendations for the States.

II. LEGAL FRAMEWORK: GUIDELINES AND STANDARDS APPLICABLE TO THE RIGHT OF WOMEN TO PARTICIPATE IN POLITICS

10. The IACHR has approached the issue of women's political participation from the perspective of two spheres of human rights protections: a) the right to equality and nondiscrimination; and b) the right to participate in government and in the conduct of public affairs.²³

A. Right to equality and nondiscrimination

11. International law has repeatedly recognized the duty of States to guarantee that women fully exercise their human rights on an equal footing with men, and free from discrimination. The binding principles of equality and nondiscrimination form the backbone of the international human rights protection system, in addition to the system's binding instruments, such as the American Convention on Human Rights (hereinafter the "American Convention"), the American Declaration of the Rights and Duties of Man (hereinafter the "American Declaration"), and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (hereinafter the "Convention of *Belém do Pará*"). These instruments strengthen and reaffirm the right of women to equality and nondiscrimination and underscore the importance the States accord to these principles.

12. The IACHR has established the principle of nondiscrimination is a pillar of any democratic system, and a fundamental basis of the OAS system.²⁴ Article 3(1) of the OAS Charter establishes as a basic principle that: "The American States proclaim the fundamental rights of the individual without distinction as to race, nationality, creed, or sex." Article 1(1) of the American Convention stipulates that the States Parties to the Convention "undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or other social condition." Moreover, Article II of the American Declaration provides that: "All persons are equal before the law and have the rights and duties established in this Declaration, without

²³ IACHR, Annual Report 1999, *Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Nondiscrimination*, Chap. III, A, 1.

²⁴ IACHR, Annual Report 1999, *Considerations regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Nondiscrimination*, Chap. III, A, 2.

distinction as to race, sex, language, creed or any other factor.” In furtherance to the principle of nondiscrimination, Article 24 of the above-mentioned Convention recognizes: “All persons are equal before the law. Consequently, they are entitled, without discrimination, to equal protection of the law.” These principles have been established in the judicial decisions of the inter-American human rights system.

13. Whenever the exercise of any of these rights is not guaranteed *de jure* and *de facto* under their jurisdiction, the States Parties, in accordance with Article 2 of the American Convention, undertake to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to those rights. Furthermore, the American Convention requires the legal systems of the States to provide effective and accessible remedies to persons who allege violations of their protected rights under national law or the Convention. Whenever such remedies are not accessible or effective domestically, the inter-American system provides a second alternative through its system of individual petitions.

14. The Inter-American Court has indicated that there is an “indissoluble connection link” between the obligation to respect and guarantee the human rights enshrined in Article 1(1) of the American Convention and the principles of equality and nondiscrimination.²⁵ The Inter-American Court also clarified the scope of Article 24, indicating that it “prohibits any type of discrimination, not only with regard the rights embodied therein, but also with regard to all the laws that the State adopts and to their application.”²⁶ Moreover, the Inter-American Court has reiterated that the right to equal protection under the law and nondiscrimination implies that States are obligated: (i) to abstain from introducing into their legal frameworks regulations that are discriminatory or have discriminatory effects on certain groups of the population; (ii) to eliminate discriminatory regulations; (iii) to combat discriminatory practices; and (iv) to adopt the affirmative measures needed to ensure the effective right to equal protection for all people under the law.²⁷

15. Like the Inter-American Court, the IACHR has established the concepts of equality and of nondiscrimination as corollaries of the inter-American system for protecting and guaranteeing human rights, whether in reports on the admissibility or merits of a case,

²⁵ In this regard, the Court has indicated, “States are obliged to respect and guarantee the full and free exercise of rights and freedoms without any discrimination. Non-compliance by the State with the general obligation to respect and guarantee human rights, owing to any discriminatory treatment, gives rise to its international responsibility.” Inter-American Court, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*. Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003. Series A No. 18, para. 85.

²⁶ Inter-American Court, *Case of Yatama v. Nicaragua*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of June 23, 2005. Series C No. 127, para. 186.

²⁷ I/A Court H. R., *Yean and Bosico Girls v. Dominican Republic Case*. Judgment of September 8, 2005. Series C No. 130, para. 141; and Inter-American Court, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*. Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Series A No. 18, para. 88, cited in Inter-Am. Ct. H.R. *case of López Álvarez*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of February 1, 2006. Series C No. 141, para. 170; also see *Juridical Status and Human Rights of the Child*. Advisory Opinion OC-17/02, August 28, 2002, Series A No. 17, para. 44; and *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84, January 19, 1984. Series A No. 4, para. 54, cited in cited in Inter-Am. Ct. H.R., *Case of Yatama v. Nicaragua*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of June 23, 2005, Series C No. 127, para. 185.

or thematic reports. For example, in the case of *María Eugenia Morales de Sierra v. Guatemala*,²⁸ the Commission expressed concern over the grave consequences of discrimination against women and the stereotypical views of their roles in family life, which amounted to a violation of a woman's right to equality in administering marital property.²⁹ Furthermore, the Commission has admitted petitions that may characterize violations of the rights to equality and nondiscrimination of women enshrined in both the American Convention and the Convention of *Belém do Pará*, in cases involving sexual violence or where judicial officials have acted with discriminatory prejudice against women in their pursuit of access to justice.³⁰

16. The Convention of Belém do Pará is especially relevant for the purposes of this report, inasmuch as it reflects the Hemisphere's uniform concern over the serious situation of violence against women, and the need to adopt comprehensive public strategies to prevent, punish, and eradicate it. Among the most important principles enshrined in the Convention include: express recognition of the link between discrimination and violence against women; acknowledgement that violence affects women in a variety of ways and obstructs their exercise of basic civil and political rights, as well as economic, social, and cultural rights; and the importance of guaranteeing women's equal access to the public services of their country and to participate in public affairs, including decision-making.

17. Furthermore, the above-mentioned Convention establishes the obligation of States to exercise due diligence to prevent, investigate, and impose penalties for violence against women, whether in the public or private sphere; and the duty of States to provide special protection to women in vulnerable situations with respect to discrimination and violence owing to a variety of risk factors, such as race, ethnicity, or socioeconomic disadvantage.³¹

18. At the international level, the CEDAW Convention, establishes as an obligation of the State and its agents to eradicate all forms of violence discrimination against women. Article 1 of the CEDAW Convention defines "discrimination against women" as "any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of

²⁸ The Commission contended that the Guatemalan State was responsible for violating Articles 1, 2, 17, and 24 of the American Convention, inasmuch as the articles of its Code of Civil Procedure governing domestic relationships vested a series of legal capacities exclusively in the male spouse, based on his role as the family's breadwinner, and, in the case of the female spouse, for her role as wife, mother, and homemaker. The Commission concluded that far from guaranteeing "equality of rights and balancing responsibilities" within the marriage, said articles create an imbalance in the rights and duties of the spouses. See IACHR, Report No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), January 19, 2001, para. 44.

²⁹ IACHR Report No. 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), January 19, 2001, para. 44.

³⁰ IACHR Admissibility Report No. 93/09, *Samanta Nunes da Silva* (Brazil), Petition 337-07, September 7, 2009.

³¹ See Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, Article 9.

human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.” This definition encompasses any difference in treatment made on the basis of sex, which intentionally or in practice, places women in a disadvantageous situation and impairs the full recognition of their rights in the public or private spheres. Consequently, an action or omission may have a discriminatory result or effect in practice, even though it may appear unbiased.

19. Moreover, the rights to equality and nondiscrimination have been recognized in most of the universally applicable human rights instruments. For example, Articles 1 and 2 of the Universal Declaration of Human Rights³² stipulate that: “All human beings are born free and equal in dignity and rights [...]” and that “[e]veryone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” The principle of nondiscrimination is similarly stated in the International Covenant on Civil and Political Rights, which specifically stipulates the duty of States “to undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights [...]”.³³

B. Right to participate in public and political life

20. The inter-American human rights system has recognized the right of every citizen to participate in government and public affairs as a fundamental right to be exercised in accordance with the principle of equality.³⁴ Furthermore, Article XX of the American Declaration establishes that, “every person having legal capacity is entitled to participate in the government of his country, directly or through his representatives, and to take part in popular elections [...]”.

21. Similarly, Article 23 of the American Convention stipulates that “every citizen” shall enjoy the rights:

- a. to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
- b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and
- c. to have access, under general conditions of equality, to the public service of his country.

³² United Nations, Universal Declaration of Human Rights, December 10, 1948.

³³ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, adopted December 16, 1966.

³⁴ IACHR Annual Report 1999, “*Considerations Regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination*,” Chap. VI, C.1.

22. This same article also establishes that these rights may be regulated “only on the basis of age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings.”

23. The Commission has determined that those provisions of human rights instruments that guarantee political rights are to be interpreted and applied in such a way as to give significant effect to the exercise of representative democracy in the Hemisphere.³⁵ Moreover, with respect to its review function concerning the right to participate in government, the Commission maintains that its purpose is to ensure that all differential treatment in the grant of this right is justified on the basis of objective and reasonable criteria.³⁶ Accordingly, as is the case of other fundamental rights, restrictions or limitations on the right to participate in government must be justified by the need for them in the framework of a democratic society, demarcated by the justification of the means, their motives, reasonability, and proportionality.³⁷ The Court also takes into account that any attempt to regulate political rights by the States must comply with legal requirements, have a legitimate purpose, and be reasonable, necessary, and proportional; in other words, any regulation of a right must be reasonable and in keeping with the principles of representative democracy.³⁸

24. The Commission notes that Article 23 of the American Convention refers to political rights not simply as rights, but rather opportunities, meaning that every person formally vested with such rights has a real opportunity to exercise them.³⁹ In this regard, the Inter-American Court recognizes as “essential that the State should generate the optimum conditions and mechanisms to ensure that these political rights can be exercised effectively, respecting the principle of equality and nondiscrimination.”⁴⁰

25. Through its judicial decisions, the Inter-American Court has established that:

- Political participation may include broad-ranging and varied activities that can be executed individually or in an organized manner, in order to intervene in the designation of those who will govern a State or who will

³⁵ IACHR, Merits Report No. 98/03, *Statehood Solidarity Committee* (United States), 29 December 2003, para. 87.

³⁶ *Ibid*, para. 90.

³⁷ IACHR, Report on the Merits No. 137/99, Case No. 11.863, *Andrés Aylwin Azocar et al* (Chile), December 27, 1999, para. 102.

³⁸ I/A Court H. R., *Case of Yatama v. Nicaragua*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of 23 June 2005. Series C No. 127, para. 207; *Case of Castañeda Guzmán*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of August 6, 2008, para. 145.

³⁹ I/A Court H. R., *Case of Castañeda Guzmán*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of August 6, 2008, para. 145.

⁴⁰ I/A Court H. R., *Case of Yatama v. Nicaragua*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of June 23, 2005. Series C No. 127, para. 195.

be responsible for managing public affairs, as well as influencing the elaboration of State policy through direct participation mechanisms.⁴¹

- The right to vote is an essential element for the existence of democracy and one of the ways in which citizens exercise the right to political participation. This right implies that the citizens may freely elect those who will represent them.⁴² Citizens have the right to actively participate in the conduct of public affairs, either directly through referendums, plebiscites, or citizen consultations, or through freely elected representatives.⁴³
- Participation through the exercise of the right to be elected assumes that citizens can stand as candidates in conditions of equality and can occupy elected public office, if they obtain the necessary number of votes.⁴⁴
- The right to have access to public office, under general conditions of equality, protects access to a direct form of participation in the design, implementation, development and execution of the State's political policies through public office. It is understood that these general conditions of equality refer to access to public office by popular election and by appointment or designation.⁴⁵
- States may establish minimum standards to regulate political participation, provided they are reasonable and in keeping with the principles of representative democracy. These standards should guarantee, among other matters, the holding of periodic free and fair elections based on universal, equal and secret suffrage, as an expression of the will of the voters, reflecting the sovereignty of the people [...].⁴⁶

26. With respect to the content of Article 23 of the American Convention and the obligations of States in the exercise of their political rights, the Commission has recognized the importance of genuine periodic elections, with universal and equal suffrage, and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the electors, and that all political groups have similar opportunities to carry out their campaigns.⁴⁷ The

⁴¹ *Ibid*, para. 196.

⁴² *Ibid* para. 198.

⁴³ I/A Court H. R., *Case of Castañeda Guzmán*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of August 6, 2008, para. 147.

⁴⁴ I/A Court H. R., *Case of Yatama v. Nicaragua*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of 23 June 2005. Series C No. 127, para. 199.

⁴⁵ *Ibid*, para. 200.

⁴⁶ *Ibid*, para. 207.

⁴⁷ IACHR, *Annual Report 1990-1991*, Chapter V, Section III, "Human rights, political rights, and representative democracy in the inter-American system." OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1. Doc. 12, 22 February 1991.

Commission, with respect to its decision in the case of *Leopoldo López v. Venezuela*, also established in its analysis of the content of Article 23 of the American Convention, “that political rights, which are fundamentally important human rights within the inter-American system, are closely related to a set of other rights that make possible democratic dynamics.”⁴⁸

27. In addition, the Commission has recognized the existence of effective and ideal remedies is essential to guaranteeing political rights, such as the right to political participation. In the case of *Susana Higuchi Miyagawa v. Peru*, the Commission established that the lack of an effective remedy to appeal electoral decisions does not guarantee political rights. In its analysis of the case, the Commission observed “with respect to the political rights of citizens, for instance, to vote or be elected, the Commission is of the opinion that one essential aspect of due process is the right to have the legality of any decision that imposes an irreparable charge on a person examined or re-examined, as well as when that charge affects fundamental rights or freedoms, such as the right contemplated in Article 23 of the American Convention, in the instant case.”⁴⁹

C. Right of women to access public service

28. The participation of women in public affairs and equality in access to public service have been recognized as fundamental rights both by the inter-American human rights system and the universal system protecting these rights. Specifically, Article 4(j) of the Convention of *Belém do Pará* stipulates that: “Every woman has the right to the recognition, enjoyment, exercise and protection of all human rights and freedoms embodied in regional and international human rights instruments, [which] include [...] the right to have equal access to the public service of her country and to take part in the conduct of public affairs, including decision-making.”

29. Moreover, Article 28 of the Inter-American Democratic Charter stipulates that: “States shall promote the full and equal participation of women in the political structures of their countries as a fundamental element in the promotion and exercise of a democratic culture.”⁵⁰ In keeping with Article 28, the General Assembly of the Organization of American States has urged the member states “to continue to collaborate in eliminating obstacles to women’s full participation in democratic processes.”⁵¹

30. International human rights instruments have also established a woman’s right to have equal access to public service in her country. Article 21 of the Universal

⁴⁸ IACHR, Application to the Inter-American Court of Human Rights in the case of *Leopoldo López Mendoza* (Case 12.668) against the Bolivarian Republic of Venezuela, December 14, 2009, para. 60.

⁴⁹ IACHR, Report on the Merits No. 119/99, Case 11.428, *Susana Higuchi Miyagawa* (Peru), October 6, 1999, para. 54.

⁵⁰ Inter-American Democratic Charter, approved at the first plenary session of the OAS General Assembly, held on September 11, 2001.

⁵¹ Resolution AG/RES. 2327 (XXXVII-O/07), Promotion and Strengthening of Democracy: Follow-up to the Inter-American Democratic Charter, June 5, 2007.

Declaration of Human Rights establishes the right of every person “to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives”⁵² and to have “equal access to public service in his country.”⁵³ Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights similarly recognizes these rights. Accordingly, the Commission on Human Rights has stipulated that: “No distinctions are permitted between citizens in the enjoyment of these rights on the grounds of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”⁵⁴

31. The importance of equality between men and women in the enjoyment and exercise of their political rights has long been recognized by the international community. One such example concerns the ratification of the Convention on the Political Rights of Women, which recognizes the right of women “to be eligible for election to all publicly elected bodies, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination”⁵⁵ and “to hold public office and to exercise all public functions, established by national law, on equal terms with men, without any discrimination.”⁵⁶

32. Moreover, Article 7 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (hereinafter “CEDAW Convention”) stipulates that: “States shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right:

- a) to vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies;
- b) to participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government;
- c) to participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.

33. In addition, the obligation stipulated under this article encompasses all spheres of public and political life, and is not limited to those indicated in subparagraphs (a), (b), and (c) thereof.⁵⁷

⁵² United Nations, Universal Declaration of Human Rights, Article 21.1, December 10, 1948.

⁵³ *Ibid*, Article 21.2.

⁵⁴ Commission on Human Rights, General Comment No. 25, General comments adopted by the Commission on Human Rights, Article 25 (Participation in public affairs and the right to vote), 57th period of sessions, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), para. 3.

⁵⁵ Convention on the Political Rights of Women, United Nations General Assembly, Resolution 640 (VII), December 20, 1952 (entered into force on July 7, 1954), Article II.

⁵⁶ *Ibid*, Article III.

⁵⁷ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

34. According to Article 7 of the CEDAW Convention, equality in political participation not only concerns the right of women to vote, but also to be elected to public office and to fully participate in public functions and service of their countries. Likewise, Article 8 stipulates the duty of States to take all appropriate measures to ensure to women, on equal terms with men and without discrimination, the opportunity to represent their governments at the international level and to participate in the work of international organizations.

35. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee) has indicated that if women are to achieve ample representation in public life, they must have full equality in the exercise of political and economic power, and participate equally in the decision-making process in all spheres, both at the domestic and international levels.⁵⁸ Accordingly, the most important obligations of the State to guarantee the equality of women in public life, as identified by the CEDAW Committee, include:

- Taking all appropriate measures to ensure that organizations such as political parties and trade unions do not discriminate against women and respect the principles set for in the Convention.
- Implementing temporary special measures to ensure the equal representation of women in all fields covered under said international instrument.
- Adopting measures, in their constitutions or legislation, to ensure that women, on the basis of equality with men, enjoy the right to vote in all elections and referendums, and to be elected. These rights must be enjoyed both *de jure* and *de facto*.
- Ensuring that women have the right to participate fully in public policy formulation, taking steps to appoint them to senior executive roles and to consult and incorporate the advice of groups that are broadly representative of women's views and interests.
- Identifying and overcoming barriers to women's full participation in the formulation of government policy.
- Encouraging initiatives to lead and guide public opinion and change attitudes that discriminate against women or discourage women's involvement in political and public life.
- Ensuring the presence of women at all levels and in all areas of international affairs, which requires that they be included in economic

⁵⁸ *Ibid.*

and military matters, in both multilateral and bilateral diplomacy, and in official delegations to international and regional conferences.

D. Adoption of special temporary measures

36. Human rights instruments of the international and inter-American systems have recognized the need for *temporary special measures* to remedy or compensate for the effects of past situations of structural discrimination against certain groups, and to avoid the perpetuation of such discrimination. Regardless of the terminology used to describe such measures at the international level (e.g., “positive measures,” “affirmative action,” “positive discrimination,” “reverse discrimination”), international treaty monitoring bodies have recognized the need for these measures as a means of guaranteeing substantive equality and the enjoyment of fundamental rights of people and social groups that been at a disadvantage historically or victims of ongoing prejudices.⁵⁹

37. Such measures are qualified as “special” in that they have a specific objective, while their “temporary” nature is conditioned on the results they achieve and sustain for a period of time.⁶⁰ Furthermore, international human rights instruments consider such measures to be legitimate “to the extent that they represent reasonable, objective, and proportional means to redress *de facto* discrimination and are discontinued when substantive equality has been sustainably achieved.”⁶¹

38. In this regard, Article 4 of the CEDAW Convention expressly establishes the adoption of *special measures* with respect to maternity, and *temporary special measures* to eradicate discrimination against women in all social, political, economic, and cultural spheres. With respect to meaning and scope, the CEDAW Committee has defined “special measures” as those measures of a permanent nature aimed at remedying “non-identical treatment of women and men due to their biological differences” and “temporary special measures” as those designed to accelerate “improvement of the position of women to achieve their *de facto* or substantive equality with men, and to effect the structural, social and cultural changes necessary to correct past and current forms and effects of

⁵⁹ The U.N. Human Rights Committee has established that where “general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions.” See United Nations, Commission on Human Rights, General Comment No. 18, General Comments Adopted by the Human Rights Committee, Non-Discrimination, Thirty-seventh session, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), para. 10. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has established that “Eliminating discrimination in practice requires paying sufficient attention to groups of individuals which suffer historical or persistent prejudice instead of merely comparing the formal treatment of individuals in similar situations.” See United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 2, para. 2), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, July 2, 2009, para. 8(b).

