

# MUJERES, ESPACIO PÚBLICO, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS: ¿HACIA UN PARADIGMA DE DEMOCRACIA PARITARIA?

## *WOMEN, PUBLIC SPACE, POLITICAL PARTICIPATION AND HUMAN RIGHTS: TOWARDS A PARITY DEMOCRACY PARADIGM?*

RUTH RUBIO MARÍN\*

Sumario: II. INTRODUCCIÓN. II. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS. III. DE LOS DERECHOS A LA DEMOCRACIA: LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO PARADIGMA. IV. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN EL NUEVO SIGLO. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Este artículo analiza en qué medida los derechos humanos han servido de apoyo a un cambio paradigmático en la concepción de la participación pública de las mujeres. El artículo parte del impulso que proporcionan los derechos humanos tras la segunda guerra mundial configurando una fase en la que la falta de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad es percibida como una cuestión de igualdad de derechos, primero bajo una lógica de igualdad formal y después, desde la década de los ochenta, y tras la adopción de la CEDAW, como una cuestión de igualdad de oportunidades bajo una lógica de igualdad sustantiva. La sección tercera del artículo describe la evolución desde mediados de los noventa hacia un nuevo paradigma dentro del ámbito de los derechos humanos en virtud del cual la ausencia de las mujeres de la esfera pública (ampliamente concebida) debe ser evaluada en términos de legitimidad democrática y no sólo de igualdad (formal o sustantiva). La sección cuarta identifica, coincidiendo más o menos con el comienzo del nuevo siglo, tanto a nivel internacional como, de manera más importante, a nivel regional, señales de la consolidación del marco de la democracia paritaria como nuevo paradigma a través del cual conceptualizar la participación política de las mujeres.

*ABSTRACT: This article analyses the extent to which human rights have supported a paradigmatic change in the conception of women's political participation. It describes human rights evolutions after the Second World War as framing a phase in which the lack of women's political participation in conditions of equality was perceived as a matter of equal rights, first under a logic of formal equality and then, as from the eighties and the adoption of CEDAW, as a matter of equal opportunities under a logic of substantive equality. The third section describes the steps that have been taken towards a new paradigm in the world of human rights since the mid-1990s which conceptualizes the absence of women in the public sphere (broadly conceived) in terms of democratic legitimacy and not just of equality (formal or substantive). The fourth section, coinciding more or less with the beginning of the new century, identifies international and,*

---

Fecha de recepción del trabajo: 22 de noviembre de 2019. Fecha de aceptación de la versión final: 11 de mayo de 2020.

\* Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla. Directora de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos, Universidad Internacional de Andalucía.

*more importantly, regional signs of the consolidation of the framework of parity democracy as a new paradigm through which to assess the importance of the political participation of women.*

PALABRAS CLAVE: participación política; esfera pública; mujeres; derechos humanos; igualdad; legitimidad democrática.

KEYWORDS: *political participation; public sphere; women; human rights; equality; democratic legitimacy.*

## I. INTRODUCCIÓN

Justo cuando acabamos de celebrar, a finales de 2019, el 40 aniversario de la adopción de la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* y del 25 aniversario de la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, este artículo analiza en qué medida los derechos humanos han servido de apoyo a un cambio paradigmático en la concepción de la participación de las mujeres en la política así como en otras esferas de poder, de forma que ésta se pueda entender hoy no sólo como una cuestión de derechos sino directamente de legitimidad democrática. Un enfoque desde los derechos y de carácter formalista buscaría la superación de la tradicional exclusión de las mujeres de los derechos y libertades asociados a la participación pública y política. La expansión de dicha lógica, esta vez bajo un enfoque sustantivo y no meramente formal, trataría de garantizar no sólo la igualdad de derechos sino también de oportunidades, insistiendo en que recaer sobre el Estado la obligación de adoptar medidas pro-activas para superar la discriminación social y el resto de obstáculos a los que se enfrentan las mujeres (incluyendo, si fuera necesario, medidas de acción positiva), con el fin de garantizar el pleno disfrute de los derechos y libertades políticas que les son reconocidos formalmente (esto es, su igualdad *de facto o real*).

El cambio paradigmático que se analiza en este artículo no implica abandonar este marco de los derechos. Más bien, se trataría de complementarlo con un enfoque centrado en la legitimidad democrática, según el cual, la infra-representación de las mujeres plantea cuestiones específicas en relación con la legitimidad democrática que también requieren la adopción de medidas correctivas. Las correcciones pueden ser al menos de dos tipos sin que en ningún caso resulten excluyentes. El primer tipo, que podría extenderse a otros colectivos marginalizados, se centra en las deficiencias de carácter deliberativo y agregado, y se basa en la idea de que la presencia de mujeres en los lugares de toma de decisiones, y cuanto menos hasta constituir una masa crítica, favorecería una mejor representación de sus perspectivas e intereses particulares (llamaremos a éste el enfoque de la democracia participativa).

Otro tipo de corrección, más específica para el caso de las mujeres, persigue su incorporación paritaria al espacio público, político y, en general, a las esferas de poder, fundamentalmente por las implicaciones prácticas y simbólicas de dicha incorporación, las cuales contribuirían a subvertir la tradición de las esferas separadas (pública-privada) sobre las que se asienta el Estado moderno y, con ello, los estereotipos de género

(llamaremos a éste el enfoque de la democracia paritaria).<sup>1</sup> Esta agenda de deconstrucción de los roles de género que en última instancia avanza la *paridad*, justifica además la importancia de feminizar no sólo las instituciones representativas del Estado sino también todos aquellos espacios masculinos de toma de decisiones con relevancia política y social, ya sea en relación a los poderes del Estado, o a otras instituciones y entes de la sociedad civil, como son los partidos políticos, asociaciones, sindicatos y las grandes empresas. Además, esta agenda paritaria reclama, tanto conceptualmente como en términos prácticos, la deconstrucción de los roles de género en la llamada esfera privada, siendo el ejemplo paradigmático la distribución de los roles de cuidado dentro de la familia.

Pues bien, siguiendo un orden cronológico, este artículo analiza las normas más relevantes así como las decisiones de órganos judiciales y cuasi-judiciales y recomendaciones de instituciones, tanto a nivel internacional como regional, así como las tendencias dentro de la práctica estatal, para evaluar en qué medida la participación pública de las mujeres se está concibiendo en el nuevo siglo no sólo como una cuestión de igualdad de derechos sino también, y de manera creciente, como una cuestión de legitimidad democrática en sus vertientes participativa y paritaria. En particular, por lo que se refiere al ámbito universal, se presta atención a la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) y a la Plataforma de Acción de Beijing adoptada como resultado de la cuarta conferencia mundial de mujeres de Naciones Unidas, siendo ambas centrales en el desarrollo del régimen internacional de los derechos de las mujeres, en general, y en con respecto a su derecho a la participación en la esfera pública, en particular. Lejos de limitarse al tenor literal de las normas, el artículo analiza las recomendaciones del Comité CEDAW tanto generales como a los Estados en sus Observaciones Finales, siendo así que es ahí donde dicho Comité desarrolla el derecho de participación de las mujeres de manera significativa. Por lo que respecta al ámbito regional, el artículo hace referencia a cuatro áreas geográficas distintas (América Latina, África, Asia y Europa), haciendo referencia tanto a las normas y recomendaciones adoptadas por algunas de sus organizaciones internacionales de ámbito regional como por los organismos supranacionales de carácter regional, sin dejar de mencionar las principales tendencias a nivel estatal dentro de las respectivas áreas geográficas. Se trata de evaluar si, colectivamente, todas estas normas permiten afirmar la existencia de un cambio de paradigma en la participación política de las mujeres hacia la democracia paritaria.