⁶⁰ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 25, *Temporary special measures*, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), para. 15.

⁶¹ See United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, Article 2, para. 2), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, July 2, 2009, para. 9.

discrimination against women, as well as to provide them with compensation.”⁶² The CEDAW Committee provides a very extensive definition of temporary measures, which includes “a wide variety of legislative, executive, administrative and other regulatory instruments, policies and practices, such as outreach or support programs; allocation and/or reallocation of resources; preferential treatment; targeted recruitment; hiring and promotion; numerical goals connected with time frames; and quota systems.”⁶³

39. With respect to interpretations of the principle of equality enshrined in international human rights instruments, treaty monitoring bodies have noted that, at times, this principle requires the States to take affirmative action to reduce or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by these instruments.⁶⁴ The Commission on Human Rights, for example, has recommended that States implement “positive measures in all areas so as to achieve the effective and equal empowerment of women.”⁶⁵

40. The inter-American system has emphasized the obligation of States to adopt special temporary measures to ensure real and legal equality among people and to combat long-standing or *de facto* discrimination against a number of different social groups. The Commission has established that the implementation of special measures of protection and measures to promote equality—including affirmative action—are necessary to ensure that certain sectors that are victims of structural inequality or long-standing exclusion, such as women.⁶⁶ With specific regard to the gender issue, the IACHR maintains that: “States must employ special measures in their efforts to reduce gender inequality.”⁶⁷

41. With regard to the legal principle of equal and effective protection of the law and nondiscrimination, the Inter-American Court has established that States must not only abstain from producing regulations that are discriminatory, but also combat them “at all levels, particularly in public bodies and, finally, must adopt the affirmative measures needed to ensure the effective right to equal protection for all individuals.”⁶⁸

42. With respect to political participation, “pursuant to articles 20 and 24 of the American Declaration and Article 23 of the American Convention, the Commission has

⁶² United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 25, *Temporary special measures*, UN Doc. CEDAW/C/2004/1/WP.1/Rev.1, 30 (2004), para. 15.

⁶³ *Ibid*, para. 22.

⁶⁴ United Nations, General Comment No. 18, General Comments Adopted by the Human Rights Committee, Non-Discrimination, Thirty-seventh session, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989), para. 10.

⁶⁵ United Nations, Commission on Human Rights, General Comment No. 28, Equality of Rights Between Men and Women (2000), para. 3.

⁶⁶ IACHR, *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, January 20, 2007, paras. 100-101.

⁶⁷ *Ibid*, para. 108.

⁶⁸ I/A Court H. R., *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs. Judgment of 8 de September 2005, Series C. No. 130, para. 141.

urged the States to continue and expand measures to encourage participation by women in decision-making in the public sphere, including positive measures.”⁶⁹

43. Furthermore, the IACHR has established that special temporary measures are fully compliant with the principle of nondiscrimination and human rights standards, and may be necessary to achieve women’s substantive equality with respect to men.⁷⁰ Moreover, the IACHR has noted that a distinction which is based on reasonable and objective criteria is in keeping with the human rights instruments of the inter-American system, provided that it: “(1) pursues a legitimate aim; and (2) employs means which are proportional to the end sought.”⁷¹ Accordingly, the adoption of special measures of affirmative action to promote the genuine equality of women in political participation must be carried out in accordance with these standards.⁷²

44. The primary considerations of the IACHR in its analysis of the compatibility of these measures to promote women’s political participation and the right to equality and nondiscrimination, included:⁷³

- Given that women are under-represented in virtually all aspects of political life, and because “gender-neutral” legislation and policies may have discriminatory consequences for women, special measures of affirmative action should be adopted, as necessary, to promote the equal access of women to participate in public life.
- The goal of bringing about the effective equal access of women to participation in public life is clearly, in and of itself, legitimate and necessary.
- With a view to ensuring that States meet their regional and the international human rights obligations in cases of *de jure* or *de facto* discrimination that limit a woman from fully exercising her right to participate in the government and public affairs of her country, specific actions are needed to address these situations, which include, *inter alia*, special measures of affirmative action.
- Special affirmative action measures are temporary in the sense that, once equality of access and outcome are achieved, they are no longer necessary.

⁶⁹ IACHR, *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, January 20, 2007, para. 108.

⁷⁰ IACHR Annual Report 1999, Chapter VI “*Considerations Regarding the Compatibility of Affirmative Action Measures Designed to Promote the Political Participation of Women with the Principles of Equality and Non-discrimination.*”

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

III. WOMEN'S PARTICIPATION IN THE CONDUCT OF PUBLIC AFFAIRS AND POLITICAL LIFE: TOWARDS GENUINE DEMOCRACY

45. The IACHR acknowledges that significant progress has been made with regard to women's political participation and representation in the Americas. Specifically, it has taken stock of legislation and public policy reforms recognizing the right of women to participate in public life on equal terms with men; the implementation of special temporary measures to guarantee women's political rights; and a significant increase in the representation of women in public office and in decision-making bodies, including the legislative, executive, and judicial branches of government. These advances have helped clear the way to a more inclusive democracy, in which women's voices are increasingly heard in the crafting of legislation and public policies with their interests and needs in mind.

46. Despite this progress, the Commission concedes that other persistent challenges must be overcome if full and equal political participation of men and women is to be achieved in the region. Such challenges include accelerating the process of incorporating women into public life in their countries, which is occurring at an uneven pace throughout the Americas; enacting laws and public policies that promote and guarantee the effective participation and representation of women at the levels of public decision-making; reversing the high levels of under-representation of women within the public power structure, whether through election or appointment; enacting measures to address the contradiction between the progress made and the persisting inequities of the incursion of women into political positions at the national and local levels; combating the discriminatory practices of political parties that hinder women's participation; and overcoming the exclusion and scant representation of indigenous and Afro-descendant women at the levels of decision-making.

47. Considering the principles of equality and non-discrimination that prevail in the work of the inter-American system, the Commission notes that the participation of women in all spheres of public life is a necessary condition to establish a truly egalitarian society and to strengthen a participatory and representative democracy in the Americas. The inclusion of women in politics promotes more democratic societies and greater accountability, since the voices and needs of women – who compose approximately half of the population and the electorate in the Americas - are listened to in this context⁷⁴.

48. In this sense, the political rights of women in a participatory and representative democracy have two components: the full insertion of women in public service, and the need for the public agenda to reflect women's priorities. Both of these goals require the involvement of men as well as women as an essential condition for achieving these objectives.

⁷⁴ Line Bareiro and Isabel Torres, "*Participación política igualitaria de las mujeres: Deber ser de democracia*" ["The Egalitarian Political Participation of Women: The Duty of Democracy"] in *Igualdad para una democracia incluyente* ["Equality for Inclusive Democracy"], Inter-American Institute of Human Rights (IHR), Costa Rica, 2009; and Jacqueline Peschard, *The Quota System in Latin America: General Overview*.

49. The IACHR has established that the profound political disparities that exist between men and women are due, in large measure, to the long-standing inequality endured by women in terms of their access to power. As one expert on the issue noted: “[The] real problem takes root in the exclusion or subordination of the feminine representation in the structure of political power [...] due to the existence of ‘excluding circles’ of power.”⁷⁵ Thus, power has traditionally been viewed as a male enclave and “in the hands of men.” The long-standing exclusion of women from public life has not only meant that women in public service are under-represented at all levels of government, but also that “politics was read and understood in male codes and standards, excluding women both in deliberations and in decision-making processes on matters of public interest.”⁷⁶

50. Based on the information received, the IACHR sees as another significant challenge not only achieving a quantitative representation of women at decision-making levels, but also a qualitative representation of women’s interests and those who benefit from gender equality. Different studies concur that the mere existence of women at decision-making levels is not enough to guarantee laws and policies will be amended to promote gender equality.⁷⁷ For example, in Argentina, the reports of civil society organizations noted that despite significant representation of women in the Congress, “the numbers don’t say anything about women’s true degree of inclusion in public life, or about the level of influence and impact women have had in exercising their respective positions.”⁷⁸ Consequently, the necessary measures must be adopted to ensure the appropriate inclusion and participation of women at the public decision-making levels in order to have an impact in terms of formulating more equitable legislation and policies. In other words, as the experts put it, “it’s important to look beyond the numbers.”⁷⁹

51. In order “to look beyond the numbers” and achieve a substantive representation⁸⁰ of women’s interests—i.e., not only to ensure that the issues important to women are included on the national political agenda, but that they are also incorporated into legislation, public policy, and judicial decisions—it is the Commission’s view that

⁷⁵ Esther del Campo, “Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation,” *Social Forces*, June 2005, p. 1702.

⁷⁶ Jacqueline Peschard, *The Quota System in Latin America: General Overview*, p. 173.

⁷⁷ Mala N. Htun, “Women’s Leadership in Latin America: Trends and Challenges,” in *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, International Center for Research on Women (ICRW), 2000, p. 204. available at: http://www.iadb.org/sds/prolead/publication/publication_7_2810_s.htm; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008), p. 48.

⁷⁸ See response of *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género* (ELA), Argentina, to an IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, June 1, 2009.

⁷⁹ See United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic Commission for Africa (ECA), Inter-Parliamentary Union (IPU), Report of the Expert Group Meeting, “Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership, EGM/EPDM/2005/Report, October 24-27, 2005, para. 59.

⁸⁰ See Susan Franceschet, “Do Quotas Promote Women’s Interests? The Impact of Quotas on Women’s Substantive Representation,” in *Women and Politics*, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008, pp. 62-72.

positive measures will be needed to eliminate the obstacles women face in the exercise of public office and to develop women's leadership capabilities in the political arena. As noted in a publication of the Inter-American Development Bank (IDB): "Women and the social organizations of Latin America and the Caribbean pointed out early on that it was not simply a matter of achieving power, but rather to have the necessary skills for the efficient exercise of political leadership and government action from a gender perspective."⁸¹ For these reasons, the Commission urges the States to implement the necessary measures to build the professional capacity of women politicians, to improve their substantive participation in decision-making bodies (e.g., parliamentary commissions, ministry offices, government offices, city councils, and the courts), and to organize training programs and curricula to build up their political leadership skills, especially with regard to indigenous and Afro-descendant women.

52. Taking into account the foregoing and the obligations of the States to promote the equality of women in political and public life, the following chapter examines the progress and specific challenges for guaranteeing women's political participation and representation within the various levels of government: legislative, executive, and judicial. Moreover, this chapter will also contrast and compare women's political representation at the national and local levels. The chapter also explores progress and challenges concerning the States' obligations to achieve greater political representation of indigenous and Afro-descendant women in public office and positions of power in the Americas.

53. This section closes with an analysis of the main structural obstacles hindering women from the exercise of their political rights on equal terms in all spheres of public life, which includes recommendations to help States break down these barriers.

A. Women's political representation in the three branches of government: progress and challenges

1. Women in the legislative branch

54. Over the past 20 years, the Commission has observed significant progress in terms of women's increased representation within the legislatures of the region. According to statistics of the Inter-Parliamentary Union, women currently account for 22.7 percent of members of the legislatures of the Americas. In fact, the region of the Americas is second only to the Nordic countries in terms of the percentage of women represented within this branch of government.⁸² The countries of the Americas with the highest percentages of women's legislative representation are Cuba (43.2%), Costa Rica (38.6%), Argentina (38.5% in the lower house, and 35.2% in the upper house), and Ecuador (32.3%), which rank among the countries of the world with the highest rates of female

⁸¹ Inter-American Development Bank, *Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe: Una historia de Derechos* ["Political Participation of Women in Latin America and the Caribbean: A History of Rights"], *Ideas en Marcha, Igualdad de Género en el Desarrollo*, No. 2. June 2007, p. 4.

⁸² See Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments (as of 31 December 2010)*, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>, as compared with Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments (as of 1 January 1997)*, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world010197.htm>>

representation, while the lowest corresponding rates in the region are observed in Haiti (11.1% in the lower house), Panama (8.5%), Brazil (8.6% in the lower house, and 16% in the upper house), and Belize (0% in the lower house).⁸³

55. The implementation of special temporary measures, such as quota laws, has helped accelerate the level of women's representation in a number of countries of the region. However, the IACHR notes that progress in the levels of women's leadership within the region's state houses has been uneven. In Cuba, Argentina, Costa Rica, Ecuador, and Guyana women occupy between 30 and 40 percent of legislative seats; in Brazil and some countries of the Caribbean the corresponding percentage is between 10 and 12 percent, while women make up less than 10 percent in countries such as Haiti (either house) and Panama (unicameral).⁸⁴

56. With respect to the upper houses, progress in women's representation has been more meager. Only in Argentina (35.2%) and Mexico (19.5%) do women have significant representation. In Belize, women account for 38.5 percent of the membership of the country's upper house; however, there has been no progress in the country's lower house where there are no women representatives.⁸⁵

57. The Commission notes that even among countries that have enacted quota laws, gender imbalances remain. Hence, in Costa Rica, which enacted a quota system, women's representation in the legislature is one of the highest in the region (38.6%), while in Brazil, which implemented this same special temporary measures, women's representation is only 8.6 percent in the lower house and 16 percent in the upper.⁸⁶ There are a variety of factors that impact these measures, which will be explained further on. As has been suggested by one expert "[t]he diversity of electoral institutions in each country results in an enormous variation in terms of the success obtained with quota laws, meant to increase the number of women elected."⁸⁷

58. The Commission has expressed concern over women's very limited access to legislative representation in the Caribbean, noting the difficulty of maintaining progress in women's representation with each new parliamentary election.⁸⁸ There are also notable

⁸³ See Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments (as of 31 December 2010)*, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

⁸⁴ Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments (as of 31 December 2010)*, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>

⁸⁵ See *Women in National Parliaments (as of 31 December 2010)*, Inter-Parliamentary Union, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Mala N. Htun, "Women's Leadership in Latin America: Trends and Challenges," in *Politics Matters: A Dialogue of Women Political Leaders*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, International Center for Research on Women (ICRW), 2000, p. 2., available at: <http://www.iadb.org/sds/prolead/publication/publication_7_2810_s.htm>

⁸⁸ Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament 2008: The Year in Perspective*; Inter-American Development Bank, *Ideas en Marcha, Igualdad de Género en el Desarrollo, "Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe: Una historia de Derechos"* ["Political Participation of Women in Latin America and Continues...

disparities between the lower and upper houses. According to the latest data of the Inter-Parliamentary Union, women have achieved significant representation in the upper house of parliament in Saint Lucia (36.4%), Barbados (33.3%), Bahamas (33.3%), Grenada (30.8%), and Barbuda (29.4%), while the corresponding figures for representation in the lower house is only 11.1, 10, 12.2, 13.3, and 10.5 percent, respectively.⁸⁹

59. Another area of progress noted by the IACHR has been the organization of forums for dialogue and collaboration among female parliamentarians known as “*bancadas femeninas*” or women’s caucuses in a number of countries in the region, including Argentina, Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and Uruguay. These conclaves of female parliamentarians have sponsored draft laws and legislative reforms to promote equality between men and women, and helped promote the incorporation of gender issues on the national political agenda.⁹⁰ For example, Uruguay’s women’s caucus helped establish that country’s Gender Equity Committee, which has been instrumental in the enactment of a number of women’s human rights laws, and has also helped change lawmakers’ perceptions about women’s leadership in politics.⁹¹ In Brazil, the women’s parliamentary caucus, in collaboration with women’s advocacy organizations, helped enact laws to protect women’s human rights with respect to violence against women, and sexual and reproductive health.⁹²

60. The Commission has noted the efforts of female parliamentarians, such as those in Argentina, who established the women’s caucus of that country, which includes all women members of the Argentine Senate, and whose objectives include advisory and consultation services, as well as oversight and monitoring of legislation to promote equal rights, opportunities, and treatment of both women and men;⁹³ the women’s caucus of Colombia, which organizes training workshops to prepare women for political

...continuation

the Caribbean: A History of Rights”, No. 2, June 2007; ECLAC, *Gender Dialogue*, “Women’s political participation and gender parity in decision-making at all levels in the Caribbean,” December, 2007.

⁸⁹ Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments (as of 31 December 2010)*, available at: <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>

⁹⁰ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008) p. 49; Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009; Response of *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género* (ELA), Argentina, to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, June 1, 2009.

⁹¹ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008) p. 49.

⁹² Mayra Buvinic and Vivian Roza, “Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America,” Inter-American Development Bank, Washington, D.C., p. 13; Mala N. Htun, “Dimensions of Political Inclusion and Exclusion in Brazil: Gender and Race,” Inter-American Development Bank, Washington, D.C., p. 15.

⁹³ See Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina* (2005-2008) [“Report on Gender and Human Rights. Observance and Respect for the Human Rights of Women in Argentina (2005-2008)”], Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 107.

participation;⁹⁴ and the Congressional Caucus for Women’s Issues of the United States, comprising women legislators from both political parties who work to promote women’s political participation.⁹⁵ The Commission has also noted the establishment of a number of gender equality committees in the region to promote legislative reforms on behalf of women.⁹⁶

61. Despite the increased presence of women in parliament, and the efforts made by these lawmakers to mobilize within their legislatures on behalf of women’s issues, one of the most significant challenges facing democratic societies is achieving more equitable political participation between men and women in all legislative bodies of the region. Therefore, the Commission recommends, to any State that has yet to do so, to implement special temporary measures designed to increase women’s participation in parliament, such as gender quota laws. According to the literature,⁹⁷ gender quota laws have been instrumental in increasing women’s political representation and in the formation of a “critical mass” of women in the region’s statehouses.

62. However, gender quotas designed to increase the numeric representation of women should be carried out together with other measures so as to foster the substantive political participation of women, promote their inclusion within the power structures of the political party apparatus in parliament, and encourage the representation of women’s interests. The Commission has discovered that even where women have achieved a significant level of representation in parliament, they do not tend to wield the same influence and power as their male counterparts, and may be excluded from party “power blocs.” In Argentina, for example, despite having achieved significant women’s representation in the lower house, a civil society study noted that “[s]ince 1983, the trend has been that the largest and most politically important blocs are made up exclusively of men [...],”⁹⁸ meaning that women are largely excluded from political leadership in parliament.

63. For this reason, the Commission views as essential that the States adopt the necessary measures to establish, facilitate, and strengthen opportunities for women to

⁹⁴ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009.

⁹⁵ Response of the United States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, November 17, 2009. Also see www.womenspolicy.org.

⁹⁶ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

⁹⁷ Line Bareiro and Isabel Torres (eds.), *Equality for an Inclusive Democracy*, Inter-American Development Institute, 2009, Costa Rica, 2009; Ana Isabel García Quesada, “Conditions determining the level of representation of women: The experience of quota systems in Latin America,” United Nations, EGM/EPWD/2005/EP.2, December 12, 2005; Jacqueline Peschard, “*The Quota System in Latin America: General Overview*”; Marcela Ríos Tobar (ed.), *Women and Politics*, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008.