---

<sup>1</sup> El término “paridad” o, en su articulación más conocida, que viene del francés, “*parité*”, cuenta con distintos significados dependiendo del contexto, generando así cierta confusión. En este artículo, el término se usa para hacer referencia a una visión normativa según la cual la legitimidad democrática del Estado requiere que este persiga, como parte de las demandas generadas por el principio de igualdad de sexos, una agenda centrada en la deconstrucción de los roles de género. El acceso paritario de las mujeres a las posiciones de autoridad y poder, tanto en la esfera pública como privada, podría ser pues un elemento necesario, aunque no suficiente, dentro de este modelo de democracia paritaria. Igual de importante sería la incorporación de los hombres a las esferas tradicionalmente concebidas como femeninas. Véase RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “De la Paridad, la Igualdad y la Representación en el Estado moderno”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 115-159. Véase también GARCÍA, I. T., “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, *Revista de Derecho Electoral*, Vol. 10, 2010, núm 8.

Para ello, el objeto de análisis principal serán las normas y argumentaciones que desde el corpus de derechos humanos ampliamente entendido (es decir, el que resulta de la suma del derecho duro y blando) han respaldado la adopción de distintos tipos de cuotas de género, sobre todo en las tres últimas décadas. Se concluye que, en efecto, está teniendo lugar un cambio paradigmático hacia la democracia entendida como democracia paritaria. Se defiende, además, que aunque la distinción entre las distintas concepciones de legitimidad democrática no se articulen de manera clara en el corpus de derechos humanos —el cual, por razones obvias, se ocupa principalmente de articular doctrinas de derechos— podemos encontrar de manera creciente señales que apuntan hacia la asunción de la agenda de deconstrucción de los roles de género como complemento a la preocupación por la naturaleza inclusiva y participativa de la democracia, como pone de manifiesto la creciente demanda de una composición equilibrada y presencia permanente de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, tanto públicos como privados.

Al rastrear los elementos, los hitos y la periodización de este cambio de paradigma estamos lejos que sugerir que exista una evolución nítida y perfectamente lineal en el sentido arriba reseñado. En la vida real, los debates en torno al empoderamiento político de las mujeres han solido combinar distintas doctrinas acerca de la igualdad (como derecho) que coexisten, a veces incluso con contradicciones, y que se solapan con distintos tipos de consideraciones respecto a la legitimidad democrática. Además, incluso allí donde las consideraciones de legitimidad democrática ocupan un primer plano, la adopción total de la agenda de la democracia paritaria, tal y como aquí la definimos, no tiene por qué darse (esto es, la representación equilibrada de género en todos los espacios de poder, públicos y privados, sumada a la igual participación del varón en las tareas domésticas y del cuidado). En realidad estos elementos se presentan rara vez de manera simultánea, y mucho menos como parte una concepción renovada y teóricamente consistente de la democracia que la agenda de los derechos humanos deba avanzar. En particular, la adopción proactiva de medidas estatales conducentes a la subversión de los roles relacionados con la familia y el cuidado en tanto que obligación derivada de los derechos humanos es hasta ahora el elemento menos desarrollado, seguramente porque se considera el elemento que más puede subvertir la división de espacios público-privado sobre la que, desde su origen, se ha construido la propia doctrina de los derechos humanos.

Tras esta breve introducción, el artículo describe el impulso en materia de derechos humanos posterior a la segunda guerra mundial como una fase en la que la falta de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad fue percibida principalmente como una cuestión de igualdad de derechos, primero bajo una lógica de igualdad formal y después, a partir de la década de los ochenta, como una cuestión de igualdad de oportunidades bajo una lógica de igualdad sustantiva. Se analiza la CEDAW en tanto que expresión de este paradigma, aunque también se argumenta que la Convención contiene las semillas del paradigma subsiguiente. La sección tercera del artículo describe los pasos que desde mediados de los noventa se van dando hacia el nuevo paradigma dentro del mundo de los derechos humanos, el cual enmarca la ausencia de las mujeres de la esfera pública (ampliamente concebida) en términos de legitimidad democrática y no sólo de igualdad (formal o sustantiva). Se discute la particular

contribución de la *Plataforma de Acción de Beijing* en este proceso de reformulación junto con las expresiones regionales del giro narrativo en apoyo a la difusión mundial de las cuotas de género con el fin de garantizar a las mujeres umbrales mínimos de participación. La sección cuarta identifica, a comienzos del nuevo siglo, tanto a nivel internacional como, de manera más importante, en los sistemas regionales y prácticas de los Estados, señales de la consolidación del marco de la democracia paritaria. Dichas señales incluyen la creciente demanda de un equilibrio de género más perfecto y permanente en lo que respecta a la presencia de hombres y mujeres en los espacios de toma de decisiones con relevancia política, y, cada vez más, social. Destaca en este sentido Latinoamérica, liderando el camino en lo que respecta a las prácticas estatales, y el *Protocolo de Maputo* como el instrumento normativo de derechos humanos que contiene su expresión más articulada hasta la fecha. En Europa<sup>2</sup>, de manera mucho más vacilante, y con un alcance geográfico de momento mucho más limitado, este marco ha contribuido a la adopción de medidas estatales encaminadas a promover una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado con el fin de perfeccionar la subversión de los roles de género tradicionales.

## **II. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS**

### **1. Los derechos políticos de las mujeres: de la igualdad formal a la sustantiva: hacia la igualdad de oportunidades**

Los instrumentos internacionales posteriores a la segunda guerra mundial dejan claro que el nuevo espíritu de los derechos humanos era contrario a las viejas asunciones según las cuales las mujeres debían ser privadas de derechos políticos en base a estereotipos vinculados a su presunta irracionalidad, falta de experiencia, dependencia y representación indirecta a través de los hombres o a su capacidad para ser corrompidas. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948) prevé el derecho a la participación pública de “todas las personas” (Artículo 21), entendido como el derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno del país al que una pertenece (21.1), el derecho a un acceso igualitario a la función pública (21.2) así como el derecho del pueblo a participar en elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal e igualitario (21.3); una serie de derechos que, sin hacer distinción en base al sexo, reitera el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (ICCPR 1966) en su Artículo 25, y que, a nivel regional, también reconoce el Artículo 23 de la *Convención Americana de los Derechos Humanos* (1969), y el Artículo 13 de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (1981).<sup>3</sup> Dada la exclusión tradicional de las mujeres de algunos de los derechos políticos más básicos (incluyendo el derecho al sufragio) en

---

<sup>2</sup> A nivel regional en Europa este artículo se centra en las normas adoptadas tanto por el Consejo de Europa como por la Unión Europea, por ser éstas las instancias regionales que más han desarrollado el derecho a la participación política de las mujeres.

<sup>3</sup> El derecho a elecciones libres se añadió al Convenio Europeo de Derechos Humanos en el artículo 3 de su Primer Protocolo adoptado en 1952. Desde entonces, los derechos individuales a la participación política se han derivado jurisprudencialmente.

muchas democracias occidentales y hasta bien pasada la segunda guerra mundial, no resulta sorprendente que la primera Convención en hacer referencia explícitamente a los derechos políticos de las mujeres, la *Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres* (1952) no tuviera otro objetivo que el de afirmar el derecho de las mujeres a la participación política en términos igualitarios, un objetivo que fue básicamente reiterado por la CEDAW.<sup>4</sup> Ambos instrumentos hacen referencia al derecho al voto, a ser elegidas, a ocupar cargos públicos y a ejercer funciones públicas sin discriminación.

A pesar del predominio de esta articulación formalista del derecho a la participación política en los instrumentos posteriores a la segunda guerra mundial, otras normas creadoras de obligaciones positivas para los Estados comenzaron a aparecer, sobre todo a partir de la década de los ochenta, en la jurisprudencia de los órganos interpretativos de los instrumentos de derechos humanos, la cual fue consolidando de manera progresiva una lectura sustantiva de las disposiciones de los tratados en materia de igualdad de género y participación política. Por ejemplo, la obligación no sólo de respetar sino también de garantizar los derechos contenida en el Artículo 3 del ICCPR permitió al Comité de Derechos Humanos, el órgano interpretativo de la ICCPR, afirmar en dos de sus Observaciones Generales (adoptadas en 1981 y 1989 respectivamente) la legitimidad de las medidas de trato preferencial de carácter temporal, incluyendo aquellas centradas en el ámbito político, para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres y el disfrute efectivo de los derechos de éstas.<sup>5</sup> Las instituciones europeas también asumieron la legitimidad de la adopción de medidas temporales, incluyendo los programas de acción afirmativa, para conseguir la igualdad de facto entre hombres y mujeres.<sup>6</sup>

## **2. CEDAW: Complementando la Igualdad Sustantiva con la Igualdad “Anti-estereotípica” y Expandiendo el Dominio de lo “Público”**

En tanto que producto de su tiempo, la CEDAW (adoptada en 1979 y en vigor desde el 1981) refleja también este modelo de corrección en sentido sustantivo de la igualdad de género. De hecho, la Convención es el primer instrumento de derechos humanos en sancionar explícitamente la adopción de medidas de acción afirmativa como medidas especiales de carácter temporal encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades de

<sup>4</sup> UNGA Res 2263 (7 noviembre 1967) (XXII) UN Doc A/6880, art. 4. En cuanto a la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, en sus tres primeros artículos se reconocen los derechos de participación política y de participación en la vida pública de las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres. Asimismo, la ONU sirvió de marco para la conclusión, el 29 de enero de 1957, de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, y de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima de Matrimonio y su Registro, lo cual sugiere una toma de conciencia acerca de la necesidad de superar el concepto de minoría de edad política vinculado al sexo y al estatus matrimonial de las mujeres. Véase, entre nosotros, DÍEZ PERALTA E., “Los derechos de la mujer en el derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII (2011), 2, p. 98.

<sup>5</sup> Véase Observaciones Generales no. 4 (1981) sobre el Artículo 3 (*Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos*) (párr. 2) así como el Observaciones Generales no. 18 sobre *No-Discriminación* (1989) (párr. 10).

<sup>6</sup> Véase el Apéndice a la Recomendación No. R (85) 2 del 5 de febrero de 1985, Principio III, en Consejo de Europa, Recomendaciones a los Estados Miembros 1987, párr. 3) y la Resolución sobre las Políticas para Acelerar la Consecución de Igualdad Real entre Mujeres y Hombres de la Segunda Conferencia Ministerial sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres, Viena, 4-5 Julio 1989, pt II.3.V.

las mujeres en el disfrute de sus derechos, algo que, se ha dicho, encaja bien con la visión sustantiva de la igualdad que en ella prevalece<sup>7</sup>.

Esta preocupación por la igualdad sustantiva también queda reflejada en las disposiciones específicamente dedicadas a la participación política de las mujeres, a saber, los Artículos 7 y 8 de la Convención, que imponen a los Estados la obligación de asegurar su disfrute efectivo. Es más, una lectura sistemática invita a interpretar estas disposiciones a la luz del Artículo 4.1 que legitima, aunque de forma reveladora no impone,<sup>8</sup> el trato preferencial y el uso de medidas especiales temporales,<sup>9</sup> para asegurar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, mediante la garantía de la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida. En efecto, pocos años después de que la Convención entrara en vigor, el órgano supervisor encargado de su implementación, el Comité CEDAW, adoptaría la *Recomendación General N° 5* (1988) obligando a los “Estados Partes a hacer un mayor uso de las medidas especiales temporales, como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas, para promover la integración de las mujeres en la educación, la economía, la política y el empleo.”<sup>10</sup> Hasta la fecha, el Artículo 4.1 se ha mantenido como la principal disposición a la que ha recurrido el Comité a la hora de recomendar a los Estados la adopción de mecanismos efectivos —incluyendo las cuotas de género— en relación a la elección y designación de cargos públicos, con metas, objetivos medibles y marcos temporales, así como de mecanismos de supervisión y sanción, para superar la exclusión de las mujeres del dominio público.

Además de confirmar un enfoque sustantivo de la igualdad, la CEDAW da dos pasos adicionales para superar la tradición de las esferas separadas y sus sesgos de género, a saber, la creación de una obligación estatal de luchar contra los estereotipos de género y la inclusión de una concepción expandida del “dominio público” al que las mujeres deben ser incorporadas. La Convención refleja así la idea de que, en lo que respecta al desempoderamiento de las mujeres, la línea divisoria entre lo “público” y lo “privado” no reproduce exacta y simplemente la demarcación liberal entre Estado y sociedad civil, dando cuenta del hecho de que las mujeres también han sido excluidas de los dominios participativos de la sociedad civil y recluidas en una esfera privada de segundo orden que es el hogar. Veámoslo.

En primer lugar, la CEDAW planta las semillas de una concepción anti-estereotípica de la igualdad. En efecto, el Artículo 5 de la Convención prevé una obligación estatal específica de modificar los patrones socio-culturales de cara a erradicar los prejuicios y las prácticas basadas en nociones estereotipadas de los roles de hombres y mujeres (art.

---

<sup>7</sup> PETERS, A., *Women, Quotas and Constitutions: A Comparative Study of Affirmative Action for Women under American, German, European Community and International Law*, La Haya, Kluwer Law International, 1999, p. 235. Véanse también los arts. 2 y 3 CEDAW.

<sup>8</sup> Esto contrasta con la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, del 7 de marzo de 1966, en virtud de la cual los Estados parte no solo están autorizados, sino que están obligados a tomar medidas de acción afirmativa (véase el artículo 2 (2)).

<sup>9</sup> El carácter temporal de estas medidas contrasta con otras “medidas especiales” de carácter no temporal (abordadas en el artículo 4.2 CEDAW), incluidas aquellas destinadas a proteger la maternidad.

<sup>10</sup> UN Doc. A/43/38, p. 109.

5(a)).<sup>11</sup> Enfrentándose de manera explícita a uno de los estereotipos de género más viejos y universales, la equiparación entre feminidad y maternidad, la Convención consagra un entendimiento de la maternidad en tanto que función social y exige la responsabilidad totalmente compartida de la crianza de los hijos por parte de ambos sexos (art. 5(b)), así como el reconocimiento a los hombres y las mujeres de los mismos derechos y responsabilidades en tanto que progenitores (art. 16(d)). La obligación de la sociedad de cumplir con su responsabilidad respecto a la reproducción se extiende a la necesidad de ofrecer servicios sociales, especialmente servicios de cuidado infantil, que permitan combinar las responsabilidades familiares con el trabajo y la participación en la vida pública (art. 11.2(c)).<sup>12</sup>

En lo que respecta a la noción de participación pública a la que hacen referencia los Artículos 7 y 8, la Convención da pasos importantes e innovadores en comparación con los instrumentos de derechos humanos de carácter general que le precedieron. Así, dedica una disposición específicamente a la participación de las mujeres en la representación de sus gobiernos en el ámbito internacional, así como en el seno de las organizaciones internacionales (art. 8). Hace referencia, además, en términos más detallados y comprensivos, al derecho a participar en la formulación e implementación de políticas públicas, especificando el derecho de las mujeres a desempeñar todas las funciones públicas a todos los niveles (art. 7(b)). Más revelador en lo que nos atañe es el hecho de que la Convención también va más allá del concepto tradicional de asuntos públicos, (tal y como se entiende, por ejemplo, en el ICCPR), al problematizar la infra-representación de las mujeres no sólo en los cargos públicos, de elección o nombramiento, con funciones legislativas y ejecutivas, sino también en organismos e instituciones de la sociedad civil con relevancia pública, como son las asociaciones o las organizaciones no gubernamentales, cuya actividad se centra en la vida política y social del país (art. 7(c)).<sup>13</sup>

Otro de los elementos innovadores de la CEDAW resulta relevante para el tema que nos concierne. Sensible a la diversidad entre mujeres y a los particulares obstáculos a los que se pueden enfrentar determinados grupos de mujeres a la hora de participar, se diseña por primera vez una disposición con el fin de reflejar las preocupaciones específicas de las mujeres del mundo rural, reconociendo su derecho a participar en la elaboración e implementación de los planes de desarrollo, así como el derecho a participar en todas las actividades de la comunidad (art. 14 (a) y (f)). No se dice nada, sin embargo, de otros grupos de mujeres minoritarios o desfavorecidos, como son las pertenecientes a grupos religiosos, étnicos o indígenas, ni se mencionan los desafíos específicos que plantean los

---

<sup>11</sup> La CEDAW también incluye como objetivo necesario la educación para la eliminación de cualquier concepto estereotipado de los roles de hombres y mujeres (art.10.c).