⁹⁸ See Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género and Derechos Humanos. Vigencia and respeto de los derechos de women en Argentina (2005-2008)* [“Report on Gender and Human Rights. Observance and Respect for the Human Rights of Women in Argentina (2005-2008)”], Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 105.

exercise political leadership in parliament on equal terms with men. Although the formation of women’s caucuses and the establishment of parliamentary gender equity committees have played a key role in promoting gender equality in parliamentary tasks and draft legislation, the Commission nevertheless notes that the functioning and structure of these discussion forums lack the necessary strength and legislative support to fulfill their missions. As well, civil society reports have often complained that such committees are not part of the formal parliamentary structure, are temporary in nature, and lack the necessary visibility and political heft that would allow women representatives to have a real impact on parliamentary debate and decision-making.⁹⁹

64. The IACHR identifies as another area of challenge the eradication of gender roles that discriminate against women in the political culture, with a view to achieving women’s substantive participation on parliamentary committees and leadership in the region. According to literature produced by the United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), parliamentary leadership is largely a male-dominated bastion, whereas the concentration and weight of women’s representation is still relegated to secondary or supporting roles. Thus women are neither mainstreamed within parliamentary leadership nor serve as parliamentary committee chairpersons.¹⁰⁰ According to a variety of sources,¹⁰¹ owing to the current political culture—which reinforces traditional gender roles—and the limited number of female parliamentarians, women are encouraged to join committees that address social problems instead of the most important parliamentary committees, and are likewise excluded from key informal debate forums and collaboration on agreements.

65. The Commission likewise notes with concern that the traditional gender roles assigned to women, i.e., as primarily responsible for raising children and tending to the home, are among the main obstacles preventing them from performing their parliamentary duties on equal terms with men. An international survey of parliamentarians conducted by the Inter-Parliamentary Union, found that “more than half the women respondents and more than 40 percent of male lawmakers have difficulty balancing their

⁹⁹ See Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género and Derechos Humanos. Vigencia and respeto de los derechos de women en Argentina (2005-2008)* [“Report on Gender and Human Rights. Observance and Respect for the Human Rights of Women in Argentina (2005-2008)”], Buenos Aires, Argentina, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008); Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54, 2008; Feminist Regional Network on Human Rights and Gender Justice, *Regional Report on Women’s Human Rights and Gender Justice*, 2008.

¹⁰⁰ See *Representación política de mujeres en los gobiernos municipales, los sistemas electorales y ley de cuota en Latinoamérica* [“Women’s Political Representation in Local Government, Electoral Systems, and Quota Laws in Latin America”], Policy Document, UN-INSTRAW, p. 1.

¹⁰¹ See Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54, 2008; ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008); UNIFEM, *Progress of the World’s Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability*, available at: <<http://www.unifem.org/progress/2008>>.

family and political obligations.”¹⁰² Consequently, the IACHR urges the States to adopt the measures needed to overcome inequities in the division of labor between the sexes that are detrimental to the participation of women legislators. In this vein, the Commission urges the States to promote “gender-sensitive parliaments,” by adopting parliamentary practices that take the needs of women into account, such as scheduling legislative and working sessions outside of family hours, and establishing child day care centers/nurseries within or near parliamentary facilities.

66. The Commission has established that women’s political participation and representation in parliament on equal terms with their male counterparts strengthens democracy and promotes more equitable societies. Different sources have noted that a greater presence of women in the legislature helps to establish the interests of women within the parliamentary agenda and also encourages the development of draft legislation and enactment of laws to promote gender equality.¹⁰³ Women in parliament have played a critical role in promoting legislation to punish violence against women, to secure women’s sexual and reproductive health rights, and to enact gender quota laws and electoral reforms that promote women’s access to positions of power.

67. In view of the foregoing, the Commission urges the States to implement the necessary structural reforms within their parliaments to promote the participation of women therein. Some of the global strategies adopted to achieve greater levels of equality both within and beyond the parliaments include: promoting the establishment of gender equity committees and organizations and networks of women parliamentarians (caucuses); adapting parliamentary practices and facilities to address the needs of female parliamentarians; conducting research and training activities to raise awareness within parliament of the needs of both men and women lawmakers; and allocating more funding to parliaments for support and outreach services.¹⁰⁴

2. Women in the executive branch

68. The IACHR has also taken stock of the progress made in women’s participation in the executive branch. Accordingly, the Commission notes that seven women have assumed the presidency of their countries by winning elections in Nicaragua

¹⁰² See Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54, 2008, p. 3.

¹⁰³ See Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54, 2008; ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008); UNIFEM, *Progress of the World’s Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008>; Mayra Buvinic and Vivian Roza, “Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America,” Inter-American Development Bank, Washington, D.C.; María José Lubertino Beltrán, “The Experience and Impact of Quota Laws in Latin America,” in *Igualdad para una democracia incluyente*, Inter-American Institute of Human Rights (IIHR), Costa Rica, 2009.

¹⁰⁴ See Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Reports and Documents No. 54, 2008 and UNIFEM, *Progress of the World’s Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008>.

(1990), Panama (1999), Guyana (1997), and, more recently in Chile (2006), Argentina (2007), Costa Rica (2010), and Brazil (2010). In the countries of the Caribbean, women presidents and prime ministers have served in Haiti, the Bahamas, Dominica, Guyana, Haiti, Jamaica, Netherlands Antilles, and Trinidad and Tobago. The IACHR has also noted the increased visibility of women in the recent U.S. presidential election (2008), with the campaigns of former First Lady and U.S. Senator and current Secretary of State Hillary Rodham Clinton, and former governor Sarah Palin. Women vice presidents have been elected in Costa Rica (2006) and El Salvador (2002). Currently, Peru has a woman second vice president. Also, a number of sources¹⁰⁵ have pointed to a significant increase in women ministers. In fact, over the past ten years, the percentage of women ministers had tripled to 24 percent by 2008.¹⁰⁶

69. The Commission recognizes the efforts of the States to promote women's political participation within the executive branch. Examples include Chile, under President Michelle Bachelet, who promoted a policy of gender parity in her administration requiring some 50 percent of staff positions at the level of government ministries, under secretariats, and agencies be filled by women (although there have been problems maintaining said level of staffing);¹⁰⁷ and Ecuador, under President Rafael Correa, who incorporated the principle of gender equity in his cabinet-level appointments, resulting in the appointment of 18 women ministers.¹⁰⁸ Currently, 14 women head up government ministries in that country.¹⁰⁹

70. One qualitative achievement that bears mention has been the greater presence of women in ministries that had traditionally been headed by men, including the Ministries of the Interior, Defense, Economy, Production, Industry, and Science and

¹⁰⁵ See Elba Luna, Vivian Roza, and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women's Leadership and Representation (PROLEAD), 2008; Eglé Iturbe de Blanco, "Women: Power and Development in Latin America," University of Saint Thomas Law Journal, 2008; María Escobar-Lemmon, Michelle M. Taylor Robinson, "Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?," *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, October 2005; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America (2008)*, p. 10; United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women's Political Participation*, 2006, p. 7, available at: < <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consulted July 27, 2009; ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 42.

¹⁰⁶ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America (2008)*, p. 10.

¹⁰⁷ IACHR, *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009, para. 105.

¹⁰⁸ Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 16, 2009. *Cfr.* Feminist Regional Network on Human Rights and Gender Justice, Regional Report on Women's Human Rights and Gender Justice, 2008, p. 29 (According to the report, owing to this policy "women head up 37% of government offices, in that of the 27 ministries, 9 are led by women, and women account for approximately 25% of the secretariats at the level of ministries.")

¹⁰⁹ Political Database of the Americas, Center for Latin American Studies (CLAS) at [Georgetown University](http://pdba.georgetown.edu/executive/ecuador/cabinet.html). Last updated on February 15, 2011. <http://pdba.georgetown.edu/executive/ecuador/cabinet.html>

Technology. In Argentina, the Ministries of Defense and of Production are currently presided by women; and in Bolivia, women head up the Ministries of Justice, of Productive Development and Pluralist Economies, of Rural Development and Lands, and of Institutional Transparency and Fighting Corruption.¹¹⁰ Moreover, in Colombia, between 2002 and 2006, there was a woman at the helm of the Ministry of National Defense; and in Peru, the current Ministers of Justice and of Labor and Job Promotion are both women.

71. Despite the gains made in female representation within the executive branch, this increase has occurred unevenly throughout the region. For example, Peru, Bolivia, and Ecuador have each appointed more than 20 women ministers over the last eight years, while highly-populated countries such as Mexico, Argentina, and Brazil, have appointed less than 16 women ministers.¹¹¹ According to 2008 data of the Inter-Parliamentary Union, Grenada achieved full gender parity in its ministries (50%), while the corresponding figures for Chile, El Salvador, Ecuador, and Nicaragua were between 30 and 40 percent, followed by Costa Rica and Peru with 29.4 percent.¹¹² On the other hand, in Mexico, Brazil and most countries of the Caribbean, the percentage of women ministers is small (between 9 and 15%).¹¹³ According to research conducted by the Inter-American Development Bank (IDB) and other experts,¹¹⁴ some Andean countries, such as Peru, Bolivia, Venezuela, Colombia, and Ecuador have historically had high percentages of appointments of women ministers.

72. Persistent difficulties have prevented a sustainable presence of women in the executive branch. As one IDB study has noted, “the positions gained by women in one administration can easily disappear with the next.”¹¹⁵ An study of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) of the presence of women ministers covering the last three government administrations, likewise concludes that although the presence of women is now part of the political culture “[their numbers] are

¹¹⁰ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009. The President of the country’s Central Bank is also a woman. See response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 20, 2009; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género and Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de women en Argentina (2005-2008)*, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 87; and Feminist Regional Network on Human Rights and Gender Justice, *Regional Report on Women’s Human Rights and Gender Justice, 2008*, p. 29.

¹¹¹ Eglé Iturbe de Blanco, *Women: Power and Development in Latin America*, University of Saint Thomas Law Journal, 2009 [Women: Power and Development in Latin America, University of Saint Thomas Law Journal, 2009], p. 679.

¹¹² Inter-Parliamentary Union, map: *Women in Politics: 2008* (situation on 1 January 2008).

¹¹³ Inter-Parliamentary Union, map: *Women in Politics: 2008* (situation on 1 January 2008).

¹¹⁴ Elba Luna, Vivian Roza and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women’s Leadership and Representation (PROLEAD), 2008, p. 13; Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America,” *University of Saint Thomas Law Journal*, 2008, p. 677.

¹¹⁵ Elba Luna, Vivian Roza and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women’s Leadership and Representation (PROLEAD), 2008, p. 19.

not increasing arithmetically and are not yet consolidated.”¹¹⁶ Consequently, the Commission reminds the States of their obligation to promote balanced representation between men and women in their national governments. According to the CEDAW Committee: “States parties have a responsibility, where it is within their control, both to appoint women to senior decision-making roles and, as a matter of course, to consult and incorporate the advice of groups which are broadly representative of women’s views and interests.”¹¹⁷

73. The Commission notes that women ministers face significant obstacles in the discharge of their duties. In addition to the characteristic instability associated with this type of position, particularly in the countries of Latin America,¹¹⁸ women ministers must overcome gender role-related stereotypes and expectations that undermine their leadership capabilities and exclude them from joint decision-making with their male colleagues. Accordingly, the obstacles most frequently mentioned by women in cabinet-level positions include: the need to prove that they are more capable than men in similar positions; problems inherent in balancing their personal lives with their public responsibilities and earn respect as a public leader; e.g., to be considered as equals among male ministers in collective decision-making.¹¹⁹ Therefore, the fact that women ministers must contend with and overcome assumptions that they are not qualified for their jobs and constantly prove themselves worthy, adds additional pressure to their responsibilities that their male counterparts do not encounter.

74. While women’s experiences in this regard differ depending on the traditional context and their personal circumstances, oftentimes their presence in cabinet-level positions does not equate to real power, due largely to the aforementioned gender roles and stereotypes that must be overcome and the institutional limitations facing these women. One related study has found that women ministers are excluded from decision-making and the informal structures in which these processes unfold. This is especially true of countries with strong presidential figures, which obstruct women from promoting public policy reforms.¹²⁰ In this study, one of the primary concerns of women ministers, which reflects this lack of institutional framework in decision-making, “has been their lack of power and the necessary tools to achieve a transformation of the development model, as

¹¹⁶ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 43.

¹¹⁷ See CEDAW Committee, General Recommendation No. 23, Political and Public Life, para. 26.

¹¹⁸ According to academic sources, the personnel makeup of presidential cabinets in most countries of Latin America is constantly changing. The average time served by the head of a ministry is 20 months for men and 28 for women. However, the statistics also indicate that only 44% of women ministers remain on the job a year or less, while 24% have lasted 2 years, indicating that nearly 70% do not remain for their complete term. See Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, University of Saint Thomas Law Journal, 2008, p. 681 and María Escobar-Lemmon and Michelle M. Taylor Robinson, “Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?,” American Journal of Political Science, Vol. 49, No. 4, October 2005.

¹¹⁹ See Eglé Iturbe de Blanco, “Women: Power and Development in Latin America”, University of Saint Thomas Law Journal, 2008, p. 688.

¹²⁰ *Ibid*, pp. 690-691.

well as their inability to add women's issues to the agenda."¹²¹ Consequently, the Commission urges the States to adopt the necessary measures to ensure a more complete institutional framework for decision-making processes and the conduct of public affairs.

3. Women in the judicial branch

75. With respect to the representation of women in judicial bodies, the IACHR notes that there are women judges serving on the benches of the courts of the first, second, and third instance, as well as women in administrative posts. The Commission has also noted the appointment of female justices and magistrates to a number of supreme courts in the region, especially in Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama, Nicaragua, Paraguay, and recently in the United States; as well as their appointment to regional courts, including the Caribbean Court of Justice and the Inter-American Court of Human Rights¹²². However, as previously noted by the Commission in its *Report on Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, women's progress in this area has been very slow, uneven, and varied in the region, with a very meager presence of women at the decision-making levels of the superior and constitutional courts of the Americas.¹²³

76. Although some areas of the judiciary have been opened to women's participation, the Commission notes with concern that a large stratification of judicial power still acts to exclude women from the highest-level positions of the justice system. With respect to the "pyramid effect of women's participation in the judicial branch," the Commission observes that in Chile, "women are a significant presence on the benches of the lower courts. However, that presence diminishes on the more prestigious benches higher up in the justice system. The Commission observes, for example, that women are a significant presence on the benches of the juvenile courts, but less so in the courts of appeal; and very few women have ever had a seat on the bench of the Supreme Court."¹²⁴ One study points out that "[i]n nine Latin-American countries a women has never been a Magistrate of the Supreme Court of Justice, meanwhile in the lower courts of law women occupy 60 percent of the positions."¹²⁵ Other experts weighing in on the topic have pointed out that, "with rare exceptions, women's participation in the supreme organs of the judicial power [has been] below the desired level, even in countries where they [have] achieved a significant representation in the legislative branch."¹²⁶

¹²¹ *Ibid*, p. 691.

¹²² See IACHR, *Report on Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.68, January 20, 2007. para. 256.

¹²³ See IACHR, *Report on Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.68, January 20, 2007.

¹²⁴ IACHR, *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009, para. 117.

¹²⁵ Esther del Campo, *Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Political Representation*, Social Forces, June 2005, p. 1705.

¹²⁶ ECLAC, *Report of the Tenth Session of the Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Ecuador, Quito, August 6-9, 2007, LC/G.2361(CRM.10/8), April 1, 2008, para. 77.

77. According to data of the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), women are under-represented on international and regional courts, inasmuch as only one third of these bodies have women's representation levels above 30 percent.¹²⁷ On the basis of data furnished by the States, it appears that no mechanisms are in place to ensure the appointment of women to regional and international bodies. To this end, the IACHR reminds the States of their obligation to guarantee women's representation on the benches of their courts, including international level. As has been noted by the CEDAW Committee, "[g]overnments are obliged to ensure the presence of women at all levels and in all areas of international affairs. This requires that they be included in economic and military matters, in both multilateral and bilateral diplomacy, and in official delegations to international and regional conferences."¹²⁸ Accordingly, the IACHR has taken note of the recent appointment of two renowned human rights experts to the Commission, which currently includes three women, and urges the OAS member states to continue appointing women to organizations of the inter-American system, including the Inter-American Court of Human Rights,¹²⁹ as well as other international organizations.

78. The Commission observes with concern that most countries in the region lack legislation and public policies to guarantee gender equality in the nomination, selection, and distribution of positions in their domestic courts and tribunals. The Commission further notes that in countries that have implemented special temporary measures in this area, such as quota laws governing the appointment to high-level decision-making positions, compliance with such measures is incomplete. For example, in Colombia there is a legal mandate to include "the name of at least one woman" within lists used in the system of candidate selection, which is the means by which people are currently appointed to high offices of the country's judiciary.¹³⁰ However, there is paltry representation of women on the Supreme Court of Justice, the Judicature Council, and the Constitutional Court, owing to a lack of compliance with the aforementioned law.¹³¹ Honduras also lacks policies to guarantee gender equity in the processes for selecting judges and the distribution of positions in the judicial branch.¹³²

¹²⁷ UNIFEM, *Progress of the World's Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008>, p. 81.

¹²⁸ See CEDAW Committee, General Recommendation No. 23, Political and Public Life, para. 35.

¹²⁹ See IACHR, *Report on Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, January 20, 2007.

¹³⁰ See Article 6 of Law No. 581/ 2000, regulating the appropriate and effective participation of women in decision-making positions within the different branches of government, pursuant to Articles 13, 40, and 43 of the Colombian Constitution and other relevant provisions, Colombian Congressional Decree, Official Gazette No. 44.026, May 31, 2000.

¹³¹ Response of Corporación Humanas-Colombia to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 1, 2009. According to information furnished by Colombia, the Constitutional Court is made up of eight male and one female magistrates; the Judicature Council is composed of 11 male and two female advisers; and only four of the 23 justices on the Supreme Court of Justice are females. See, Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009.

¹³² Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009.

79. The Commission notes that women face formidable difficulties in terms of qualifying as candidates and being elected as judges to the high courts of the region's countries. In particular, the IACHR observes that traditional gender roles impact the equal participation of women in the judiciary. The bulk of women judges are in the civil, family, and administrative courts, with only a very few women judges on the bench in the criminal and labor law courts.¹³³ Despite the incursion of women into the practice of law and law schools of some countries of the region, barriers persist in others owing to discriminatory stereotypes of women that impair them from participating in these professions or pursuing judicial careers.¹³⁴ For example, the State of El Salvador indicated the existence of pronounced differences in the academic and professional disciplines between men and women, and that law schools are primarily male dominated, posing hurdles for women's access to judicial bodies.¹³⁵

80. The Commission has also expressed concern over discriminatory practices against women judges. On its visits to Haiti, the Commission has received information that "women judges are disrespected, mistreated, and relegated to less important matters, and that male judges are favored over women in the assignment of important cases and in consideration for promotions. Furthermore, even though female and male judges may receive the same salaries, women judges do not enjoy the same growth opportunities at work as their male counterparts."¹³⁶ Accordingly, the Commission urges the States to adopt necessary measures, such as campaigns to promote and raise awareness on the human rights of women, with a view to debunking cultural and gender stereotypes that make it difficult for women to enter and remain in public positions within the justice system. The Commission also recommends that the States offer incentives to encourage women's access to education and higher learning, especially law schools.