<sup>12</sup> Con todo, la Convención también incluye algunos elementos de maternalismo. Véase FREDMAN, S., “Reversing roles: bringing men into the frame”, *International Journal of Law in Context*, Vol. 10, 2014, núm 4, pp 442-429, p. 449.

<sup>13</sup> El Comité CEDAW, en su práctica, también ha interpretado el concepto de “cargos públicos” contenido en el art. 7(a) de manera amplia, incluyendo al sector privado. Véase WITKOPP, S., “Article 7”, en FREEMAN, M. A., RUDOLF, B., CHINKIN, C., KROWORSCH, S., Y SHERRIER, A. (eds.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 197-217, p. 211.

contextos de pluralismo normativo a la hora de garantizar la igual participación de la mujer.

### **III. DE LOS DERECHOS A LA DEMOCRACIA: LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO PARADIGMA**

#### **1. La democracia entra en la conversación: La *Plataforma de Acción de Beijing***

A mediados de los ochenta, conforme se fueron adoptando medidas de acción positiva para contrarrestar la persistente desventaja de la mujer en el mercado de trabajo, incluyendo cuotas y compromisos de carácter vinculante en el sector público (medidas que, por cierto, fueron objeto de controversia tanto ante los tribunales nacionales como ante el Tribunal de Justicia Europeo<sup>14</sup>), y sin dejar nunca de tener el derecho a la igualdad como referencia, el marco de la igualdad de género empezó a moverse hacia un nuevo terreno, al abrazar el objetivo de la representación igualitaria y el concepto de la democracia paritaria, entendida como la presencia igualitaria de hombres y mujeres en los órganos de gobierno.<sup>15</sup>

Es en Europa donde primero se articula la conexión democrática. Así, en 1986, a la sazón de la primera Conferencia Ministerial sobre Igualdad entre Hombres y Mujeres, celebrada en por el Consejo de Europa en Estrasburgo, se consagró a la *Igualdad entre mujeres y hombres en la vida política: Políticas y estrategias para conseguir la igualdad en la toma de decisiones*. Y en 1988 el Comité de Ministros adoptó la *Declaración sobre igualdad entre mujeres y hombres*, según la cual la igualdad de género no es solo parte integral de los derechos humanos, sino también un requisito para la democracia genuina. Un año después, en 1989, le seguiría un seminario sobre *El principio democrático de representación igualitaria* donde se discutió por primera vez el concepto de paridad. En noviembre de 1992, 14 de las mujeres elegidas para asistir a la primera Cumbre Europea sobre Mujeres en el Poder, firmarían en Atenas la “Declaración de Atenas” para reclamar la paridad de género en los órganos representativos y ejecutivos de los Estados nacionales.

Esta llamada a la participación igualitaria en la toma de decisiones se vio enormemente reforzada por la *Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing* firmada en septiembre de 1995 a la sazón de la cuarta Conferencia de Mujeres organizada por Naciones Unidas.<sup>16</sup> Si bien es cierto que en ella no se usó el concepto de “paridad”, también lo es que se acuñaron por primera vez a nivel internacional los principios de la participación igualitaria de mujeres y hombres y de la composición equilibrada de género. La

---

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias *Badeck vs. Hessische Ministerpräsident* C-158/97; 2000 ECR I-1875; *Marschall vs. Land Nordrhein-Westfalen* – C-409/95; ECR I-6363, 1997 y *Eckhard Kalanke v Freie Hansestadt Bremen* C-450/93.

<sup>15</sup> HUBERT, A., “From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women’s Policy in the European Union”, en KLAUSEN, J., y MAIER, C. (eds.) *Has liberalism failed women?: Assuring equal representation in Europe and the United States*, Springer, 2001, pp. 143-164, p. 144.

<sup>16</sup> *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (4 – 15 de septiembre 1995, Beijing), aprobada en la 16ª sesión plenaria del 15 de septiembre de 1995.

Plataforma y Declaración constituyeron en efecto un verdadero hito en su intento por traer a un primer plano la inclusión y el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones en tanto que requisito democrático, respaldando explícitamente las acciones afirmativas no sólo como un remedio legítimo sino *necesario*. Este cambio discursivo serviría a los movimientos de base de las mujeres en todo el mundo en su lucha por la adopción de las controvertidas cuotas de género.

En la Plataforma de Acción de Beijing, la igualdad en la toma de decisiones fue ligada a la noción de justicia pero también a la de democracia.<sup>17</sup> La Plataforma, de hecho, no refleja una preocupación sólo con mejorar la calidad agregada y deliberativa de la democracia sino que establece además un vínculo entre la infra-representación de las mujeres y la tradición de las esferas separadas, con su distinción entre el ámbito público y privado, la cual, nos dice, debe ser superada. De este modo, la Plataforma identifica la desigual división del trabajo y las responsabilidades en el hogar, que se basan a su vez en desiguales relaciones de poder, como causa que explica las barreras a las que se enfrentan las mujeres a la hora de participar tanto en política como en otros foros públicos.<sup>18</sup> Sostiene además que la tendencia a mantener la toma de decisiones políticas como un dominio exclusivo de los varones responde en gran medida a la socialización y los estereotipos negativos respecto a mujeres y hombres.<sup>19</sup> La falta de preparación o de voluntad de participar en política decaen así como explicación general de la infra-representación de las mujeres. Son las barreras institucionales y culturales de exclusión las que ocupan en su lugar el centro de atención<sup>20</sup>.

La Plataforma de Beijing continua además la expansión comenzada por la CEDAW de los dominios de participación pública y toma de decisiones de las que las mujeres han sido problemáticamente excluidas, así como los retos específicos a los que se enfrentan determinados colectivos de mujeres. En referencia a estos últimos, dentro de las acciones que deben llevar a cabo los Estados, la Plataforma menciona promover la mayor implicación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones a todos los niveles.<sup>21</sup> Por lo que hace al concepto de participación pública, la Plataforma reconoce que se deben adoptar medidas para facilitar el acceso de las mujeres a los cauces tradicionales de poder, tanto en el ámbito estatal (incluyendo, por primera vez, una mención al poder judicial)<sup>22</sup> como en de la sociedad civil, con mención explícita a los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las instituciones académicas y de investigación, así como los cargos ejecutivos y de gestión en las empresas y otras instituciones.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, Objetivo estratégico G.1; párr. 181.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr.182-183.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 183.

<sup>20</sup> DAHLERUP, D., "Introduction", en DAHLERUP, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2006, pp. 3-31, p. 5

<sup>21</sup> *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, párr. 190 (g).

<sup>22</sup> *Ibid.*, párr. 190 (a).

<sup>23</sup> *Ibid.*, párr. 191 a.

En cuanto a los mecanismos para su implementación, aunque la Plataforma no menciona la palabra *cuota*, no deja duda alguna sobre el hecho de que la baja proporción de mujeres entre quienes toman las decisiones económicas y políticas debe ser corregida mediante la adopción de medidas positivas que logren la composición equilibrada de los órganos y las instancias de gobierno.<sup>24</sup> Al mismo tiempo, la Plataforma refleja cierta ambigüedad al aceptar el objetivo de la representación igualitaria o equilibrada de género (que parece sugerir una representación del 50/50% o una proporción que se acerque a este porcentaje), objetivo que sin embargo combina a veces con el de establecer un umbral mínimo, citando explícitamente la representación del 30% que ya estableciera el Comité Económico y Social en 1990, como objetivo a alcanzar en 1995.<sup>25</sup>

La Plataforma de Beijing tuvo pronto un impacto significativo en los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos. En efecto, en 1997 se adopta la *Recomendación General n. 23* (1997) sobre el Artículo 7 (*Vida Política y Pública*) del Comité de la CEDAW, que viene a avalar de manera explícita muchas de las contribuciones de la Plataforma. En dicha Recomendación el Comité de la CEDAW identifica explícitamente la tradición de las esferas separadas<sup>26</sup> y la distribución desigual del trabajo del cuidado no remunerado dentro de la familia, así como el confinamiento de la mujer al ámbito privado de la familia, como factores que afectan de manera negativa al pleno disfrute de sus derechos bajo el Artículo 7 de la Convención.<sup>27</sup> Subrayando la importancia de la plena participación de las mujeres en la vida pública en tanto que requisito democrático,<sup>28</sup> y aunque sin establecer estándares claros o umbrales numéricos, la Recomendación insta a los Estados a implementar medidas especiales de carácter temporal para garantizar la igual representación de las mujeres en todos los ámbitos cubiertos por los Artículos 7 y 8 de la Convención.<sup>29</sup> Al mismo tiempo, como en la Plataforma de Acción, el objetivo de una representación igualitaria coexiste en la Recomendación con la aspiración de una representación de masa crítica (entre el 30 y el 35%), masa crítica que dice ser respaldada por estudios que demuestran que dicho umbral garantizaría “un impacto real en el estilo político y el contenido de las decisiones”.<sup>30</sup> En esencia, la Recomendación General, como la Plataforma de Beijing, distingue entre los cargos que resultan de procesos electorales<sup>31</sup> y otros de designación gubernamental, para confinar el principio de representación igualitaria en su interpretación más estricta a este último (en el convencimiento de que los primeros reclaman mayor espacio para la autonomía y las preferencias de los partidos políticos que canalizan la voluntad del electorado dentro de la lógica de la democracia representativa).<sup>32</sup> Igual que la CEDAW y la Plataforma de Beijing, la Recomendación General refleja un entendimiento amplio de lo que constituye la vida pública y política, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil (como los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones profesionales o de

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, párr.186 y párr.190 a

<sup>25</sup> *Ibid.*, párr.182.

<sup>26</sup> *Recomendación General n. 23* (1997) sobre el Artículo 7 (*Vida Política y Pública*), párr. 8.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 10 y 11.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párr. 14.

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 15 y 48.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>31</sup> *Ibid.*, párr. 45 (a).

<sup>32</sup> *Ibid.*, párr. 46 (a).

relevancia en la sociedad civil)<sup>33</sup> y se refiere de manera explícita al objetivo de conseguir una composición de género equilibrada en las juntas de sus órganos de gobierno.<sup>34</sup>

## **2. Las expresiones regionales del cambio narrativo y la adopción progresiva de legislación de cuotas de género por parte de los Estados**

Si bien durante los años ochenta son varios los partidos políticos, sobre todo en Europa, que empiezan a adoptar cuotas de género de carácter voluntario, en 1991 Argentina se convierte en el primer país en el mundo en adoptar cuotas legislativas obligatorias, sentando un precedente que, a partir de la segunda mitad de los años noventa, seguirían los distintos gobiernos de América Latina; una región en la que, a fecha de hoy, todos los países menos dos se han comprometido con algún tipo de cuotas de género de carácter obligatorio. Entre los factores que explican el cambio en la región están el interés internacional generado por la conferencia de Beijing en 1995; las movilizaciones nacionales y regionales de mujeres activistas dentro de los partidos y del movimiento feminista; así como la influencia de las parlamentarias y las oportunidades para la innovación política en el marco de la onda democratizadora experimentada por América Latina<sup>35</sup>.

Si nos fijamos en la narrativa empleada, parece que los instrumentos legales tanto domésticos como internacionales apelan a una concepción sustantiva de la igualdad, que a veces cuenta además con una articulación explícitamente constitucional<sup>36</sup>, para justificar la adopción de esta primera generación de cuotas de género en la región. Por ello, en un primer momento parece que las consideraciones de legitimidad democrática quedan en un segundo plano y que, en la medida que fueron empleadas, lo fueron tanto por defensores como por detractores de las cuotas,<sup>37</sup> constituyendo incluso en contadas ocasiones la base sobre la cual algunos Tribunales Constitucionales, como el Tribunal Constitucional de Colombia, declararon las cuotas electorales (aunque no las de la rama del ejecutivo) contrarias a la Constitución en un primer momento<sup>38</sup>. Reina en ese primer momento un consenso en torno al lenguaje de la acción positiva o acción afirmativa para garantizar la igualdad sustantiva en una amplia gama de instituciones estatales<sup>39</sup>. Esta primera generación de cuotas adoptadas en América Latina en los años noventa, establece en su mayoría umbrales del 20, 25 y 30 por ciento, y las concibe claramente como medidas especiales de carácter temporal para corregir la desigualdad de oportunidades y la discriminación garantizando “suelos de mínimos”<sup>40</sup>. Esta concepción sería pronto

<sup>33</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*, párr. 34.

<sup>35</sup> PISCOPO, J. M., “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 57, 2015, núm. 3, pp. 27-49, p. 30.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>37</sup> ARAÚJO, C., y GARCÍA, I., “Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America”, en DAHLERUP, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2006, pp. 83-111, p.92

<sup>38</sup> RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “Constitutional Justifications for Parity Democracy”, *Alabama Law Review*, Vol. 60, 2009, núm. 5, pp. 1167-1190 p. 1184-1188.

<sup>39</sup> PISCOPO, J. M., *op. cit.*, nota 35, p. 28-29.

<sup>40</sup> PISCOPO, J. M., “Democracy as gender balance: The shift from quotas to parity in Latin America”, *Politics, Groups, and Identities*, Vol. 4, 2015, núm. 2, pp. 214-230, p. 3.

reemplazada por una que persigue la paridad en tanto que requisito estructural del Estado democrático y característica permanente de la buena gobernanza, visión dominante en la actualidad<sup>41</sup>.

En el continente africano las cuotas electorales de género también empezaron estableciendo umbrales mínimos. Allí el fenómeno de la adopción de cuotas de género, aunque más lento y menos intenso que en América Latina, también reflejó el efecto catalítico de la Conferencia de Beijing así como la creciente movilización de las organizaciones de base nacionales y regionales. En efecto, aunque en algunos países africanos se habían adoptado cuotas, sobre todo en forma de escaños reservados, ya en la etapa de la independencia, el mayor avance se produce después de 1995, cuando muchos países de la región adoptan planes nacionales para incorporar las recomendaciones de la Plataforma de Beijing<sup>42</sup>.

También las organizaciones regionales, como la Comunidad de Desarrollo Sudafricana (SADC), el Parlamento de África Oriental, y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS) contribuyeron a la causa estableciendo objetivos para mejorar la representación de género y presionando a los países que se quedaban atrás. Así, mientras que gran parte del ímpetu a favor de la introducción de cuotas provenía de la esfera nivel internacional, la presión más inmediata vino de los órganos regionales y de la movilización de base. Las coaliciones y alianzas de mujeres en muchos países africanos —de Sudáfrica a Sierra Leona, Mali, Uganda, Zambia, y Namibia, entre otros— empezaron a adoptar manifiestos conjuntos recogiendo su aspiración de igualdad política e incluyendo la necesidad de adoptar cuotas de género<sup>43</sup>. Un hito importante en este proceso fue la adopción en 1997 de la “Declaración sobre el Desarrollo de Género” por parte de los Jefes de Gobierno de la SADC, en su cumbre anual en Blantyre, declaración que reflejó el ideal de masa crítica del 30% de representación femenina en la política y en la toma de decisiones para el año 2005. Como veremos, también este objetivo se abandonaría pronto en favor de la plena paridad de género.<sup>44</sup>

En lo que respecta al Sur de Asia, las cuotas de género se adoptaron como parte de un largo proceso de construcción de la ciudadanía poscolonial, siendo así que el primer sistema de cuotas formó parte de la administración británica de la región<sup>45</sup>. El recorrido hacia un sentimiento de nación democrática e independiente desencadenó debates

---

<sup>41</sup> GARCÍA, I. T., “Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, Vol. 14, 2012, núm 2, pp. 27-41.

<sup>42</sup> TRIPP, A., KONATÉ, D., Y LOWE-MORNA, C., “Sub-Saharan Africa: On the Fast Track to Women’s Political Representation”, en DAHLERUP, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2006, pp. 112-137, p. 113.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 118-119.

<sup>44</sup> Resulta revelador que, poco después, el SADC estableciera una Unidad de Género, convocando una conferencia en mayo de 1999 titulada *Más allá del 30 por ciento para el 2005: Mujeres y la toma de decisiones en la SADC* que adoptó un programa de gran alcance para lograr la paridad de género en la región. Véase TRIPP, A., KONATÉ, D., Y LOWE-MORNA, C., *op. cit.*, nota 42, p. 118.