81. The judicial system plays a role of fundamental importance in the defense of the rule of law and as a judicial arbiter in remedying abuses against women in both the public and private spheres. According to UNIFEM, "because women are more susceptible than men to the arbitrary exercise of power in the family and community, the law and judicial process have proven critical to demonstrating that relationships between women

¹³³ See Feminist Regional Network on Human Rights and Gender Justice, *Regional Report on Women's Human Rights and Gender Justice*, 2008; Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Informe sobre Género and Derechos Humanos. Vigencia and respeto de los derechos de women en Argentina (2005-2008)* ["Report on Gender and Human Rights. Observance and Respect for the Human Rights of Women in Argentina (2005-2008)"], Buenos Aires, Argentina, 2009.

¹³⁴ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 20, 2009; Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009; Response of the United States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, November 17, 2009.

¹³⁵ Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 20, 2009.

¹³⁶ IACHR, *The Right of Women in Haiti to be Free from Violence and Discrimination*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 64, March 10, 2009, para. 40.

and men are not beyond the reach of justice.”¹³⁷ For these reasons, and in keeping with its past statements,¹³⁸ the Commission believes mechanisms should be established to guarantee that women are appointed to the constitutional courts and tribunals of the countries, with a view to overcoming the gender prejudices still rooted in judicial structures, improving women’s access to justice, and guaranteeing respect for human rights in the region.

82. In view of the obligations of the States within the inter-American system to guarantee the right of women to participate in all spheres of public life, the Commission considers it necessary to include mechanisms and measures designed to promote the inclusion of women in the judicial system, such as the adoption and effective implementation of special temporary measures, e.g., implementing gender quotas in appointments to public service and penalties for noncompliance; the implementation of systems that accord preference to women in the selection and appointment to judicial positions; special measures to promote and disseminate information on positions and applications for judicial job vacancies; and promote women’s access to judicial training and education programs organized and instructed by judicial organs and academic institutions.

4. Local government and the paradoxes of political power

83. The democratization of local governments has opened channels for the participation of women at this level. According to academic sources, “the augment in political legitimacy of elected positions, as well as the increase in skills and resources in the municipal sphere, made local governments one of the most permeable to the action of women, also because of the fact that local government was linked with spaces of everyday communitarian life.”¹³⁹ The Commission emphasizes women’s organizational experiences in their communities, who work as community managers, leaders, activists, and powerful promoters of social change at the municipal level.¹⁴⁰

84. In some countries, women have increasingly more opportunities for political participation in local government. For example, a study on the subject indicates that in 2009, in Venezuela the representation of women amounted to 22% of the total number of mayorships; 13% in Chile, and 11% in El Salvador and the Dominican Republic.¹⁴¹

¹³⁷ UNIFEM, *Progress of the World’s Women 2008/2009, Who Answers to Women? Gender and Accountability*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008>, p. 74.

¹³⁸ See IACHR, *Report on Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas*, OEA/Ser. L./V.II. Doc.68, January 20, 2007, para. 257.

¹³⁹ Esther del Campo, *Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation*, Social Forces, June 2005, p. 1717.

¹⁴⁰ See *Asociación Latinoamericana de organizaciones de promoción, participación política de las mujeres y el rol de las ONG en los países de Centroamérica y México* [Latin American Association of Organizations Promoting Women’s Political Participation and the Role of NGOs in the Countries of Central America and Mexico], August 2007.

¹⁴¹ Presentation of Solanda Goyes “Parliaments before the agenda on women’s rights: challenges and current situation”, citing a research elaborated by IDEA International and Agora Democrática. Hemispheric Forum “Women’s Leadership in Democracy”, Inter-American Commission of Women, Washington DC, April 6, 2011.

85. The Commission, however, views with concern the continued scarce representation of women at the local government level. The same study just referred to indicates that in countries like Mexico and Peru, women represent respectively only 3% of the total number of mayorships, and only 2% in Guatemala.¹⁴² A UN-INSTRAW study that collected data in 16 countries of Latin America (total of 15,828 municipalities) found that women mayors only accounted for 5.3 percent of the total, or 842 women mayors in absolute numbers.¹⁴³ The low political representation of women at the municipal level in the countries of the region is indicative of the exclusion of women as leaders and direct representatives of the population, as well as valid interlocutors of political issues facing their communities. At this level, women confront the paradox of being close to power, yet far from being able to exercise it. As described by Alejandra Massolo, an expert on women in local government, despite the fact that the municipalities are the sphere of government closest to women, paradoxically, they have not facilitated women's access to power, particularly in the case of indigenous women.¹⁴⁴

86. Also worrisome is the fact that the under-representation of women in municipal government has remained constant in recent decades. According to civil society reports, "the percentage of women mayors reaches double digits in only three countries: Chile, the Dominican Republic, and Nicaragua,"¹⁴⁵ and "[i]n the case of women governors and presidents, only Ecuador and Brazil have topped 10 percent [representation]."¹⁴⁶ The IACHR also notes that no significant changes have been observed with regard to the type of municipalities governed by women mayors; in fact, female mayors elected to municipal governments of capital cities or metropolitan areas are quite the exception.¹⁴⁷

87. A number of States have reported low levels or even a decrease in women's political participation at the local level, whether due to the absence of special temporary measures at this level or the limited scope of quota law implementation. With regard to the election of state government authorities, the Peruvian State reported a decrease in the participation of women candidates, and indicated that in the current government administration (2007-2010) all of the *presidentes regionales* (state governors) have been men.¹⁴⁸ In Mexico, owing to the fact that electoral legislation does not include

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Alejandra Massolo, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina* ["Women's Political Participation in Local Government in Latin America"] UN-INSTRAW, Spanish Agency for International Development Cooperation, June 2007.

¹⁴⁴ See *Representación política de mujeres en los gobiernos municipales, los sistemas electorales y ley de cuota en Latinoamérica* ["Women's Political Representation in Local Government, Electoral Systems, and Quota Laws in Latin America"], Policy Document, UN-INSTRAW, p. 1.

¹⁴⁵ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America (2008)*, p. 51.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Alejandra Massolo, *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina* ["Women's Political Participation in Local Government in Latin America"] UN-INSTRAW, Spanish Agency for International Development Cooperation, June 2007, p. 48.

¹⁴⁸ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009.

quota laws governing women's representation in local government, the Mexican State noted that "the presence [of women] municipal authorities is very low."¹⁴⁹ In Honduras, despite the existence of quota laws, women's representation in municipal government has decreased (from 9.1 to 8.1%) because women are being relegated to unimportant positions and the bottom slots of staffing tables.¹⁵⁰ Colombia also reported that, nationwide, women's political participation continues to be low, and just barely rose above the 10 percent mark, in formal compliance with the country's quota law.¹⁵¹

88. Discriminatory gender stereotypes of women are another factor holding back women's political representation at the local level. In El Salvador, women's representation in local government is primarily limited to positions on the city councils (*síndicas*) and as alderwomen (*regidoras*), while the percentage of women mayors has been decreasing. The Salvadoran State noted that "this percentage reflects slow progress in women's political participation due to limitations imposed by cultural practices in Salvadoran society."¹⁵² According to reports prepared by civil society groups in Central America and Mexico, gender roles that relegate women to the private sphere of the home (e.g., mothers, homemakers, and wives) have had the effect of concentrating women's participation in local politics to the "informal" or community level, such as volunteer associations, neighborhood organizations, and community service and school committees.¹⁵³ In contrast, the presence of women mayors, councilpersons, or alderwomen is quite insignificant.

89. The Commission considers guaranteeing the effective implementation of special temporary measures at the local level to be one of the most significant challenges. For example, Argentina has managed to achieve significant women's participation in the two houses of parliament, which is partly attributable to the country's quota laws. However, women's political participation in the executive branch, and in municipal and provincial governments, is quite low. Civil society organizations in Argentina attribute the low level's of women's participation at the local level to the fact that the country's quota laws apply only to the legislative branch, underscoring the fact that "in the other two branches of government, there have been few opportunities for women's leadership."¹⁵⁴ The situation observed in Argentina is also seen in other countries of the region that have enacted quota laws. Consequently, the IACHR urges the States to take the necessary steps

¹⁴⁹ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009.

¹⁵⁰ Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009.

¹⁵¹ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009.

¹⁵² Response of the Estado de El Salvador to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 20, 2009.

¹⁵³ See Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Participación política de las mujeres y el rol de las ONG en los países de Centroamérica and Mexico, August 2007, p. 18.

¹⁵⁴ Response of Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 1, 2009.

to ensure that women have appropriate political representation at all local, provincial, and national spheres of government, including the adoption of legislative and public policy measures designed to accelerate and increase women's access to public office, through the establishment of effective mechanisms of oversight and compliance with such measures.

B. Political exclusion of indigenous and Afro-descendant women

90. According to a variety of sources, indigenous and Afro-descendant women are notoriously under-represented in decision-making bodies as compared to other women; in fact, "[i]n the political sphere, only a handful of indigenous and Afro-descendant women have achieved positions of power."¹⁵⁵ According to an IDB study on women ministers, indigenous and Afro-descendant women have been particularly excluded from cabinet-level positions, despite accounting for majority population segments in a number of countries of the region.¹⁵⁶ However, in countries such as Bolivia, Guatemala, Ecuador, and Venezuela indigenous women have been appointed to head up government ministries.¹⁵⁷ Similarly, Colombia and Brazil have been the only two Latin American countries to appoint an Afro-descendant woman to head up a government ministry: the Ministry of Social Development (Colombia, 2003-2007), and the Ministry of Culture (Brazil, 2003-2007).¹⁵⁸

91. It is alarming that "women in Latin America of African descent claim only 0.03 percent participation in legislatures (11 Afro-descendant women total) despite comprising nearly 15 to 20 percent of the region's population."¹⁵⁹ According to studies, Colombia, "which acknowledges a population of almost 12 million Afro-descendants, has not had more than seven Afro-descendant members of parliament in 13 years."¹⁶⁰ Moreover, according to information furnished by Colombian civil society organizations, "Afro-Colombian women's civic and political participation is minimal."¹⁶¹ A similar situation is observed in the countries of Central America and the Caribbean, which despite having

¹⁵⁵ Mayra Buvinic and Vivian Roza, "Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America," Inter-American Development Bank, Washington, D.C., August 2004, p. 17.

¹⁵⁶ Elba Luna, Vivian Roza and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women's Leadership and Representation (PROLEAD), 2008, p. 13.

¹⁵⁷ Bolivia has been the country with the most indigenous women to serve as ministers (four between 2002 and 2007), while Guatemala, Ecuador, and Venezuela had only appointed one female minister by 2007. See Elba Luna, Vivian Roza and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women's Leadership and Representation (PROLEAD), 2008, p. 10.

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 11.

¹⁵⁹ Epsy Campbell Barr, "Leadership and Political Participation for Afro-Descendant Women", essay prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States and the Organization of American States, March 2007, p. 7.

¹⁶⁰ *Ibid*, p. 6.

¹⁶¹ Response of Corporación Humanas-Colombia to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, Colombia, May 28, 2009.

populations of Afro-descendant women, this group has little or no presence at all in parliament.

92. Accordingly, efforts on the part of the States to promote the greater inclusion of Afro-descendant and indigenous women in the formulation and development of their national public policies are important and necessary. For example, the establishment of Brazil's Special Secretariat for the Promotion of Racial Equality (SEPPIR) and Uruguay's Secretariat for Afro-descendant Women, a dependency of that country's National Women's Institute (INAMU), has helped champion national efforts to promote gender and racial equality.¹⁶² Also important in this regard are studies to assess the rights situation of indigenous women. These studies examine the main forms of discrimination and violence affecting indigenous women and their forms of community participation. Studies like these have been instrumental in identifying differences and cultural factors that must be overcome, and are important tools for promoting public policy and legislation on behalf of indigenous women.¹⁶³ In El Salvador, a number of training activities and leadership-building projects have been carried out, designed specifically for indigenous women.¹⁶⁴

93. The IACHR has also taken note of the recognition at the constitutional level of the political rights of indigenous people in countries such as Bolivia.¹⁶⁵ In Bolivia, the Civic Groups and Indigenous Peoples Act [*Ley de Agrupaciones Ciudadanas and Pueblos Indígenas*] provides a minimum 50 percent quota for women candidates standing in elections for all elected positions.¹⁶⁶ In Bolivia, the Commission has observed that the above-mentioned act and the Political Parties Act of 1999, which established a 30 percent quota for all spheres of government and candidates for political office, have in fact increased the levels of women's participation within the different spheres of public decision-making, especially for indigenous women, although challenges remain with regard to their effective implementation.¹⁶⁷

¹⁶² Epsy Campbell Barr, "Leadership and Political Participation for Afro-Descendant Women", essay prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States and the Organization of American States, March 2007, p. 7.

¹⁶³ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 17, 2009; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009.

¹⁶⁴ Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 17, 2009.

¹⁶⁵ The Bolivian Constitution states that the indigenous peoples of origin have the right to participate on State affairs. Constitution of Bolivia, Article 30 (18), 2008.

¹⁶⁶ María José Lubertino Beltrán, "The Experience and Impact of Quota Laws in Latin America," in Marcela Ríos Tobar (ed.), *Women and Politics*, IDEA, Flacso, Catalonia, 2008.

¹⁶⁷ IACHR, *Access to Justice and Social Inclusion: The Road Towards Strengthening Democracy in Bolivia*; OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, June 28, 2007, para. 313; *Follow-Up Report – Access to Justice and Social Inclusion: The Road Towards Strengthening Democracy in Bolivia* OEA/Ser.L/V/II.135, Doc. 4, August 7, 2009, para. 209.

94. Studies note that indigenous and Afro-descendant women in the region have less access to education, health care, and information, and face greater discrimination in the labor market.¹⁶⁸ Experts have informed the Commission that despite the incursion of indigenous women into the labor market, they do so under precarious conditions because they lack the requisite knowledge and technical skills—owing to educational disadvantages—in order to perform their jobs.¹⁶⁹ Accordingly, these women, with lower levels of schooling and access to information and greater workplace burdens, must face fierce competition, requiring an extraordinary amount of effort for them to reach positions of power and decision-making, enabling them to manage public resources.¹⁷⁰ All of these reasons make it more difficult for these women to exercise their rights to political participation and representation.

95. While the implementation of special temporary measures, as the gender quota laws, has helped increase women’s political representation, indigenous women continue to lack visibility in the political arena, both at the national and local levels in the region. A UN-INSTRAW study on the political participation of indigenous women in several countries, including Colombia, Ecuador, Guatemala, and Peru found that despite the existence of local government opportunities for the inclusion of indigenous women, such opportunities “do not automatically translate into the active participation of women in either the executive or legislative spheres of municipal government.”¹⁷¹

96. The Commission notes with concern that common barriers persist in the aforementioned countries that hinder the equitable political participation of indigenous women in public life, such as difficulties obtaining an identity credential that would allow them to participate and stand as candidates in elections. These women also have less access to and control over resources (e.g., education, health care, financial independence, and political training), due to the isolation and marginalization they have experienced traditionally. Moreover, violence associated with armed conflict and social upheaval place them at greater risk, and encourages them to abstain from politics.¹⁷² According to information furnished by the States, “the exclusion of indigenous and Afro-descendant

¹⁶⁸ Mayra Buvinic and Vivian Roza, “Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America, Inter-American Development Bank,” August 2004, p. 17; Epsy Campbell Barr, “Leadership and Political Participation for Afro-Descendant Women”, essay prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States and the Organization of American States, March 2007.

¹⁶⁹ IACHR, *Meeting of Experts on Women’s Economic, Social, and Cultural Rights*, Bolivia, June 2009.

¹⁷⁰ Epsy Campbell Barr, “Leadership and Political Participation for Afro-Descendant Women”, essay prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States and the Organization of American States, March 2007, p. 3.

¹⁷¹ Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche and Antonieta Castro, *Participation of Indigenous Women in Governance Processes and Local Governments. Case Studies: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala and Peru*, UN-INSTRAW, Spanish Agency for International Development Cooperation, 2006, p. 93, available at: <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia-colombia-e/view.html>, consulted August 4, 2009.

¹⁷² *Ibid*, pp. 93-94.

women from the processes of social organization, due to their lack of understanding of their rights, is not taken to account in public policies.”¹⁷³

97. Accordingly, one challenge facing the region is how to counter social exclusion and promote the general well-being of Afro-descendant and indigenous women in order for them to overcome obstacles in their access to political office in all spheres of government and decision-making. In this regard, the design of legislation and public policies that take stock of the needs of indigenous and Afro-descendant women are essential. For this reason, the Commission recommends that the States take such institutional measures as may be necessary to facilitate greater political participation of indigenous women, such as increasing the capacity for coordination, and for these women and the organizations representing them to promote their own specific interests, as well as to establish and strengthen opportunities for dialogue between community leaders and government.

98. The Commission likewise urges the States to disseminate information regarding the human rights of indigenous and Afro-descendant women, especially their political rights, through training programs and instructional activities. As one study notes, “Afro-descendant women, are perhaps the most under-represented group in the democracies of the region. Through their organizations, these women have pointed to the need for more training and political instruction as a means of identifying more and better solutions to the infinite number of challenges they face.”¹⁷⁴ Moreover, indigenous women have identified the need for training in a variety of areas, including an understanding of how the entities they wish to participate in operate, instruction on managing administrative projects, and on municipal laws.¹⁷⁵

C. Domestic v. the public sphere: obstacles hindering women’s participation in political life

99. In this section, the Commission examines the structural obstacles facing women in the exercise of their rights to political participation and representation on equal terms with men, and reminds the States of their obligations to adopt the necessary measures to eliminate *de jure* and *de facto* barriers preventing the full political participation of women.

¹⁷³ Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009.

¹⁷⁴ Epsy Campbell Barr, “Leadership and Political Participation for Afro-Descendant Women”, essay prepared for the conference *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States and the Organization of American States, March 2007, p. 3.

¹⁷⁵ Claudia Ranaboldo, Gilles Chiche, and Antonieta Castro, *Participation of Indigenous Women in Governance Processes and Local Governments. Case Studies: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala and Peru*, UN-INSTRAW, Spanish Agency for International Development Cooperation, 2006, p. 52, available at: <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/indigenous-womens-participation-in-governance-processes-and-local-governments-bolivia-colombia-e/view.html>, consulted August 4, 2009.

100. The Commission observes a significant gap in the region between the formal recognition of women's political rights and their true ability to exercise them. Most States have enshrined the rights of women to equality and nondiscrimination in their constitutions and legislation. For example, Ecuador's constitution guarantees the right of all persons to nondiscrimination on the basis of political affiliation, among others; the right to vote and participate in affairs of public interest; and equality with respect to the representation of women and men in the decision-making entities of government.¹⁷⁶ Bolivia's constitution provides for the equality of conditions between men and women in government, and the equal participation of men and women in assemblies and the formation of political power.¹⁷⁷ In Honduras, the Law on Elections and Political Organizations was amended to guarantee the full exercise of the rights of citizenship for both men and women, under equality of conditions.¹⁷⁸ In Colombia, the Equal Opportunity Act, Law No. 823, provides for government action to promote and guarantee the political rights of women.¹⁷⁹

101. The Commission also values the efforts of the States to promote women's participation in public life, through the establishment of specialized government agencies for the advancement of women, such as women's ministries and women's institutes, or offices established within the executive bodies of the countries. A number of these entities have developed projects and activities to promote gender equality and equal opportunities for women, including gender observatories and training courses on women's leadership and political activities.¹⁸⁰ Nevertheless, the Commission notes that, in some countries, the mandates of such entities are strained and lack the necessary degree of self-autonomy, as well as the requisite human and financial resources to carry out their missions.¹⁸¹

¹⁷⁶ Constitution of Ecuador, Article 11(2) and Article 61(1) (2), 2008. See Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 28, 2009.