<sup>45</sup> RAI, S. M., BARI, F., MAHTAB, N., Y MOHANTY, B., “South Asia: Gender quotas and the politics of empowerment – a comparative study” en DAHLERUP, D. (ed.) *Women, Quotas and Politics*, Routledge, 2006, pp. 222-246, p. 224.

internos sobre las formas en que los grupos que habían sido marginados podían ser compensados por su exclusión histórica de la vida pública, justificándose así la adopción de algunas cuotas para garantizar una representación mínima a través del sistema de escaños reservados para mujeres, aunque también a favor de otros grupos marginalizados como las castas inferiores o la población rural. Solo a mediados de los noventa asistimos a la verdadera difusión de las cuotas de género y al auge en los umbrales de representación deseada, aunque sin llegar a la paridad. Una vez más, este proceso se ha asociado al ímpetu proporcionado por Beijing y por las iniciativas de Naciones Unidas pos-Beijing, iniciativas que priorizaron la participación de las mujeres en las instituciones políticas. También se ha vinculado al rol de los movimientos de mujeres en colaboración con el sistema de Naciones Unidas, ONGs internacionales y agencias donantes<sup>46</sup>.

En Europa, con instituciones y culturas democráticas más consolidadas, el proceso de difusión estatal de las cuotas de género (especialmente a partir de mediados de los noventa), también tiene lugar aunque de forma algo menos intensa<sup>47</sup>, encontrándose además una resistencia más activa que en otras regiones como Latinoamérica, donde la necesidad de demostrar las credenciales democráticas y de modernidad se había hecho sentir de forma clara<sup>48</sup>. Ni siquiera la ola de democratización experimentada en el Este de Europa a finales de siglo facilitó el establecimiento de un vínculo directo entre democratización y cuotas de género, entre otras razones, porque varias formas de cuotas de género habían formado parte del desacreditado ideario de los regímenes comunistas de la época.

Con todo, a pesar de que la región europea experimenta el fortalecimiento de la noción de igualdad sustantiva a mediados de los noventa —un giro que queda patente en varios procesos de reforma constitucional tanto a nivel nacional como europeo—<sup>49</sup> lo que desde el principio acompaña a la difusión de las cuotas de género en el contexto europeo son las consideraciones de legitimidad democrática<sup>50</sup>. De hecho, los conceptos de participación equilibrada y de paridad en Europa anteceden a la Plataforma de Beijing. A su difusión contribuyó sin duda el sonado fracaso en Francia de la adopción de una cuota electoral de umbral mínimo (del 25%) que el *Conseil Constitutionnel* rechaza en 1982 —por considerarla contraria tanto al principio de igualdad formal como al de la indivisibilidad de la soberanía popular— así como el éxito con el que los colectivos de mujeres logran seguidamente reemplazar la idea de *cuota* por la de “paridad”, concepto

---

*Ibid.*, p. 225-227.

<sup>47</sup> Véase RUBIO MARÍN, R., Y LÉPINARD, E (eds.), *Transforming gender citizenship: The irresistible rise of gender quotas in Europe*, Cambridge University Press, 2018.

<sup>48</sup> ARAÚJO, C., Y GARCÍA, I., *op. cit.*, nota 37.

<sup>49</sup> Véase el Art. 141 (4) del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, convertido, después de diciembre de 2009, en Art. 157 (4) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Con respecto al constitucionalismo nacional, véase el Art. 3(3) de la Constitución alemana de 1949, según el cual “nadie puede ser discriminado a favor o en contra por motivos de... género” complementado por el Art. 3 (2.2) (insertado por enmienda el 27 de octubre de 1994) según el cual “el estado deberá promover la implementación efectiva de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y deberá actuar para eliminar las ventajas existentes”. Véanse también, los arts. 9h de la Constitución portuguesa y 7-2 de la austríaca después de las reformas de 1997 y 1998 respectivamente.

<sup>50</sup> RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “Constitutional Justifications...”, *op. cit.*, nota 38.

que anclan en una concepción particular de la democracia que reclama la presencia igualitaria de ambos géneros más que la igualdad de oportunidades de las mujeres<sup>51</sup>.

Como mencionamos, a nivel europeo, y empezando por la Unión Europea, la Declaración de Atenas de 1992 marca el comienzo de un proceso y tiene una influencia que es ahora reconocida como decisiva para la mayoría de los Estados Miembros, culminando esta fase en una *Recomendación del Consejo sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones* que se adopta en 1996<sup>52</sup>, tras la resolución del Consejo de la Unión Europea de marzo de 1996. La Recomendación del Consejo de 1996 describe la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones como un requisito democrático. Invita a los Estados Miembros a adoptar una estrategia global para promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones, incluyendo, cuando fuera necesario, la introducción de medidas e incentivos legislativos y/o reguladores, subrayando la necesidad de alertar a aquellos involucrados en la educación y formación a todos los niveles de la importancia de difundir una imagen real y completa de los roles y habilidades de las mujeres y los hombres en la sociedad, libre de prejuicios y estereotipos discriminatorios. También exige una distribución más equilibrada de las responsabilidades profesionales, domésticas y sociales entre mujeres y hombres y conmina a los Estados Miembros a alentar al sector privado para que aumente el número de mujeres en la toma de decisiones a todos los niveles, en particular, mediante la adopción de planes de igualdad y de programas de acción positiva.

En el Consejo de Europa el concepto de democracia paritaria también acaba siendo central. La *Declaración sobre igualdad entre mujeres y hombres como un criterio fundamental de la democracia*, adoptada durante la cuarta Conferencia Ministerial Europea sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres en Estambul en 1997, se convierte así en documento de referencia. En términos similares a aquellos de la Recomendación del Consejo Europeo, la Declaración del Consejo de Europa desarrolla una noción de igualdad de género que reclama un “desafío dinámico a las estructuras de poder establecidas y a los estereotipos respecto a los roles sexuales para lograr un cambio estructural”<sup>53</sup> así como la consolidación de un “nuevo orden social”<sup>54</sup>, señalando que parte de este cambio requiere no sólo “compartir más equitativamente con las mujeres las responsabilidades en la toma de decisiones dentro de la vida política y profesional”<sup>55</sup>, sino también “una mayor participación de los hombres en el ámbito de la vida privada, sobre todo en las responsabilidades de cuidado”<sup>56</sup>.

No resulta sorprendente, por tanto, que a mediados de los noventa también se reformule la forma de entender la conciliación laboral y familiar, y el equilibrio entre el cuidado y

---

<sup>51</sup> LÉPINARD, E., *L'égalité introuvable, la parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>52</sup> Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo de 2 de diciembre de 1996 relativa a la participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en los procesos de toma de decisión (96/694/CE)*.

<sup>53</sup> Consejo de Europa, *Declaración sobre igualdad entre mujeres y hombres como un criterio fundamental de la democracia*, 1997

<sup>54</sup> *Ibid.*,

<sup>55</sup> *Ibid.*,

<sup>56</sup> *Ibid.*,

la familia, así como su relación con la igualdad entre los géneros. Entre las manifestaciones, cabe destacar la versión revisada de la *Carta Social Europea* de 1996 que sustituyó la referencia que hacía la versión de 1961 a las bajas por maternidad exclusivamente para las mujeres empleadas, por una referencia a las bajas parentales para ambos progenitores sin distinción de sexo<sup>57</sup>; la *Recomendación No. R (96)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la reconciliación entre el trabajo y la vida familiar* que urgía a los Estados Miembros para que adoptasen medidas que permitieran a mujeres y hombres, sin discriminación, reconciliar mejor sus vidas laborales y familiares<sup>58</sup> y, en la Unión Europea, el *Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental*,<sup>59</sup> que, como veremos más abajo, fue revisado en 2010 y posteriormente superado por la adopción de la *Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional* que reconoce por primera vez un permiso específico de paternidad, refuerza el permiso parental (haciéndolo intransferible y remunerado) e introduce un permiso para cuidadores así como fórmulas de trabajo flexible<sup>60</sup>.

Lo cierto es que la movilización en el ámbito europeo da lugar a la adopción de instrumentos que proclaman la necesidad de una participación equilibrada en tanto que requisito democrático, sirviendo de referencia, catalizando a las asociaciones y ayudando a consolidar maquinarias y estructuras nacionales. En este contexto, en la segunda mitad de los años noventa, varios países europeos empiezan a adoptar reformas constitucionales y/o legislativas orientadas a incrementar la proporción de candidatas mujeres para los cargos electos. Y aunque la narrativa de la legitimidad democrática era ya dominante, algunos países necesitaron reformar sus constituciones (es el caso de Francia en 1999 o de Italia en 2003) para superar el bloqueo por parte de los tribunales constitucionales, habiendo éstos rechazado las cuotas electorales de género por contradecir los principios de representación democrática unitaria tradicionalmente concebidos y consagrados por la Constitución,<sup>61</sup> llegando en algunos casos los tribunales constitucionales a considerar de forma explícita que los compromisos con la igualdad sustantiva consagrados en la constitución no eran base suficiente para legitimar las cuotas de género (este fue el caso tanto en Italia como en Suiza)<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Véase art. 8 de la versión revisada de la Carta Social Europea (de mayo de 1996, entrada en vigor el 1 de Julio de 1999).

<sup>58</sup> Véase Comité de Ministros del Consejo de Europa, *Recomendación No. R (96) 5 sobre la Reconciliación de la Vida Laboral y Familiar*, adoptada el 19 de junio de 1996 la 569ª sesión de los Diputados de los ministros.

<sup>59</sup> Véase la Directiva 96/34/EC del Consejo del 3 de junio de 1996.

<sup>60</sup> Véase Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

<sup>61</sup> RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “De la Paridad...”, *op. cit.*, nota 1.

<sup>62</sup> RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “On Parity, Interdependence and Women’s Democracy” en BAINES, B., BARAK EREZ, D., Y KAHANA, T., (eds.) *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives*, Cambridge University Press, 2012, pp. 188-203. Este no fue el caso de España, sin embargo, donde el Tribunal Constitucional defendió la legislación paritaria en base a la lectura conjunta del principio constitucional de igualdad sustantiva con otras consideraciones acerca de la legitimidad democrática. Véase RUBIO MARÍN, R., y RODRÍGUEZ RUÍZ, B., “De la Paridad...”, *op. cit.*, nota 1.

## **IV. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN EL NUEVO SIGLO**

### **1. La evolución internacional: La Recomendación General 25 y la nueva práctica del comité CEDAW**

En 2004, en medio de la eclosión mundial del fenómeno de las cuotas de género, el Comité CEDAW dedica su segunda *Recomendación General (GR 25) a las mediadas especiales de carácter temporal*. La Recomendación General dio al Comité CEDAW la oportunidad de reflexionar en torno al significado de este fenómeno, situándolo en el contexto de una comprensión renovada del objeto y el propósito de la Convención misma, reflejo a su vez de la evolución del propio concepto de igualdad de género. La práctica del Comité, tal y como queda reflejada en las Observaciones Finales a diversos Estados<sup>63</sup>, ha seguido expandiendo algunos de los elementos más innovadores de la Recomendación General, y parece apoyar de manera creciente la adopción de cuotas de género en tanto que herramientas para la consecución de objetivos numéricos permanentes y estrictamente igualitarios, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, para asegurar la igualdad de facto de las mujeres y conseguir la total superación de los roles y estereotipos de género propios de la tradición de las esferas separadas.

Según la Recomendación General 25 del Comité, la CEDAW incluye, bajo un modelo de igualdad sustantiva, el objetivo de la igualdad tanto de jure como de facto (párr. 4). Además, apoyándose en la lectura que hace el Comité del Artículo 5 desde la década de 1990<sup>64</sup>, el Comité identifica un tercer objetivo: la adopción de medidas para abordar las relaciones de género y luchar contra los estereotipos de género.<sup>65</sup> Lo novedoso, en este sentido, es que los estereotipos de género pasan a concebirse no sólo como algo que niega las condiciones necesarias para la igualdad de jure y de facto (esto es, la igualdad formal y sustantiva), sino como una forma específica de discriminación (que atenta contra la igualdad anti-estereotípica).<sup>66</sup> El Comité sugiere por ende que se respalden las medidas

---

<sup>63</sup> SALAZAR, A. L. F., “Igualdad y derechos políticos de las mujeres: medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW”, *Revista de Derecho Electoral*, Vol. 22, 2016, núm 4, pp. 54-83.

<sup>64</sup> HOLTMAAT, R., “Article 5”, en FREEMAN, M. A., RUDOLF, B., CHINKIN, C., KROWORSCH, S., Y SHERRIER, A. (eds.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 141-167, p. 143.

<sup>65</sup> El Comité apoya su tesis en una lectura conjunta de los Artículos. 1 (que define la discriminación contra las mujeres como un fenómeno que abarca tanto la discriminación directa como indirecta), 5 (que hace referencia a la obligación de los Estados de luchar contra los estereotipos de género a través de medidas apropiadas) y 24 (que hace referencia a la obligación de los Estados a adoptar medidas para la plena realización de los derechos reconocidos en la Convención).

<sup>66</sup> Esta ampliación del concepto se ha interpretado como un paso crucial en la consolidación de una noción más comprensiva de la igualdad transformadora, que busca abordar la desigualdad sistémica y estructural de las mujeres. Véase FREDMAN, S., “Beyond the dichotomy of formal and substantive equality: towards a new definition of equal rights”, en BOEREFUN, I., COOMANS, F., GOLDSCHMIDT, J., WOLLESWINKEL, R., Y HOLTMAAT, R., (eds.), *Temporary Special Measures: Accelerating de facto equality of women under article 4 (1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Vol. 1)*, 2003 Intersentia; WITTKOPP, S., *op. cit.*, nota 13, p. 203-204.

especiales de carácter temporal también para acelerar la modificación y la eliminación de las prácticas culturales y las actitudes y conductas estereotipadas que discriminan o perjudican a las mujeres (párr. 38), abriendo así la puerta a que las cuotas de género se interpreten como un instrumento de transformación cultural para subvertir los roles de género. Así queda patente en la práctica del Comité CEDAW en la última década, reflejada en sus Observaciones Finales a diferentes Estados, en las que se refiere a los estereotipos de género como un obstáculo para la eficacia de las medidas especiales de carácter temporal, junto con la falta de conciencia e interés por parte de agentes centrales como los partidos políticos<sup>67</sup>.

Sin referirse al concepto de *paridad*, el Comité CEDAW favorece sin embargo una interpretación avanzada de la igualdad sustantiva como algo que requiere abordar no solo la distribución desigual de los recursos sino también el problema de la infra-representación de las mujeres (párr. 8). Según el Comité, el fin último de la CEDAW no debe ser la igualdad de oportunidades sino de resultados, como “corolario lógico de la igualdad de facto o sustantiva” que se ha de aplicar al disfrute de derechos pero también de bienes sociales, incluyendo el poder de influencia en la política y en la toma de decisiones (párr. 9). Para el Comité, las mujeres necesitan un trato equitativo pero también condiciones propicias para conseguir esta igualdad de resultados (párr. 8). Por ello, subraya que las medidas especiales de carácter temporal no deben entenderse como una excepción a las normas de igualdad y no-discriminación sino como medidas para la consecución y realización de la igualdad de facto o sustantiva (párr. 14). El Comité recomienda por ello que los Estados consagren esta concepción en sus constituciones y legislaciones (párr. 31) haciendo explícito el carácter obligatorio y no solo opcional de las medidas especiales, a pesar de que la Convención, estrictamente hablando, sólo permite pero no obliga a su adopción (párr. 24 y 29).<sup>68</sup>

El tipo de medidas que propone el Comité depende del ámbito particular de aplicación (párr. 22). Mientras que en el ámbito político no se especifican umbrales numéricos, resulta interesante que, en una nota a pie de página y a modo de ejemplo, el Comité aluda a la necesidad de superar la idea del umbral mínimo en favor de una representación/participación totalmente equilibrada, es decir del 50/50%, sin que la Recomendación aluda tampoco a la idea de la masa crítica.<sup>69</sup> Al mismo tiempo, sin embargo, el Comité no parece apoyar la paridad total ni la representación igualitaria sin matices. Así, en lo que respecta a la selección de cargos públicos o políticos, el Comité

<sup>67</sup> Véanse Observaciones Finales a la República de Panamá CEDAW/C/PAN/CO (2010); a Brasil CEDAW/C/BRA/CO/7 (2012) a Chile CEDAW/C/CHL/CO/5-6 (2012), y a Colombia CEDAW/C/COL/CO/9 (2019).