¹⁷⁷ Articles 11, 26, and 147 of the Bolivian Constitution (2009), cited in Line Bareiro and Isabel Torres (eds.), *Equality for an Inclusive Democracy*, Inter-American Development Institute, 2009; Costa Rica, 2009, p. 56.

¹⁷⁸ See the Law on Elections and Political Organizations (Decree No. 44-2004), Article 103. Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009.

¹⁷⁹ Law No. 823, Article 3. See response of the Colombia State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009.

¹⁸⁰ Response of the Venezuela to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 4, 2009; Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009; Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009; and Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 16, 2009.

¹⁸¹ Esther del Campo, "Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Representation," *Social Forces*, June 2005.

102. Although women's human rights to participate in public life and equal access to decision-making positions have been legally recognized, women still face structural obstacles in exercising these rights. According to a number of sources,¹⁸² the prevailing political culture and gender roles confining women to the family sphere are among the main factors causing and perpetuating inequities in the political participation and representation among men and women. Other significant barriers to women's access to power identified by the Commission include the inherent socioeconomic disadvantages women face in building their political careers and competing in the public sphere, their limited access to financing, lack of awareness of their political rights, and the various forms of violence hindering their access to political participation. Consequently, one of the most significant challenges involves developing effective strategies and measures to break down these obstacles in such a way as to ensure not only the wider inclusion and representation of women in decision-making bodies, but also to facilitate the type of representation that guarantees greater equality among men and women.

103. The Commission has noted that women have entered the workforce, imbalances persist with respect to the division of family responsibilities, with the result that women have fewer options in terms of entering and moving up in the workforce and politics.¹⁸³ According to a variety of sources,¹⁸⁴ the burden of tasks associated with the home and the reproductive roles of

¹⁸² Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008; United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women's Political Participation*, 2006, available at: <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consulted July 27, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America (2008)*; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters of the United States (2008); ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007; United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic Commission for Africa (ECA), Inter-Parliamentary Union (IPU), Report of the Expert Group Meeting on "Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership," EGM/EPDM/2005/Report, October 24-27, 2005; Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, "La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America" ["The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America"], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007. "Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Representation," *Social Forces*, June 2005.

¹⁸³ IACHR, *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009, para. 56.

¹⁸⁴ Mayra Buvinic and Vivian Roza, "Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America, Inter-American Development Bank," August 2004; "Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Representation," *Social Forces*, June 2005; Eglé Iturbe de Blanco, "Women: Power and Development in Latin America", University of Saint Thomas Law Journal, 2008, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America (2008)*; UNIFEM, *Who Answers to Women? Gender and Accountability*, Progress of the World's Women 2008/2009, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf>; Inter-Parliamentary Union, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Geneva, 2008; Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 11.

women continue to be one of the main obstacles standing in the way of women's full political participation. The Mexican State, for example, has indicated: "The incompatibility of life dynamics imposed in family and household relationships, which oftentimes fall to women, the time and space demands of public life, together with the inequitable distribution of family responsibilities between men and women, place women at a disadvantage and limit their participation in public life and decision-making."¹⁸⁵ Accordingly, the need for changes within the family are increasingly evident, and for addressing socio-cultural patterns rooted in the culture of the Americas that assign different roles to women and men, both outside and within the family.

104. Among the main causes that originate and perpetuate inequality between men and women in regard to political participation is the continuation "of a patriarchal gender order that maintains a sexual division of labor, limiting women to the private space and men to the public realm."¹⁸⁶ Civil society organizations have indicated to the Commission that women's exercise of their right to participate is constrained and limited by a political culture that denies them the opportunity to share power with men and that permeates the political game, the structures and procedures of political groups, and the behavior of the electorate.¹⁸⁷

105. Changes are therefore needed within the work world and the political culture in order to mediate between the working and reproductive life of women if gender equality is to be achieved in all spheres. ECLAC has noted that achieving greater levels of women's political participation will mean changing "a number of aspects of the political culture which cause discriminatory biases [...] [such as] inequitable access to financing, the unequal influence of social networks, and unfair use of time, which [...] constrains women to focus on reproductive tasks."¹⁸⁸ Consequently, the Commission reminds the States of their commitment assumed in the Quito Consensus (2007)¹⁸⁹ to "adopt measures of co-responsibility in family and working life that apply equally to women and men, bearing in mind that the sharing of family responsibilities equitably and overcoming gender stereotypes create conditions conducive to political participation by women in all their diversity."¹⁹⁰

¹⁸⁵ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009.

¹⁸⁶ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 11.

¹⁸⁷ IACHR, *Thematic hearing on Participation and Access of Women to Political Power in the Americas*, 127th period of sessions, March 1, 2007.

¹⁸⁸ ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6, 2007, p. 1.

¹⁸⁹ ECLAC, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, *Quito Consensus*, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007, para. 25(1) (xiii). The "Quito Consensus" is a series of agreements assumed by the participating governments at the Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, represented by women ministers and mechanisms for the advancement of women to the highest level, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007.

¹⁹⁰ ECLAC, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, *Quito Consensus*, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007, para. 25(1) (xiii).

106. Moreover, the economic barriers hindering women's participation in the public sphere is another main obstacle to overcome in the region. According to a variety of sources,¹⁹¹ the absence of financing for the political campaigns of female candidates both within political parties and from outside sponsors is a factor of inequality that constrains the ability of women to run for public office. According to a report of United Nations experts on political participation, factors that discourage women from seeking decision-making positions include "a lack of financial support and time for campaigning because of difficulties in balancing family and public life, of confidence about relevant skills, of fewer connections to politically relevant networks."¹⁹² Problems securing financing have a negative impact on the recruitment and nomination of female candidates to positions of power, and on their access to the communications media.

107. The Commission notes that some States have attempted to address the problems of financing the political campaigns of female candidates for office by conditioning public funding of campaigns on political party compliance with established quotas for female candidates. Examples include U.S. government programs that match the funds raised by specific parties for candidates, thus limiting political party expenses. These types of programs have helped increase the number of women elected to public office in states such as Arizona and Maine.¹⁹³ Consequently, among the alternatives to help overcome financial obstacles to women, the Commission recommends that the States strengthen and increase public financing mechanisms to promote women's political participation in the region.

108. The economic disadvantages facing women, including unremunerated work in the home, unemployment, and salary discrimination, as well as inequalities in the access to, use, and control of resources, have the effect of slowing down women's progress toward full political participation.¹⁹⁴ Hence, "[t]here is also a direct link between women's work in the private sphere and their participation in politics, as women are confronted with the difficulty of covering indirect costs such as family obligations that are inherent in

¹⁹¹ See response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009; Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 28, 2009; Response of the United States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, November 17, 2009. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 39; ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, pp. 39-40.

¹⁹² See United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic Commission for Africa (ECA), Inter-Parliamentary Union (IPU), Report of the Expert Group Meeting, "Equal Participation of Women and Men in Making-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership, EGM/EPDM/2005/Report, October 24-27, 2005, para. 46.

¹⁹³ UNIFEM, *Who Answers to Women? Gender and Accountability, Progress of the World's Women 2008/2009*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf>, p. 21.

¹⁹⁴ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 12.

conducting a long campaign and maintaining political support.”¹⁹⁵ Moreover, the States have indicated that women’s situation of poverty is one of the main obstacles hindering the exercise of their political rights.¹⁹⁶ Therefore, one of the challenges facing the countries of the Americas is ensuring that women have equal opportunities in access to and management of economic resources and financing, both public and private, to fund their election campaigns.

109. In view of the foregoing, the IACHR urges the States adopt legislative and public policy measures to promote women’s political participation and overcome the barriers described above, such as encouraging political parties and external sources to make funds available for women’s political campaigns under conditions of equality; improve women’s opportunities to access economic resources, e.g., providing financial assistance to female candidates; and organize training interventions to prepare women for the responsibilities of higher office.¹⁹⁷ According to UNIFEM, the codes of conduct of political parties and the communications media, in addition to controls on the funding of campaigns, have proven to be effective measures in providing greater clarity to the rules of the political game with respect to women candidates.¹⁹⁸

110. The use of harassment and violence has been denounced as factors that undermine and limit women’s political participation and representation.¹⁹⁹ The Commission has learned that in some countries, men who aspire to the political offices won by women have used tactics such as pressure and harassment with the clear intention of forcing them to resign their seats. Although these events have been denounced publicly, the affected women have not received any response from electoral authorities.²⁰⁰ The Commission condemns such practices, as they constitute forms of discrimination against women.

¹⁹⁵ ECLAC, *Women’s Political Participation and Gender Parity in Decision-Making at All Levels in the Caribbean*, Gender Dialogue, December 2007, p. 3.

¹⁹⁶ See response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 27, 2009; Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009.

¹⁹⁷ ECLAC, *Women’s Political Participation and Gender Parity in Decision-Making at All Levels in the Caribbean*, Gender Dialogue, December 2007, p. 3; United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 23, *Political and public life*, (1997), para. 15.

¹⁹⁸ UNIFEM, *Who Answers to Women? Gender and Accountability, Progress of the World’s Women 2008/2009*, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf>, p. 21.

¹⁹⁹ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), *Latin American Center for Rural Development (RIMISP), Gender Inequality in Women’s Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 12.

²⁰⁰ IACHR, *Access to Justice and Social Inclusion: The Road Towards Strengthening Democracy in Bolivia*; OEA/Ser.L/V/II.Doc. 34, June 28, 2007, para. 315; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

111. The IACHR has also recognized the link between discrimination and violence against women, noting that the States' obligation to act with due diligence goes beyond simply prosecuting and convicting; it also includes the obligation "to prevent these degrading practices."²⁰¹ The Commission has also repeatedly established that the various forms of violence against women nullify and impair the exercise of all the human rights of women. Hence, the IACHR reiterates this obligation of the States to act with due diligence in order to prevent, punish, and eradicate violence against women, as it undermines their rights to political participation and representation. The Commission also urges the States to compile statistics and information on how different forms of violence affect women's political participation, as a strategy to assess and prevent future recurrences of such violence.

IV. ELECTORAL PARTICIPATION: DISCRIMINATION AGAINST WOMEN IN VOTING ACCESSIBILITY AND VOTING

112. The right to vote is a "passport" for women to exercise their right to political participation, both as voters and candidates to elected office. Women's participation in elections is an important aspect of their equality as citizens and expressing their will as voters. In this regard, in its *Report on the Status of Women in the Americas*,²⁰² the IACHR indicated that general elections have provided women with great opportunities, given the potential they may provide an incentive for political parties to vie with one another for their votes. However, to date, the proportion of women who hold position in public life in the region is still quite low, and several limiting factors, both formal and structural, continue to stand in the way of women's full exercise of their rights to vote and stand for public office. This section examines the areas of progress, main obstacles, and challenges in terms of eliminating discrimination against women in the voting process, and the obligations of the State in this regard.

A. Democratic trend and progress in women's electoral participation

113. The IACHR views as a major advance the fact that the constitutions and electoral legislation in most countries of the Americas establish universal suffrage on equal conditions for both sexes.²⁰³ Generally speaking, the legislatures of the Hemisphere's countries establish the right to vote as "personal, free, egalitarian, and secret". The minimum voting age is ordinarily 18 years and general limitations on this right include: persons convicted of crimes; political disqualification; and foreign nationals. The requirements for voting are enrollment in the electoral roll and the corresponding voter identification credential.

²⁰¹ IACHR, Report on the Merits, No. 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brazil), April 16, 2001, para. 56; Report on Access to Justice.

²⁰² IACHR, *Report of the IACHR on the Status of Women in the Americas*, Chap. III, B., 2, October 13, 1998.

²⁰³ See Inter-American Commission of Women, resolution CIM/RES.172/94 (XXVII-O/94), *Strategic Plan of Action of the Inter-American Commission of Women, Women's Participation in Power and Decision-making Structures*, Balance 1.

114. Despite legal recognition of women’s electoral rights, progress made with respect to women’s political representation in public office has been slow. Since women received the right to vote in the countries of the Caribbean between 1934 and 1961, there has been a slow increase in women’s representation within the region’s statehouses. With the exception of Jamaica, where women were elected to parliament the same year the won the right to vote (1944), in the other countries of the region, women did not participate in parliament until years or even decades later.²⁰⁴ Brazil and Cuba were among the first countries to elect women to parliament. Moreover, despite the increased presence of women presidents, ministers, and in other national offices over the past decade, their access to these positions has been slow and exceptional.²⁰⁵

115. According to data from state²⁰⁶ and non-state²⁰⁷ sources, in several countries of the region the percentage of women voters—or those are registered to vote pursuant to electoral rolls—is higher than that of their male counterparts. In fact, there have been high turnouts of women voters in recent elections. Thus, according to the data of the States,²⁰⁸ in Ecuador, 52.23 percent of women voted in 2007, as compared to 48.24 percent of men; in El Salvador, women accounted for 53.45 percent of the vote in 2004, while the corresponding figure for men was 46.55 percent; in Honduras, women accounted for approximately 52 percent of voters in the 2005 elections; and in Mexico, electoral rolls reveal that more women registered to vote than did men between 2004 and 2008.

116. A study on women voters in Mexico and Central America by the Inter-American Institute for Human Rights,²⁰⁹ shows that more women than men vote in Costa Rica and Panama, primarily very young and adult women, and those of reproductive age; in Guatemala, the increase in women registering to vote was twice that of men; and in Nicaragua, the percentage of women voters was higher in the 2006 elections. Particularly

²⁰⁴ ECLAC, *Women’s Political Participation and Gender Parity in Decision-Making at All Levels in the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, Ecuador, 6-9 August, 2007, LC/CAR/L.129 (CRM.10/7), July 30, 2007, p. 6-7; Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, “La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America” [“The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America”], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 8.

²⁰⁵ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6, 2007, p. 42.

²⁰⁶ See responses of the Ecuadorian, Mexican, Salvadoran, and Honduran States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, (2009).

²⁰⁷ Inter-American Institute of Human Rights (IHR), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica* [“Women’s Political Rights: The Female Vote in Mexico and Central America”], United Nations Population Fund (UNFPA), Danish International Development Agency (DANIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), (2009); Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America*, (2008) p. 15.

²⁰⁸ See responses of the Ecuadorian, Mexican, Salvadoran, and Honduran States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, (2009).

²⁰⁹ See Inter-American Institute of Human Rights (IHR), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica* [“Women’s Political Rights: The Female Vote in Mexico and Central America”], United Nations Population Fund (UNFPA), Danish International Development Agency (DANIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), (2009), pp. 36, 77, 156, and 178.

in countries where an increase among women voters is observed, the reasons often given include the growing participation of women in public life, employment, and that politics in general have helped awaken more interest among women in public and national affairs.²¹⁰

117. Although women make up a significant voting bloc, this has not led to the equal representation of women at the decision-making levels of government. According to a study published by IDEA-FLACSO, in Latin America, women make up approximately 50 percent of the population and electoral rolls, yet only represent 18 percent of elected public officials in the legislative bodies of the region.²¹¹ In other words, “[a]lthough the right to vote has been won, this right has not translated into real access to power.”²¹² At a thematic hearing on women’s political participation, women experts voiced this concern to the IACHR as follows: “Despite the fact that women make up more than 50 percent of the electorate in the countries of the Americas, and that the principle of equality and nondiscrimination on the basis of gender is a significant element of the constitutions in the region, women are far from achieving equality with men at the different levels of representation and appointment in politics.”²¹³ Oftentimes, expert studies note that women’s exercise of the right to vote is considered as the fulfillment of their political rights, and “in practice, the exercise of political equality for women is limited to the right to vote and does not include the right to equal political representation.”²¹⁴

118. Despite that the region’s countries formally recognize the equality of male and female citizens to vote in elections, the IACHR observes the persistence of formidable obstacles to the exercise of this right.²¹⁵ One of the main barriers in this regard

²¹⁰ *Ibid*, p 36.

²¹¹ Marcela Ríos Tobar (ed.), *Women and Politics: The impact of Gender Quotas in Latin America*, IDEA, Flacso-Chile, Catalonia, Chile, 2008, p. 11.

²¹² See *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters (2008).

²¹³ IACHR, Women’s Participation and Access to Political Power in the Americas, 127th period of sessions, Thematic hearing No. 3, March 1, 2007.

²¹⁴ Cecilia Barraza, “Women’s Participation in the Electoral Process,” Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Public and Political Participation, Santiago, Chile, September 14, 2007.

²¹⁵ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 20. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>, Inter-American Institute of Human Rights (IHR), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica* [“Women’s Political Rights: The Female Vote in Mexico and Central America”], United Nations Population Fund (UNFPA), Danish International Development Agency (DANIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), (2009); Response of the Peruvian, Ecuadorian, Honduran, Mexican, and Salvadoran States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, (2009); Response of Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Argentina, to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, June 1, 2009; Response of Movimiento Manuela Ramos (Peru) to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 20, 2009; IACHR, Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Political Participation from a Human Rights Perspective, Caracas, Venezuela, September 25, 2008 (internal document); *Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer: Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú* [“Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women: Towards Achieving the Millennium Development Goals in Peru”], Chapter 3, p. 43.

is women's lack of identity documents, which particularly impacts women of indigenous and rural communities. The Commission has verified the existence of these barriers in a number of its country reports. In Guatemala, the Commission received information to the effect that "around 30 percent of the women who are eligible to vote are not registered, especially in indigenous and rural communities."²¹⁶ Similarly, in Bolivia "there were complaints of a kind of dual discrimination against indigenous and peasant women who have been unable to obtain identity documents and have thereby been prevented *de facto* from forming or joining political parties and participating individually in elections."²¹⁷ Another formidable barrier for women—especially poor, indigenous, and marginalized women—is geography, in terms of long distances or difficult geographical access to polling places.

119. The Commission notes that poverty and informational barriers are also obstacles to women's exercise of their electoral rights. According to the CEDAW Committee, illiteracy hinders women's understanding of political systems, inasmuch as their "[f]ailure to understand the rights, responsibilities and opportunities for change conferred by franchise also means that women are not always registered to vote."²¹⁸ This particularly affects indigenous women in countries whose election cycles fail to take the languages of their indigenous populations into account. Also according to CEDAW, many women are unaware of their human rights, since women "have less access than men to information about candidates and about party political platforms and voting procedures, information which Governments and political parties have failed to provide."²¹⁹

120. The Commission also observes the persistence of gender stereotypes and discriminatory cultural practices and customs that discourage women from voting. For example, the Mexican State noted, "in cities with a high percentage of indigenous population, cultural traditions and customs discourage women from running for elected public office."²²⁰ The political culture and male chauvinistic attitudes play a formidable role in gender discrimination, which can stand in the way of women's right to vote and be elected. Traditional gender roles such as those associated with women's reproductive role, "double burden," and work in the home, hinder the exercise of these rights.

121. Finally, the Commission is concerned because violence, both domestic and political, deters women from voting and keeps their voices from being heard on

²¹⁶ IACHR, *Justice and Social Inclusion: The Challenges of Democracy in Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, December 29, 2003, para. 285.

²¹⁷ IACHR, *Access to Justice and Social Inclusion: The Road Towards Strengthening Democracy in Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, June 28, 2007, para. 317.

²¹⁸ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 20, a). Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²¹⁹ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 20, a). Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²²⁰ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009.

electoral issues. The Commission has observed that the displacement of the population, owing to armed conflict and electoral violence, are barriers to the full exercise of women's political rights. Recently, it came to the attention of the Commission that in public demonstrations associated with the *coup* in Honduras, "law enforcement personnel discriminate against women. They are not only beaten on numerous occasions, but are also victims of sexual violence."²²¹ The Commission has observed that the armed conflict in Colombia has undermined women's political participation, particularly that of women's organizations working to influence the public agenda, whether through activities traditionally associated with the needs of the female population or those undertaken in the defense of the human rights of women affected by armed conflict.²²² The Commission reminds the States of their obligation to prevent and punish acts of discrimination and violence against women, and to implement U.N. Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security (2000), which requires that women participate in decision-making to resolve situations involving armed conflict, and to adopt measures to protect women and girls from the various forms of gender-based violence.²²³

122. According to the CEDAW Committee, the existence of these obstacles "at least partially explains the paradox that women, who represent half of all electorates, do not wield their political power or form blocs which would promote their interests or change government, or eliminate discriminatory policies."²²⁴ Consequently, it is the position of the CEDAW Committee that the States parties "take appropriate steps to ensure that women, on the basis of equality with men, enjoy the right to vote in all elections and referendums, and to be elected. These rights must be enjoyed both *de jure* and *de facto*."²²⁵

B. Obligations of States to guarantee women's electoral participation

123. According to the rules of the inter-American human rights system, the States have an obligation to guarantee the right of women to vote and be elected on the basis of equality with men. Consequently, the States have an obligation to remove material obstacles that hinder women's exercise of their rights as citizens, including the lack of identification documents. As indicated in a United Nations report regarding progress on the Millennium Development Goals in Peru: "One necessary condition for guaranteeing the

²²¹ IACHR, *Honduras: Human Rights and the Coup d'état*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 55, 30 December 2009, para. 529.

²²² IACHR, *Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 67, October 18, 2006, para. 225.

²²³ See United Nations Security Council Resolution 1325 (2000), adopted by the Security Council during its 4213th meeting, October 31, 2000, S/RES/1325 (2000); IACHR, *Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 67, October 18, 2006, para. 241, Recommendation 57.

²²⁴ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 21. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²²⁵ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, Political and public life*, 1997, para. 18. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

effective participation of women in politics and the comprehensive exercise of their citizenship, is having identification papers.²²⁶

124. The Commission has noted in its report entitled *Justice and Social Inclusion: The Challenges of Democracy in Guatemala* that “[w]hile long-entrenched stereotypes and discrimination have been obstacles for women’s participation, other more pragmatic barriers have also conspired to prevent women from voting, such as the lack of official identification papers or voter rolls.”²²⁷ Therefore, it is necessary for States to take steps to encourage women who do not have identification papers to register their identity, especially in rural areas and places with large indigenous and Afro-descendant populations, and to ensure that voter rolls are updated in these areas.

125. The Commission observes with concern the use of coercion against women voters, stemming from men’s coercive control of women in the family. For example, in Mexico “frequently husbands, fathers, brothers, or sons will do the voting for [women] in their communities, with the blessing of the authorities.”²²⁸ As well in El Salvador, “many women have to ask their husbands or partners for permission to vote.”²²⁹ Consequently, the CEDAW Committee has recommended that the States prevent “any such practices.”²³⁰

126. Moreover, it is essential to counteract gender roles that confine women to the home. According to information furnished by the States²³¹ and specialized studies,²³² the IACHR has determined that, to a large extent, cultural patterns and norms limit the role of women to the care of children and household tasks, which in turn make it more difficult for women to vote. Accordingly, the CEDAW Committee has noted: “Women’s double burden of work, as well as financial constraints, will limit women’s time or opportunity to follow electoral campaigns and to have the full freedom to exercise their

²²⁶ See United Nations, *Towards Meeting the Millennium Development Goals in Peru*, 2004, Chapter 3, p. 44.

²²⁷ IACHR, *Justice and Social Inclusion: The Challenges of Democracy in Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 December 2003, para. 285.

²²⁸ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

²²⁹ Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 20, 2009.

²³⁰ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, Political and public life*, 1997, para. 20 (c). Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²³¹ See responses of the Ecuadorian, Honduran, Brazilian, Salvadoran, and Panamanian States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation (2009).

²³² Inter-American Institute of Human Rights (IHR), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica* [“Women’s Political Rights: The Female Vote in Mexico and Central America”], United Nations Population Fund (UNFPA), Danish International Development Agency (DANIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), (2009).

vote.”²³³ Therefore, the Commission considers it necessary that the States take steps to reform discriminatory cultural practices and gender roles within the family that hinder women’s free and equal right to vote and prevent them from taking part in elections.

127. The Commission notes that some States have implemented initiatives to generate disaggregated data to enable them to develop or plan public policies with a gender perspective. For example, the State of Venezuela designed the Bolivarian Observatory on Gender which aims to strengthen the link between the National Institute of Statistics and INMUJER to produce statistical data for gender mainstreaming in public policies.²³⁴ However, it bears mentioning that several States have indicated they lack statistical data on electoral issues broken down by gender, including Brazil, Colombia, Honduras, Guyana, and Suriname.²³⁵ Also, difficulties obtaining official electoral data and/or data disaggregated by sex have been documented in El Salvador, Guatemala, Mexico, Nicaragua, and Panama.²³⁶ Consequently, the Commission urges the States to take the necessary steps to improve their access to electoral information and prepare the corresponding statistical data disaggregated by gender.

128. Likewise, the State should take the necessary steps to eliminate formal and structural obstacles standing in the way of women exercising their rights to vote and to be elected on the basis of equality with men. Based on the right of women to vote and to be elected in genuine periodic elections established in Article 23(1)(b) of the American Convention on Human Rights, the IACHR urges the States to implement positive measures to guarantee the right of women to participate in elections. Such measures include: improving women’s access to polling places; streamlining procedures for the issuance of identity documents; organizing informational campaigns to encourage women to vote; improving electoral statistical data, facilitating the breakdown of this data by gender, ethnic group, and race; and promoting the civil and political rights of women in marginalized and poor areas.

²³³ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, Political and public life*, 1997, para. 20 (b). Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

²³⁴ See Response of Venezuela to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 4, 2009.

²³⁵ See Response of the Brazilian, Colombian, Honduran, Guyanese, and Surinamese States to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, (2009).

²³⁶ Inter-American Institute of Human Rights (IHR), *Derechos Políticos de las Mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica* [“Women’s Political Rights: The Female Vote in Mexico and Central America”], United Nations Population Fund (UNFPA), Danish International Development Agency (DANIDA), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), (2009), p. 63, 76, 119, 120, 147, 162, 171.

V. THE ROAD TO SUBSTANTIVE EQUALITY: SPECIAL TEMPORARY MEASURES TO GUARANTEE WOMEN'S FULL POLITICAL PARTICIPATION

129. Based on information from a variety of state and non-state sources,²³⁷ the IACHR has identified several areas of progress on the adoption of special temporary measures in the region. Examples of this progress include increased women's representation in all three branches of government (executive, legislative, and judicial), thanks to the enactment of laws establishing either a minimum or maximum percentage of women holding popularly elected positions—better known as “quota laws”—and the recognition of the States of their obligation to adopt measures to ensure the presence of women at decision-making levels. Furthermore, penalties have been established for failure to comply with quota laws, in addition to mechanisms for correcting candidate lists, including warnings, public reprimands, and fines for political parties, which represent another area of progress in terms of compliance with these laws.

130. Moreover, political parties and political movements have signed pacts to foster women's participation in democracy and to encourage their incursion into positions of formal power.²³⁸ Some significant areas of progress in the implementation of special temporary measures include: raising awareness on women's political rights, through the organization of workshops and training events to build the political and leadership skills of women candidates; and development of diagnostic tools to evaluate the rights situation of indigenous and Afro-descendant women, as well as programs to foster their participation in the public life of their countries. The adoption of measures such as these has helped increase women's participation in public office, especially within legislative assemblies and ministerial cabinets.

131. Despite these advances, the Commission notes that formidable challenges remain to achieving *de jure* and *de facto* equality of women in public life. One of the main challenges identified is the effective implementation of special temporary measures and gender quota laws. In this regard, the Commission has received reports that

²³⁷ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 16, 2009; Response of the Venezuelan State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 3, 2009; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009; Response of the Brazilian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 30, 2009; Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, “*La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America*” [“*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*”], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007; ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6, 2007; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008); Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Public and Political Participation, Santiago, Chile, September 14, 2007.

²³⁸ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009; Response of the Venezuelan State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 3, 2009.

point to a lack both of penalties for noncompliance and mechanisms for monitoring this legislation, as well as interpretations of such legislation in the courts and by elections authorities that have been unfavorable to women. In addition, the Commission notes with concern that some governments and political parties in the region have been reluctant to implement these measures, especially those mandating the adoption of quota laws and mandatory funding of female candidates. In large measure, this resistance is attributable to perceptions that politics is “a man’s game.” Thus, another significant challenge in the region involves changing socio-cultural patterns that discriminate against women and foster errant perceptions of their ability to govern and participate in public life.

A. Adoption and implementation of special temporary measures: progress and challenges

132. The IACHR considers that one significant measure undertaken to achieve progress over the last decade, is the adoption by 15 States in the Americas of legislation establishing a minimum or maximum percentage of women in positions of publicly appointed or elected office²³⁹ (gender quotas), while one State has incorporated within its constitution the obligation to adopt special temporary measures.²⁴⁰ It bears special mention that Guyana is the only country of the Caribbean to expressly enact into legislation a 30-percent quota of women.²⁴¹ While the remaining countries of the Caribbean have not expressly enacted gender quotas in their legislation, all have nevertheless adhered to the principle whereby 30 percent of positions are to be occupied by women, as recommended by the Santiago Consensus (1997) and the Commonwealth Caribbean Ministers responsible for women’s issues.²⁴²

133. The percentages established in quota laws have varied, but usually stipulate a mandatory 30 percent quota on women’s representation in positions of elected office or senior public appointments, and a 70 percent maximum quota on candidates of

²³⁹ The following countries have adopted gender quota laws for positions of publicly elected office: Argentina (1991); Bolivia (1997); Brazil (1997); Costa Rica (1996); the Dominican Republic (1997); Ecuador (1997); Guyana (2000); Haiti (2005); Honduras (2000); Mexico (1996); Panama (1997); Peru (1997); and Paraguay (1996). Colombia’s Law No 581 (2000) establishes a minimum 30% of positions “at the highest level of decision-making” and at “other decision-making levels” are to be occupied by women. This rule does not apply to administrative, judicial, or other specialized merit-based careers or publicly elected office. However, said rule establishes that “the process of appointment to positions is carried out by a panel selection system, and that the name of at least one woman shall be included in the formation of panels, and that nominees considered by such panels include the names of men and women in equal proportion.” See Law No. 581 (2000), Articles 5 and 6, Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, received May 11, 2009.

²⁴⁰ Article 65 of Ecuador’s Constitution stipulates that “[...]The State shall adopt affirmative action measures to guarantee the participation of discriminated sectors.” See Constitution Ecuador, (2008).

²⁴¹ Section 11B of the Representation of People’s Act, Chapter 1:03 provides that at least one-third of the list of representatives of each political party wishing to contest the national and regional elections must be women. See response of the de Guyana to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 17, 2009.

²⁴² ECLAC, *Women’s Political Participation and Gender Parity in Decision-Making at All Levels in the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, Ecuador, 6-9 August, 2007, LC/CAR/L.129 (CRM.10/7), July 30, 2007.

either sex.²⁴³ The benefits of enacting gender quota laws where there is a past pattern of discrimination include the increased presence of women at decision-making levels, raising public awareness about inequality, and prompting debate on priority issues of gender equality.²⁴⁴ As was noted by the CEDAW Committee, “[r]esearch demonstrates that if women’s participation reaches 30 to 35 percent (generally termed a ‘critical mass’), there is a real impact on political style and the content of decisions, and political life is revitalized.”²⁴⁵ Owing to the implementation of special temporary measures, in Argentina, Costa Rica, and Ecuador, women have achieved a level of critical mass in their parliaments, with percentages of between 30 and 40 percent.²⁴⁶

134. According to the data studied by the IACHR, quota laws have had a positive impact on the region, as their adoption has contributed to an increase in female political representation.²⁴⁷ Following the enactment of gender quotas, women’s representation in parliament increased from 6 to 36.2 percent in Argentina; from 15.8 to 38.6 percent in Costa Rica; from 5.5 to 23.4 percent in Honduras; from 10.8 to 29.2 in Peru; from 8.8 to 22.4 percent in Mexico (lower house); and from 3.7 to 16 percent in Ecuador.²⁴⁸ With the exception of Cuba, women’s political representation has also increased in countries without quota laws, “although more slowly and less steadily, since in

²⁴³ In Colombia, Law No. 581 establishes a 30% quota on women’s participation in first-level positions of the executive branch; Ecuador, 30% with 5% increments until equal representation is achieved; Mexico establishes a 40% quota on candidates by sex in proportional representation lists and coalition candidacies, but this does not apply to direct elections. See response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009; response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, June 16, 2009; response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009.

²⁴⁴ Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, “*La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America*” [“*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*”], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007.

²⁴⁵ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997. Available at: Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>, para. 16. Similarly, a 30% quota for women’s representation in legislative bodies was established at the Inter-Parliamentary Conference (1997), as a means for building the capacity of minorities to incorporate their issues in the public agenda and form beneficial political alliances. See “Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Representation,” *Social Forces*, June 2005, p. 1706.

²⁴⁶ Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments, Situation as of 31 December 2010*, available at: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

²⁴⁷ Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women’s Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 13; United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women’s Political Participation*, 2006, p. 36, available at: <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>, consulted July 27, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008) p. 10; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters (2008).

²⁴⁸ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6, 2007, p. 31.

these cases the presence of women representatives depends more on political will than on statutory requirements.”²⁴⁹

135. The Commission has also taken note of government outreach efforts to raise awareness on the political rights of women and encourage the empowerment of women leaders at the levels of decision-making. Workshops and other programs to train women leaders, female candidates for elected political office, women’s advocacy organizations, and women in positions of power on the importance of their participation in politics, as well as discussion forums that have also addressed the topic of electoral quotas, constitute positive efforts for promoting women’s human rights.²⁵⁰ Furthermore, it is in the best interest of governments to recognize the need to implement special temporary measures, which in turn allow the gender dimension to permeate public policies and thereby ensure the elimination of all forms of discrimination affecting ethnic groups.²⁵¹

136. Despite the progress made, the structural barriers described earlier, as well as patriarchal culture, and the resistance of political party elites to female political participation, are some of the factors that slow down the implementation and effective application of special temporary measures in the political sphere. Based on information from a variety of sources,²⁵² the Commission notes that because these barriers persist in several countries of the Hemisphere, there is still resistance to the implementation of special temporary measures in the political sphere, and that in countries such as Chile and the United States a large segment of the population is against enacting “gender quotas.” Another problem this report identifies with respect to ensuring the equal representation of women in public life is the lack of effective implementation of certain special temporary measures, such as quota laws.

137. Accordingly, one of the more significant challenges in the region involves the fight to incorporate parity into public-sphere action, while noting the disadvantages women face in the private sphere. Parity is a qualitative concept which connotes “the redistribution of power in three specific spheres: the labor market, decision-making and family life.”²⁵³ At the international level, the Millennium Development Goals (2000) and

²⁴⁹ *Ibid*, p. 35.

²⁵⁰ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009; response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009; response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, June 16, 2009.

²⁵¹ Response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 11, 2009.

²⁵² See Claudia Ranaboldo, Yolanda Solana (coord.), Latin American Center for Rural Development (RIMISP), *Gender Inequality in Women’s Political Participation in Latin America and the Caribbean*, UN-INSTRAW/AECID, 2008, p. 13; United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women’s Political Participation*, 2006, p. 36, available at: <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consulted July 27, 2009.

²⁵³ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 4.

the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women (1995) established the need to achieve gender equality, the empowerment of women, and parity in political representation as essential conditions for development²⁵⁴. According to one IDB study, the main goal of parity in government is to achieve equitable gender representation in decision-making processes, which has been defended as a democratic principle and a mechanism for increasing women's political representation. This goal is based on the idea that women have a personal right to take part in decisions that affect the well-being of all in society, not only as equals but also as another half of the population with their own interests and needs.²⁵⁵

138. The IACHR underscores the fact that consensus exists for advocating parity in both public and private life. The American States have recognized that "parity is one of the key driving forces of democracy, that its aim is to achieve equality in the exercise of power, in decision-making, in mechanisms of social and political participation and representation, [and] in various types of family relations."²⁵⁶ Accordingly, the States have agreed: "To adopt all necessary affirmative action measures and mechanisms, including the necessary legislative reforms and budgetary allocations, to ensure the full participation of women in public office and in political representative positions with a view to achieving parity in the institutional structure of the State (executive, legislative and judicial branches, as well as special and autonomous regimes) and at the national and local levels [...]."²⁵⁷ Also, a recent ECLAC public opinion poll found that 75% of Latin American opinion leaders believe that taking concrete measures to ensure gender parity in politics helps "strengthen democracy."²⁵⁸

139. Also noteworthy are the gender parity measures adopted by Venezuela, Ecuador, Chile and Costa Rica. For example, in 2008, the National Electoral Council of Venezuela demanded that the political organizations ensure parity and the alternation of gender in their lists of candidates for deliberative bodies for the regional elections of that year. Thus, in the District of Alto Apure in Venezuela, through Resolution No. 080721-658, it was established that "nominations for the Regional Legislative Council, the Metropolitan Councilors, and the Alto Apure District Councilors that will participate in the elections

²⁵⁴ See United Nations, Millennium Development Goals, Objective 3, 2000, available at: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/gender.shtml>>; Fourth World Conference on Women, Beijing (1995), Platform for Action, Strategic Objective G.1., Women in power and decision-making, available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/decision.htm>>

²⁵⁵ Elba Luna, Vivian Roza and Gabriela Vega, *The Road to Power: Latin American Women Ministers 1950-2007*, Inter-American Development Bank, Program for the Support of Women's Leadership and Representation (PROLEAD), 2008, p. 18.

²⁵⁶ ECLAC, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, *Quito Consensus*, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007, para. 17.

²⁵⁷ *Ibid*, para. 25 (1), ii.

²⁵⁸ See ECLAC, Press Release, "ECLAC Poll: 75% of Latin American Opinion Leaders Believe Gender Parity in Politics Strengthens Democracy." The survey was carried out from late 2009 to early 2010 among leaders of the public and private sectors in the region. Available at: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/38675/P38675.xml&xsl=/prensa/tpl-i/p6f.xsl&base=/prensa/tpl-i/top-bottom.xsl>>

governed by these rules, shall ensure parity and alternation of 50% for each sex. If it is not possible to apply parity, the nominations must ensure at least 40% and a maximum of 60% for each sex.” The resolution also stipulated that when the applications do not respect the criterion of parity and alternation, they will not be considered²⁵⁹.

140. The Ecuadorian Constitution also stipulates that parity is generally required in all political decision-making bodies (popular elections, government ministries, agencies, and other decision-making entities; the justice system; and oversight bodies and political parties).²⁶⁰ Also in Ecuador, different efforts have been coordinated to reach parity by the different stakeholders including the Parliament, the Electoral Tribunal, the media and the women’s movement.²⁶¹ Chile, Venezuela, and Costa Rica have also promoted the parity principle in certain areas of government.²⁶²

141. The Commission notes that these measures have successfully increased women’s political participation in public office. Accordingly, the IACHR recommends that the States take the necessary actions to ensure the full incorporation of women in public life in conditions of equality, through the establishment of special temporary measures, and other measures designed to achieve parity.²⁶³ As explained in the next section, these measures should be fully implemented and for the period that they are necessary, and then repealed, so that the establishment of maximum levels of participation does not become a limitation of more advances.

B. Quota laws: platforms for parity or glass ceilings?

142. The Commission notes that the effective implementation of quota laws, as such, pose several challenges. Subject matter experts and civil society organizations have reported that the effectiveness of gender quotas can be limited based on their compatibility with the electoral system, their precise language, and the absence of or

²⁵⁹ See Venezuela’s National Electoral Council, *Chronology of the Electoral Law*. Available [in Spanish only] at <http://www.cne.gob.ve/web/la_institucion/antecedentes.php>. Response of the Venezuelan State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 14, 2009.

²⁶⁰ Ecuadorian Constitution, Article 65 (1998).

²⁶¹ Presentation of Solanda Goyes “Parliaments before the agenda on women’s rights: challenges and current situation”, citing a research elaborated by IDEA International and Agora Democrática. Hemispheric Forum “Women’s Leadership in Democracy”, Inter-American Commission of Women, Washington DC, April 6, 2011.

²⁶² An initiative pursued by President Bachelet to ensure a gender balance in her cabinet; reform of the Electoral Code of Costa Rica, approved on July 19, 2007, and which established that the delegations, lists, and bodies must contain 50% women and 50% men; See ECLAC, *Report of the Tenth Session of the Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, August 6-9, 2007, LC/G.2361(CRM.10/8), April 1, 2008, para. 78.

²⁶³ Inter-American Commission of Women, Resolution 172/94 (XVII-O/94), Strategic Plan of Action of the Inter-American Commission of Women, Women’s Participation in Power and Decision-making Structures, A. Balance, point 5.

noncompliance with penalties.²⁶⁴ Some of the shortcomings of quota legislation are attributable to their scope of coverage, i.e., enacting of quota laws for presidential elections, but not for municipal elections, or providing different quotas for women's participation in the different legislative bodies. According to some civil society organizations, percentages are not implemented equally between legislative bodies, or between national and local elections, thus establishing a greater level of hierarchy and prestige for men.²⁶⁵

143. In most of the countries that have implemented quotas, the Commission has observed that they only apply to popularly elected office and not to public appointments. Only some countries such as Colombia, Panama, and Ecuador have established the legal obligation to include women in publicly appointed office.²⁶⁶ Accordingly, the IACHR urges the States to expand special temporary measures so as to ensure the participation of women in all branches of government (legislative, executive, and judicial), and at the different state levels (federal, state and municipal).

144. Although the enactment of quota laws represents a notable area of progress with respect to the inclusion of women in public office, the IACHR nevertheless observes a significant lack of compliance with such legislation.²⁶⁷ As discussed previously, the case of *María Merciadri di Morini v. Argentina*,²⁶⁸ provides a notable example. In 1994, Ms. Merciadri filed a petition with the IACHR alleging responsibility on the part of the Argentine State for the violation of electoral laws that establish, with respect to gender quotas, the obligation of political parties to include the names of female candidates on

²⁶⁴ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 10.

²⁶⁵ IACHR, *Thematic hearing on the Participation and Access of Women to Political Power in the Americas*, 127th period of sessions, March 1, 2007.

²⁶⁶ The Ecuadorian Constitution enshrines the principle of parity in both publicly appointed and elected office (Article 65). Panama's Equal Opportunity Law establishes that 30% of positions with ministries, vice ministries, autonomous and semi-autonomous agencies, and all other government entities are to be occupied by women. Colombia's Law No. 581 stipulates that at least 30% of decision-making positions at the highest level, as well as other decision-making positions, are to be filled by women (Article 4). For the purposes of said law, "decision-making positions at the highest level" is understood as "the most senior-level positions of the three branches of government and of the organs of public power at the national, departmental, regional, provincial, district, and municipal levels" (Article 2); as well as "other decision making bodies [...] corresponding to positions with the power to appoint and remove at the level of the executive branch, administrative personnel of the legislative branch, and all other organs of public power, other than those to which the previous article refers, and that include steering authority in the formulation, planning, coordination, implementation, and oversight of the actions and policies of the State at the national, departmental, regional, provincial, district, and municipal levels, including positions with the power to appoint and remove at the level of the judicial branch" (Article 3). See response of the Colombian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 11, 2009.

²⁶⁷ See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008) p. 20; Response of Corporación Humanas to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, Colombia, May 28, 2009.

²⁶⁸ See IACHR, Report No. 103/01, Friendly Settlement, Case 11.307, *María Merciadri di Morini* (Argentina), October 11, 2001, para. 2.

political party slates in numbers “proportional to the chances of being elected”; and the absence of an effective remedy to contest the lack of compliance with this legislation.²⁶⁹ The IACHR has taken note of cases in which political parties place the names of women candidates on substitute lists, or run them for election in other districts where they have little chance of winning, in order to “formally comply” with quota laws.²⁷⁰

145. Thus, one of the challenges in the Americas is overcoming the defects in some quota legislation and to ensure that it is effectively enforced. The IACHR has observed that in countries whose electoral legislation includes rules governing the positioning of candidates and enforcement mechanisms, such as Costa Rica, Ecuador, Argentina, and Mexico, women have achieved higher rates of political representation, while in others, such as Panama, Venezuela, and Brazil, which despite having enacted quota laws, have not provided mechanisms to ensure effective compliance therewith.²⁷¹ Accordingly, the IACHR considers it necessary to promote the compatibility of quotas with the electoral system and the context in which they are implemented, such as party mechanisms governing the rank order of candidates, so as to ensure women have real possibilities of being elected.²⁷²

146. The IACHR observes with concern that fact that in some countries, gender quota legislation has been interpreted to mean the maximum number of seats or positions of power women must occupy, which undermines the spirit of such legislation. In this way, quotas have been turned into a “ceiling” to block more women from entering, instead of being a minimum and critical platform to guarantee their political participation.²⁷³ This situation has occurred in Argentina, where civil society organizations have informed the Commission that the country’s quota law is looked upon as a “glass ceiling,” thus preventing women’s incursion into the political sphere beyond the percentage established in said law.²⁷⁴

²⁶⁹ The Commission considered that the facts alleged could constitute violations, on the part of the Argentine State, of due process guarantees (Article 8), the right to participate in government (Article 23), the right to equal protection (Article 24), and the right to judicial protection (Article 25) of the American Convention. Finally, upon reaching a friendly settlement agreement, the Argentine State issued Decree No. 1246, which regulates the Quota Law, stipulating the criteria to be taken into account for male and female candidates to positions of elected office, in such a way as to ensure effective compliance with the minimum 30% quota established for women. IACHR, Report No. 102/99, Case 11.307, María Merciadri di Morini (Argentina), September 27, 1999, para. 27, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3, April 13, 2000.

²⁷⁰ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

²⁷¹ See *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters (2008), pp. 15-16.

²⁷² Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008),

²⁷³ See Cecilia Barraza, “Women’s Participation in the Electoral Process,” Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Public and Political Participation, Santiago, Chile, September 14, 2007.

²⁷⁴ IACHR, *Thematic hearing on the Participation and Access of Women to Political Power in the Americas*, 127th period of session, March 1, 2007.

147. The IACHR has also noted that, in practice, the interpretation of quota laws is less than favorable to women. In the case of *Janet Espinoza Feria et al. v. Peru*,²⁷⁵ admitted by the Commission in 2002, the petitioners alleged that Peruvian electoral authorities, represented by the National Board of Elections [*Jurado Nacional de Elecciones*], applied a restrictive interpretation of the Elections Law (No. 26859), which stipulates that parliamentary candidate lists should include no less than 30 percent *women or men*. The petitioners contended that instead of interpreting the provision as an affirmative action designed to facilitate women's participation and access to popularly elected positions, the decision handed down by the National Board of Elections discriminated against women candidates from the Callao, Ica, and La Libertad districts running for parliament in 2001, and, as a result, the percentage of women candidates in the first two districts was decreased to 25 and 28.5 percent in the case of the latter district. The Commission has observed that the allegations put forward by the petitioners may constitute violations of the rights to equality and nondiscrimination, as well as other political rights of women enshrined in the American Convention.²⁷⁶

148. The IACHR considers that another major challenge with respect to the implementation of quota laws concerns establishing mechanisms to enforce such legislation by providing sanctions and/or or monitoring systems to ensure these laws are correctly implemented. A number of sources²⁷⁷ have documented the weakness of regulations in the form of sanctions for noncompliance with quotas, as well as the absence of administrative and judicial mechanisms for the enforcement of these laws. In a number of countries, the IACHR has noted that civil society organizations, instead of the electoral organs, are performing the monitoring tasks associated with gender quota laws. Moreover, some States have conceded that their quota legislation does not provide sanctions for noncompliance,²⁷⁸ or where sanctions do exist, the pertinent judicial or electoral authorities fail to impose sanctions on the political parties.²⁷⁹

149. While quota laws represent a successful strategy for increasing the presence of women in parliament, the Commission notes that, in most countries that have

²⁷⁵ IACHR, Report No 51/02 (Admissibility), *Janet Espinoza Feria et al*, Petition 12.404 (Peru), October 10, 2002.

²⁷⁶ IACHR, Report No. 51/02 (Admissibility), *Janet Espinoza Feria et al*, Petition 12.404 (Peru), October 10, 2002, para. 55.

²⁷⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, League of Women Voters (2008), p. 15; Cecilia Barraza, "Women's Participation in the Electoral Process," Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Public and Political Participation, Santiago, Chile, September 14, 2007, p. 3; Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, "*La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America*" [*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*"], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 25.

²⁷⁸ Response of the Brazilian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 30, 2009.

²⁷⁹ Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 27, 2009.

adopted such laws, obstacles remain to women achieving the quotas of representation and participating in decision-making spheres, e.g., by forming “critical mass” in parliament.²⁸⁰ Accordingly, there is a growing consensus in the regions that quota laws should be introduced along with other measures to strengthen democratic institutions, and promote the inclusion of women’s interests on the public agenda. According to ECLAC, in countries such as Costa Rica, Argentina, and Peru, in which women have formed a critical mass in the lower houses of parliament, they have been assisted by “broad cross-party alliances, intensive work within the parties, support for women’s advancement mechanisms, the decisive leadership of the women’s movement, and democratic conditions that allowed the adoption of quota laws as a means of moving towards equality.”²⁸¹ Accordingly, the Commission urges the States: to develop the strategies necessary to promote the active citizenship of women, by strengthening women’s leadership and participation in civil society, community; to foster favorable public opinion about the inclusion of women in politics; and to adapt the provisions of quota legislation to the specific electoral systems in which they operate.

VI. POLITICAL PARTIES AND DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

150. Political parties play an essential role in promoting the equality of women’s political participation and the incursion of female candidates in public office. As noted by the CEDAW Committee, political parties constitute “a valuable training ground for women in political skills, participation and leadership”²⁸² for public affairs. As undeniable pillars of contemporary democratic life,²⁸³ political parties act as institutional conduits to facilitate women’s access to power and are critical stakeholders with respect to the nomination and selection of female candidates to elective office. For these reasons, the inclusion and acceptance of women in party structures, as well as their participation and representation in these organizations is vital to the exercise of women’s political rights. In this section, the IACHR identifies several areas of progress made in the region toward eliminating discrimination against women within political parties, such as the adoption of political party bylaws that promote women’s equal participation in public life, the implementation of special temporary measures to facilitate women’s access to decision-making positions, and raising awareness on women’s political rights.

151. However, the Commission has also taken note of significant obstacles hindering the incursion of women in party structures and limiting opportunities for them to

²⁸⁰ Costa Rica and Ecuador have reached levels of “critical mass” of women parliamentarian of 36.8 and 32.3%, while other countries, such as Brazil, only reach 9%. See Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments*, (Situation as of 31 May 2009), available at: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, consulted on June 30, 2009.

²⁸¹ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 33.

²⁸² United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 23, *Political and public life*, (1997), para. 34.

²⁸³ See Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina* [“Legal Regulation of Political Parties in Latin America”], UNAM/IDEA, (2006), p. XI, available [in Spanish only] at: <http://www.idea.int/publications/lrpp/index.cfm>

participate therein. The main barriers in this sense are associated with the political culture and resistance on the part of the political parties, which have excluded women from participating in public affairs, and consequently, damper prospects for female leadership within the parties and in public life. Other factors that have limited women's political participation in the party apparatus include gender roles that call into question women's ability to participate in public life and difficulties balancing the responsibilities of domestic with those of public life and political party activities.

152. Other obstacles women face are the lack of funding and resources for their political campaigns, and the absence of special temporary measures to promote gender equality within party bylaws. Where special temporary measures do exist, another obstacle is gaps in their implementation and the absence of sanctions for electoral and judicial institutions to the political parties when these special measures are not applied. In order to overcome these barriers, the Commission reminds the States and the political parties of their obligations to eliminate discrimination against women in public life and to facilitate their incorporation into decision-making spheres.

A. Political party best practices to facilitate women's political participation

153. One area of progress observed by the Commission in the region involves the adoption of laws to promote women's representation and political participation within party structures. For example, the Ecuadorian Constitution stipulates that political parties must guarantee internal democracy, the rotation of power of their leaders on the basis of gender equality, and accountability.²⁸⁴ The electoral legislation of Honduras establishes that political parties must foster the necessary material conditions to facilitate the incorporation of women into all aspects of party life,²⁸⁵ as well as the obligation to have a policy of gender equality. Peru's Political Party Law (Law No. 28094), enacted in 2003, included a mandatory 30-percent quota for both women and men on candidate slates for leadership positions within political parties and movements.²⁸⁶ Costa Rica's electoral laws were amended in 1996 to require political parties to establish within their bylaws a 40-percent quota of women in positions of leadership within the party apparatus, as well as in candidate slates for elected positions, and in assembly delegations at the district, canton, and provincial levels.²⁸⁷

154. The IACHR also recognizes the efforts of political parties in a number of countries to promote the political participation of women. In Mexico, two of the country's three major political parties (the Institutional Revolutionary Party – PRI, and the Party of

²⁸⁴ Response of the Ecuadorian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 16, 2009.

²⁸⁵ Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 28, 2009.

²⁸⁶ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 26, 2009.

²⁸⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 38.

the Democratic Revolution – PRD) have established gender parity in their statutes.²⁸⁸ In Brazil, seven political parties—the Democratic Labor Party (PDT), The Worker’s Party (PT), the Socialist Popular Party (PPS), the Democratic Party (DEM), Communist Party of Brazil (PCdoB), the Socialism and Freedom Party (PSoL), and the Green Party (PV)—include within their bylaws gender quotas or special temporary measures to promote the inclusion of women in party leadership positions. Some Venezuelan political organizations have adopted decisions that promote the principles of parity and rotation in their electoral lists.²⁸⁹

155. Moreover, a number of political parties in Argentina, Bolivia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, Honduras, Panama, Paraguay, and Peru apply gender quotas in their candidate lists for elected office or party leadership positions.²⁹⁰ Even in countries without quota laws, some political parties have introduced special temporary measures within their organizations. Examples include Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Venezuela, and Uruguay.²⁹¹ The IACHR has also received information from States indicating that political parties are promoting the inclusion of women in party leadership positions. For example, during the pre-election cycle in Brazil, some political parties provide training courses to prepare women candidates for office.²⁹² Mexico’s Federal Electoral Code requires political parties to allocate 2 percent of their annual training budgets for women’s political skill-building, promotion, training, and leadership.²⁹³

²⁸⁸ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

²⁸⁹ Response of the Venezuelan State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 14, 2009.

²⁹⁰ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008), Annex.

²⁹¹ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 37.

²⁹² Response of the Brazilian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 31, 2009.

²⁹³ Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009.

B. Political party obstacles to the inclusion of women

156. The Commission acknowledges progress in increasing women in leadership positions within political parties. In this sense, specialists in the field noted that in some countries such as Bolivia, Costa Rica and Honduras, women party leaders have reached up to 38% of the total representation within political parties²⁹⁴. Despite this progress, the IACHR notes that women's participation in political party leadership positions is still quite low in most countries. According to a study conducted on this topic, despite women's active participation upon entering political parties, their representation in party leadership positions rarely tops 25 percent.²⁹⁵ With regard to Chilean political parties, the Commission has expressed concern over the fact that "[w]omen hold very few leadership positions (president, secretary general and treasurer) in the political parties and the number of women who figure on the lists of candidates that the parties present to the Chilean electorate is still very small."²⁹⁶ Similarly, the Commission expressed its concern to the Guatemalan State over the fact that "[w]omen's participation in political parties has been described as 'very limited and virtually nonexistent.' There is no provision in the law to address the need for equal participation of men and women within political parties."²⁹⁷ During on-site visits of the Commission to Haiti, a number of different sources indicated that women are under-represented in political parties and in decision-making structures.²⁹⁸ The lack of women's representation in political parties is reflected in the low percentage of female candidates for public office. According to expert research, the percentage of women in political party leadership positions in Latin America is less than 10 percent, although this percentage increases for those parties whose bylaws include gender quotas.²⁹⁹

157. Some of the major obstacles identified by the Commission to promoting women's political representation in the region include resistance on the part of political parties, primarily their leadership, and their limited commitment to overcoming the long-standing exclusion of women from decision-making. The States have recognized that "the political culture characterized by clientele-driven and authoritarian behaviors that

²⁹⁴ Presentation of Solanda Goyes "Parliaments before the agenda on women's rights: challenges and current situation", citing a research elaborated by IDEA International and Agora Democrática. Hemispheric Forum "Women's Leadership in Democracy", Inter-American Commission of Women, Washington DC, April 6, 2011.

²⁹⁵ Esther del Campo, "Women and Politics in Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women's Representation," *Social Forces*, June 2005, p. 1706.

²⁹⁶ IACHR, *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009, para. 114.

²⁹⁷ See IACHR, *Justice and Social Inclusion: The Challenges of Democracy in Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev.1, 29 December 2003, para. 284.

²⁹⁸ IACHR, *The Right of Women in Haiti to be Free from Violence and Discrimination*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 64, March 10, 2009, para. 40.

²⁹⁹ See Teresa Sacchet, "Political Parties: When do they work for Women?," United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, October 24-27, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, December 12, 2005, p. 2.

subordinate gender agendas to the agendas and interests of the political parties”³⁰⁰ constitute formidable barriers to women. According to ECLAC, most women enter parliament through the political party channel—many at the invitation of political leaders.³⁰¹ However, once inside the party apparatus, women must contend with a political culture of exclusion and reluctance to their participation. In this regard, “women [indicate] that it is more difficult to access positions of power within a party, be nominated to electoral lists and enter a parliamentary position, as they tend to be excluded by a culture of male chauvinism and fraternity.”³⁰² One example of political party resistance to the inclusion of women in public life is the unwillingness of party leaders to adopt special temporary measures to help women. As has been pointed out by women’s organizations in Chile, “the main resistance to the adoption of quota laws comes from party leaders and male lawmakers.”³⁰³

158. Moreover, the Commission views with concern that the prevailing political culture of the parties includes gender stereotypes that cast doubt on the ability of women to assume positions of political leadership, as well as “an absence of political formation, analysis, and debate within the political parties and the internalization of certain ideas; for example, that ‘women are not voted’ or that ‘women don’t support women.’”³⁰⁴ Given these reasons, even when women possess the necessary qualities to be viable candidates, parties don’t encourage them to run. According to a study published by the UN-INSTRAW, both the inclusion and recruitment of activists have been strongly influenced by traditional gender roles, and have excluded women from representation and decision-making positions.³⁰⁵ Women’s participation inside political parties is limited by gender role expectations, which relegate them to practical tasks. As a woman politician in Brazil summed it up: “What has happened inside political parties is similar to what happens inside the home. We argue for equality but end doing the practical tasks and men dictate the rules and make the decisions.”³⁰⁶

159. Habitual practices and the party structure also raise barriers to women’s participation within the party apparatus. Examples include party structures characterized

³⁰⁰ Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009.

³⁰¹ ECLAC, *Women’s Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 40.

³⁰² *Ibid*, p. 40.

³⁰³ Response of la Corporación Humanas, Chile, to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 28, 2009.

³⁰⁴ Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, “*La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America*” [*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 19.

³⁰⁵ See U.N. International Research and Training Institute for the Advancement of Women, *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women’s Political Participation*, 2006.

³⁰⁶ UNIFEM, *Who Answers to Women? Gender and Accountability*, Progress of the World’s Women 2008/2009, available at: <http://www.unifem.org/progress/2008/media/POWW08_Report_Full_Text_es.pdf>, Chap 2., p. 23.

as “women unfriendly,” the fact that women’s participation is relegated to logistical tasks, and that little incentive is provided for women to assume party leadership positions or pursue political careers.³⁰⁷ In general terms, the IACHR has observed that the needs of women are not taken into account in political party activities. Even after being selected as candidates, women must balance the demands of family responsibility with those of public life; for example, the time inputs required for political campaigns, sessions of parliament, political party meeting schedules, and the absence of child nurseries and day care centers within parliament facilities, all of which represent significant barriers to women hoping to pursue careers in the public sphere.³⁰⁸

160. The Commission also notes that another significant challenge in the region involves the commitment of the political parties to intervening in the political culture, with a view to achieving a more equitable distribution of power. As some experts have noted, there is a need, “to intervene in the political culture of male and female party activists with a view to achieving more equitable relations, and generally raising awareness among the political leadership as to the needs of women.”³⁰⁹ Accordingly, as was discussed at the Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean: “Political parties must be sensitized to the need for balance in the gender distribution of candidates screened and selected to contest the elections. This has to be reinforced by the availability of financial and other kinds of support that will encourage the female candidates to come forward.”³¹⁰

161. The CEDAW Committee, aware that “political parties are an important vehicle in decision-making roles,” believes that “[g]overnments should encourage political parties to examine the extent to which women are full and equal participants in their activities and, where this is not the case, should identify the reasons for this.”³¹¹ With a view to achieving greater women’s participation within political party structures, the IACHR urges the States to take the necessary steps to ensure that political parties implement mechanisms to raise awareness among the party leadership of women’s needs, to invest in women’s skill-building and leadership training, and to reform party practices that discriminate against women.

³⁰⁷ Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women’s Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 36.

³⁰⁸ See United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic Commission for Africa (ECA), Inter-Parliamentary Union (IPU), Report of the Expert Group Meeting on “Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership,” EGM/EPDM/2005/Report, October 24-27, 2005, para. 45.

³⁰⁹ IACHR, *Meeting of Experts on Discrimination against Women in the Sphere of Political Participation from a Human Rights Perspective*, Caracas, Venezuela, September 25, 2008 (internal document).

³¹⁰ ECLAC, *Women’s Political Participation and Gender Parity in Decision-Making at All Levels in the Caribbean, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, Quito, Ecuador, August 6-9, LC/CAR/L.129 (CRM.107) July 2007, p. 26 .

³¹¹ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation No. 23, *Political and public life*, (1997), para. 32.

162. The IACHR observes that another major obstacle to the presence of women in the public decision-making sphere involves women's lack of access to political party funding and financial resources. Various sources³¹² have pointed out existing inequalities in the access of female candidates to financing for their election bids and to pay the advertising costs of their campaigns. Expert studies have noted that the way political party finances are managed is a factor that limits the presence of women at the spheres of decision-making.³¹³ Insufficient public funding in the region has led to a significant intervention from private sponsors and political party corruption.³¹⁴ The absence of public financing for the internal campaigns of political parties represents yet another factor of inequality for women, inasmuch as "they have fewer personal financial resources and, apparently, support for their candidacies continues to be resisted."³¹⁵ Moreover, women are affected by "the lack of transparency in the internal financing of campaigns and in the management of party funds,"³¹⁶ and the fact that preference is given to funding the campaigns of male candidates.³¹⁷

³¹² See United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women's Political Participation*, 2006, p. 36, available at: < <http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consulted July 27, 2009; United Nations, Division for the Advancement of Women (DAW), Department of Economic and Social Affairs (DESA), Economic Commission for Africa (ECA), Inter-Parliamentary Union (IPU), Report of the Expert Group Meeting on "Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership," EGM/EPDM/2005/Report, October 24-27, 2005, para. 46; Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, "La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America" [*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 16; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 39-40; ECLAC, *Women's Contribution to Equality in Latin America and the Caribbean*, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, Quito, August 6, 2007, p. 51.

³¹³ Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, "La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America" [*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 16.

³¹⁴ Teresa Sacchet, "Political Parties: When do they work for Women?," United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, October 24-27, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, December 12, 2005, p. 5.

³¹⁵ Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, "La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America" [*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 16.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ Teresa Sacchet, "Political Parties: When do they work for Women?," United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, October 24-27, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, December 12, 2005, p. 5.

163. Consequently, the Commission observes that women have more difficulties obtaining and managing economic resources from the government sector provided to the political parties, and from external sources. The IACHR therefore urges the States to develop incentives for political parties to guarantee women's political participation under conditions of equality, such as undertaking a review of legislation and designing public policies to eliminate the barriers imposed by political party recruitment criteria and political financing systems; promoting investment in the electoral density and adequate preparation of women politicians; and increasing budgets for the implementation of programs to facilitate the incursion of women into the political party apparatus.

164. Based on information furnished by state and non-state sources,³¹⁸ the IACHR notes that most national legislation does not include provisions designed to improve the sources and systems of financing for women and political leaders. Worthy of mention in this regard is legislation in Costa Rica, Panama, Mexico, and Argentina, which establishes the obligation of political parties to allocate a percentage of the public funding they receive to promote the political formation and training of women.³¹⁹ Despite the adoption of such legislation, the political parties of some countries have yet to develop regulations for such provisions, thus hindering the implementation of these laws.³²⁰

165. The IACHR emphasizes useful strategies recommended by experts to improve support for female candidates, such as promoting "efficient public financing of campaigns, better regulation of campaign funding, the creation of alternative resources to support women's elections, and the allocation of a percentage of the funds provided to political parties for spending on female candidatures."³²¹ Other actions recommended in expert research include enacting codes of ethics to regulate the use of funds within the

³¹⁸ See United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (UN-INSTRAW), *Experiences from Latin America: Quota Mechanisms for Women's Political Participation*, 2006, p. 36, available at: <<http://www.un-instraw.org/es/biblioteca/gender-governance-and-political-participation/index.php>>, consulted July 27, 2009; Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 40.

³¹⁹ Costa Rica's Social Equality Promotion Act; Panama's Electoral Code, which provides for the mandatory allocation of 25% of public funding for political formation activities, 10% of which for women's training; Federal Electoral Code requires political parties to allocate 2 percent of their annual training budgets for women's political skill-building, promotion, training and leadership. See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 40; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 20, 2009.

³²⁰ This is the case in Panama. See Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *30 Years of Democracy: Riding the Wave? Women's Political Participation in Latin America* (2008), p. 30; *Women in the Americas: Paths to Political Power*, p. 40.

³²¹ See Teresa Sacchet, "Political Parties: When do they work for Women?," United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, October 24-27, 2005, EGM/EPWD/2005/EP.10, December 12, 2005, p. 5.

parties, establishing clear sanctions for improper administration of resources, and setting spending limits on internal and external electoral campaigns.³²²

166. In view of the discrimination against women in access to public funding and the management of resources within the political parties, the States should take the necessary steps to encourage political parties to provide financial resources for the nomination of female candidates for election. As recommended by the CEDAW Committee, “[p]olitical parties should be encouraged to adopt effective measures, including the provision of information, financial and other resources, to overcome obstacles to women’s full participation and representation and ensure that women have an equal opportunity in practice to serve as party officials and to be nominated as candidates for election.”³²³

167. Another significant obstacle hindering women’s access to positions of leadership within the political party apparatus is the lack of special temporary measures — such as gender quotas— and, where such measures do exist, the possibility that they may be applied voluntarily by the parties. The Commission has observed that where gender quotas are voluntary, political parties have less incentive to nominate female candidates and promote parity in political representation between men and women. With respect to Chile, where gender quotas are voluntary, the Commission has observed that “[i]n five congressional elections held from 1989 to 2005, men accounted for 90.3% of the candidates run by the six parties that form Chile’s two main political coalitions, even though three of these parties have introduced voluntary quota measures.”³²⁴ According to information furnished by Honduras, El Salvador, Brazil, and Mexico, while political parties have established gender equity policies and quotas in their bylaws, they fail to comply with such measures.³²⁵

168. Based on information provided by civil society organizations, the IACHR has learned that although political parties include provisions for the promotion of women’s political participation in their bylaws, “in practice women don’t materialize.”³²⁶ Consequently, the Commission has identified certain political party practices that impair

³²² Line Bareiro, Clyde Soto, and Lilián Soto, “*La inclusión de la mujer en los procesos de reforma política en Latin America*” [“*The Inclusion of Women in the Processes of Political Reform in Latin America*”], Inter-American Development Bank, Department of Sustainable Development, Gender Equality in Development Unit, March 2007, p. 16.

³²³ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 32. Available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

³²⁴ IACHR, *Report on the Rights of Women in Chile: Equality in the Family, Labor and Political Spheres*, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 63, March 27, 2009, para. 114.

³²⁵ Response of the Brazilian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 31, 2009; Response of the Mexican State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 20, 2009; Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009; Response of the Salvadoran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, April 20, 2009.

³²⁶ Response from Humanas-Colombia to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women’s political participation, May 28, 2009.

women's access to decision-making levels, such as: running women candidates in races doomed for failure or with few possibilities of winning, high percentages of women run as alternates, or on the top spot of a ticket in order to get them to later resign so that a male alternate can take over. Consequently, one of the main challenges in the regions involves the adoption of measures to ensure political parties meet the gender quotas established in their statutes or election legislation.

169. The IACHR is concerned over the lack of sanctions imposed by electoral and judicial authorities against those parties that fail to comply with the provisions of special temporary measures to advance women, or who interpret such provisions in unfavorable terms to women.³²⁷ For example, with respect to the 2006 elections in Peru, the IACHR has learned that although 11 political parties included female candidates on their presidential tickets, Peru's other nine parties did not, based on that country's National Election Board's interpretation of the law, which limited the application of special temporary measures to parliamentary lists (the law provides that 30 percent of positions are to be occupied by women), without conceding that the mandate was also applicable to the presidential ticket.³²⁸ Similarly, according to information provided by the State of Honduras, political organizations of that country have interpreted the provisions of the 30-percent gender quota do not apply to elected positions, but rather to election slates, and the Honduran Electoral Tribunal has validated that interpretation.³²⁹ Consequently, the IACHR urges the States to amend their elections laws to include sanctions and enforcement mechanisms in the event political parties fail to comply by their own bylaws and national legislation establishing such measures; and to encourage judicial authorities to enforce laws that guarantee the political rights of women.

170. The IACHR emphasizes the commitment of the States in the "Quito Consensus" to "seek the commitment of political parties to implement special temporary measures and strategies for communication, financing, training, political education, oversight and internal organizational reforms in order to achieve participation by women on a basis of parity, taking into account their diversity, both internally and at decision-making levels."³³⁰ Although the States have overriding obligations to guarantee women's participation in the conduct of public affairs and to facilitate their equal access to public office, the IACHR believes that political parties also have a responsibility to ensure the effective participation and representation of women in the political sphere. As has been pointed out by the CEDAW Committee: "While States parties generally hold the power to

³²⁷ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 26, 2009; See response of the Movimiento Manuela Ramos (Peru) to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, April 20, 2009; Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 28, 2009.

³²⁸ Response of the Peruvian State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, June 26, 2009.

³²⁹ Response of the Honduran State to the IACHR questionnaire regarding advances and challenges in the area of women's political participation, May 28, 2009.

³³⁰ ECLAC, Tenth Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, *Quito Consensus*, Quito, Ecuador, August 6-9, 2007, para. 25 (ix).

appoint women to senior cabinet and administrative positions, political parties also have a responsibility to ensure that women are included in party lists and nominated for election in areas where they have a likelihood of electoral success.”³³¹

VII. CONCLUSIONS

171. In this report, the IACHR reaffirms that women’s participation in all spheres of public life is essential for fostering an egalitarian society and consolidating a representative democracy in the Americas. Women’s participation can also have a multiplier effect in terms of protecting their human rights in a number of different spheres besides politics.

172. The inclusion of women in the political arena helps to strengthen democracy by taking their interests and needs into account. Women’s representation in governance also strengthens public accountability to women, and, in general, encourages more women to participate in politics.

173. The Inter-American Commission also reminds the States that the full and equal participation of women in politics not only involves their right to occupy positions of public decision-making and exercise all public duties established in national legislation on equal terms with men, but also the obligation of the States to ensure that the priorities and interests of women are represented on the public agenda. Consequently, the involvement of men and women, other public interest stakeholders, political parties, and civil society organizations are essential to safeguarding this right.

174. The IACHR urges the States, in their efforts to champion gender equality, to continue this work and expand on measures to promote women’s participation at the various levels of political decision-making, including special temporary measures and others designed to guarantee genuine and substantive equality over the long term. In this regard, the IACHR notes that the States should ensure women achieve appropriate representation in all branches of government at the local, provincial/state, and national levels; that they develop strategies to improve the assimilation of women within the political parties; and that they adopt additional measures to fully incorporate the participation of civil society organizations, including those that advocate for women’s interests, in the formulation and implementation of public policies and programs.

175. It is important to bear in mind that the inequalities women have endured with respect their incursion into politics, political representation, and participation, are both caused by and the result of long-standing discrimination against them as citizens. This fact is evident with respect to the gaps existing between the formal recognition of women’s political rights and their real exercise in practice; for example, in the typecasting of women’s gender roles associated with the home and child rearing, in addition to the economic disadvantages women often face. This premise should be borne in mind when

³³¹ United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 23, political and public life*, 1997, para. 28, available at: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>

adopting measures to guarantee women's right to participate in politics on equal terms with men. Also key is to address the needs of specific groups, such as indigenous and Afro-descendant women, who have been traditionally and systematically excluded from the public agenda and political representation.

176. The recommendations established herein are meant to be used in the design of government interventions and measures to guarantee women's political participation and representation in real and substantive terms. First, the recommendations seek to help the States adopt the necessary measures to ensure women's participation and representation in all facets of political life in conditions of equality. Consequently, the recommendations urge the States: a) to establish the necessary conditions to break down the structural and formal barriers confronting women in their access to decision-making positions and in participating in the public life of their countries; b) to compile the necessary statistical data to facilitate the adoption of the relevant and necessary legislation and public policies; and c) to develop strategies for appropriately implementing measures already adopted, with a view to promoting the substantive equality of women within the different spheres of government, such as quota laws. To this end, the recommendations also focus on identifying alternatives for overcoming the economic obstacles confronting women, and strengthening public financing mechanisms that promote women's political participation in the region.

177. Second, the recommendations seek to encourage the States to adopt measures to redefine traditional views of the role of women in society, and to promote the eradication of discriminatory socio-cultural attitudes about women that prevent them from fully participating in public life and in the decision-making spheres of government. The IACHR likewise promotes women's professional development and political formation activities, which contribute to the substantive participation of women leaders and candidates within decision-making spheres.

178. Third, the recommendations urge the States to take the necessary steps to ensure violence against women is prevented, punished, and eradicated, as such violence undermines women's rights to political participation and representation.

179. Finally, the Commission recommends efforts to develop legislation and public policies to address the special needs of indigenous and Afro-descendant women, including the material barriers that limit the exercise of their political rights.

180. The Inter-American Commission reasserts its commitment to collaborate with the American States in the search for solutions to the problems identified. Some of the measures adopted to address this situation underscore the understanding and recognition of serious problems, and the commitment of state and non-state actors alike to effectively address the many barriers faced by women in the full exercise of their political rights.

VIII. RECOMMENDATIONS

1. To adopt the necessary legislative, political, and regulatory measures to remove the structural and formal barriers women face in terms of equal access to decision-making positions, and to achieve substantive participation in the political life of their countries. These measures:
 - a. should be implemented within all three branches of government (executive, legislative, and judicial);
 - b. should be implemented at both the national and local levels;
 - c. should include a set of special temporary measures;
 - d. should include the necessary resources and oversight to ensure their full implementation by state and non-state actors; and
 - e. should include training programs for state and non-state actors responsible for implementing such measures.
2. To encourage the legislative, executive, and judicial organs of government to perform a thorough analysis of all legislation, regulations, practices, and public policies that establish differential treatment based on gender or that may have discriminatory effects pursuant to the terms defined in this report.
3. To adopt public policies designed to debunk stereotypes regarding the role of women in society and to promote the eradication of discriminatory socio-cultural attitudes that impair women's full access to public life in their countries, which would include training programs and comprehensive prevention policies.
4. To analyze the effectiveness of special temporary measures currently in force and to adopt any necessary reforms thereof (e.g., either in their text or method of implementation, to ensure their effectiveness and with the goal of reaching parity); and to develop training programs for state and non-state actors responsible for implementing such measures.
5. To promote, among political parties and social movements, the need to enhance women's participation in democratic governance and to facilitate their participation in the decision-making spheres of formal power; to encourage the participation of political parties and social movements, including women's movements, in the design and implementation of policies and programs that promote gender equality in political participation.
6. To develop incentives for political parties to ensure women's participation in conditions of equality, such as adapting existing legislation and promoting new public policies with the objective of eliminating barriers to women in the form of political party recruitment criteria and political financing systems; to promote investment in the

electoral density and adequate preparation of women politicians; and to increase budgets for the implementation of programs to facilitate the assimilation of women into the political party apparatus.

7. To identify alternative methods for overcoming the economic obstacles facing women, and to strengthen and expand public financing mechanisms designed to promote women's political participation in the region.
8. To adopt the necessary measures to guarantee that violence against women is prevented, punished, and eradicated, as such violence undermines women's rights to political representation and participation; and to guarantee access to appropriate and effective legal remedies for reporting such acts of violence, punishing offenders, and compensating victims.
9. To provide incentives for enhancing women's professional and political development, and to provide political training and skill-building activities for women with a view to their substantive participation as political leaders and in decision-making spheres.
10. To design incentives to help women balance the demands of professional and family life. Such incentives would include nurseries and child day care centers to enable more women to take part in the public life of their countries in the Hemisphere.
11. To design laws and public policies that address the specific needs of indigenous and Afro-descendant women, as well as barriers hindering the exercise of their political rights; to facilitate the sharing of experiences, and develop programs on issues of interest to indigenous women and the organizations that represent them; as well as to establish and strengthen opportunities for dialogue between community leaders and government.
12. To adopt positive measures to guarantee the exercise of women's rights to participate in politics, to vote, and to stand for elected office. These types of measures include, *inter alia*, improving women's access to polling places; streamlining procedures for the issuance of identity documents; carrying out civic campaigns to encourage women to vote; improving electoral data and statistics, including information broken down by sex, ethnicity, and race; and promoting the civil and political rights of women in impoverished and marginalized areas.
13. To create and improve on systems of statistical and qualitative data on different aspects women's participation in the public life of their countries. These data may include information broken down by sex, race, and ethnicity, etc., of women represented in the three branches of

government, their exercise of the right to vote, and the forms of violence limiting the exercise of their political rights.