<sup>68</sup> Según el párr 29 los Estados parte deben proporcionar una explicación adecuada respecto a la no adopción de medidas especiales temporales.

<sup>69</sup> Específicamente, en una nota al pie (3) del párr. 13, en la que el Comité hace referencia a otros instrumentos y documentos de derechos humanos adoptados por Naciones Unidas concernientes a las medidas especiales temporales, el Comité establece que “el uso de medidas especiales temporales por la Secretaría General de las Naciones Unidas es una ejemplo práctico en el área del empleo, incluyendo en el reclutamiento, la promoción y la colocación de mujeres en la Secretaría” y que “dicha medidas buscan lograr el objetivo de una distribución de género 50/50 en todos los niveles, sobre todo de los niveles más altos”.

demuestra ser consciente de que el respeto a la voluntad electoral también es relevante (párr. 23). La práctica del Comité CEDAW tal y como queda reflejada en sus Observaciones Finales a los Estados parte, por tanto, sugiere una evolución hacia la combinación de la regla de un umbral mínimo de aplicación inmediata con la paridad total como objetivo último.<sup>70</sup>

En los últimos años, el Comité sigue fomentando la adopción de medidas especiales de carácter temporal así como su blindaje legislativo, sobre todo en el seno de la legislación electoral, y su aplicación efectiva a través del establecimiento de planes estratégicos con objetivos y pautas temporales detallados. Presta especial atención, sin embargo, a los obstáculos a los que se enfrenta la aplicación efectiva de las cuotas, y en base a ellos propone estrategias más amplias, que incluyen de manera significativa la difusión de información sobre su finalidad, uso e implementación no solo entre los actores encargados de hacerlo, sino también entre el público en general a través de “actividades de sensibilización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones”. Fomenta, además, la adopción de incentivos para agentes centrales en su implementación, como los partidos políticos, de sanciones frente al no cumplimiento y de mecanismos de evaluación<sup>71</sup>; junto con el desarrollo de programas de capacitación y tutoría dirigidos a las candidatas y mujeres elegidas para cargos públicos, así como programas sobre liderazgo y habilidades de negociación para mujeres líderes actuales y futuras<sup>72</sup>.

En cuanto a los ámbitos de aplicación de la Convención, el Comité expresa su voluntad de superar la tradicional división público-privado reafirmando la obligación de diligencia debida de los Estados a la hora de garantizar que todos los actores relevantes, incluidos los del sector privado, contribuyan a estos objetivos igualitarios. Para el Comité, las medidas especiales de carácter temporal pueden aplicarse en la administración, en el funcionariado y en la esfera política, pero también en el sector educativo (incluyendo el privado) o el del empleo (párr. 29). En la práctica, uno de los objetivos centrales de la aplicación del Artículo 4.1 por parte del Comité ha sido incrementar la representación de las mujeres en todas las áreas de la vida pública incluyendo en el ámbito electoral y en la

---

<sup>70</sup> El patrón que puede observarse en términos de las recomendaciones a los Estados miembros es el siguiente: aquellos Estados miembros con una baja representación de mujeres y sin medidas temporales son alentados a adoptarlas; aquellos que tienen cuotas inferiores al 30% deben reemplazarlas por otras más ambiciosas; la obligación de incluir la paridad en la vida política se ve como un objetivo que debe implementarse gradualmente; a aquellos que sí han adoptado medidas pero en donde la representación sigue siendo baja se les recomienda adoptar medidas que garanticen su efectividad; y aquellos con buenos niveles de representación y que han adoptado medidas, así como aquellos que de hecho se acercan al 50% de representación femenina, se les pide que consagren la paridad legislativa o constitucionalmente para evitar tanto una regresión como una politización indebida del debate. Véanse Observaciones Finales a Belize CEDAW/C(BLZ/CO/3(2007) párr. 18; a Marruecos CEDAW/C/MAR/CO/4 (2008) párr. 25; a Indonesia CEDAW/IDN/CO/3(2007) párr. 26-7, a Jordania CEDAW/C/JOR/CO/4 (2007) párr. 28 y a Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/7/Add.1 (2018).

<sup>71</sup> Véanse Observaciones Finales a Brasil CEDAW/C/BRA/CO/7 (2012); Colombia CEDAW/C/COL/CO/7-8 (2013); Venezuela CEDAW/C/VEN/CO/7-8 (2014) Bolivia CEDAW/C/BOL/CO/5-6 (2015) y Honduras CEDAW/C/HND/CO/7-8 (2016).

<sup>72</sup> Véanse Observaciones Finales a Sudáfrica CEDAW/C/ZAF/CO/4 (2011); a Paraguay CEDAW/C/PRY/CO/7 (2017) y a Nepal CEDAW/C/NPL/CO/8 (2018).

toma de decisiones, la policía, la judicatura y el cuerpo diplomático.<sup>73</sup> En los últimos años cobra especial relevancia el ámbito económico, y en particular la adopción de cuotas en los órganos empresariales de toma de decisiones, en relación a las cuales se observa una expansión geográfica reciente en las observaciones hechas por el Comité en este sentido, más allá del contexto europeo en el que se centró inicialmente.<sup>74</sup>

De manera notable, la Recomendación General no menciona la adopción de medidas para afrontar las desigualdades en torno al reparto del cuidado en el ámbito familiar. A pesar de ello, en sus propias recomendaciones a los Estados parte, el Comité sí ha fomentado y celebrado la introducción de los permisos parentales;<sup>75</sup> ha apoyado la adopción de incentivos para que los hombres cojan permisos de paternidad<sup>76</sup> así como de otras medidas concretas para promover el rol de los hombres en las labores no retribuidas de cuidado,<sup>77</sup> subrayando que la adopción de bajas por embarazo y maternidad no garantizan suficientemente que se produzca un cambio en los roles de género.<sup>78</sup> El Comité también ha criticado la persistencia de permisos de maternidad que exceden con creces de lo que es necesario para afrontar las consecuencias biológicas o físicas del embarazo y el parto y por ello perpetúan el estereotipo según el cual el principal rol de las mujeres es el de ser madres.<sup>79</sup> De manera más reciente, el Comité ha alabado la introducción de medidas destinadas a conseguir un reparto más equitativo de la protección parental y de la responsabilidad del cuidado de los hijos entre ambos progenitores<sup>80</sup>, además de instar a la introducción de permisos parentales compartidos para alentar a los hombres a asumir por igual las responsabilidades del cuidado de los hijos<sup>81</sup>.

Finalmente, yendo más allá de la preocupación que la Convención expresa con respecto a las mujeres del mundo rural, el Comentario General recomienda el uso de medidas especiales de carácter temporal para combatir la discriminación contra las mujeres en relación con la raza, la etnia, la identidad religiosa, la discapacidad, la edad, la clase o la casta (párr.12). También en sus recomendaciones a los Estados parte, el Comité ha asumido la idea de que los cuerpos políticos y entes públicos deben representar toda la diversidad de la población,<sup>82</sup> llamando a los Estados parte a incrementar la participación de mujeres provenientes de minorías étnicas, grupos indígenas y minorías religiosas, y de

<sup>73</sup> RADAY, F., “Article 4”, en FREEMAN, M. A., RUDOLF, B., CHINKIN, C., KROWORSCH, S., Y SHERRIER, A. (eds.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 123-140, p. 135.

<sup>74</sup> Las cuotas fueron mencionadas y recomendadas específicamente en el Observaciones Finales a Suecia de 2009 DEDAW/C/SWE/CO/7 (2008) (párr. 24); a Finlandia CEDAW/C/FIN/CO/7 (2014) (párr. 22-23) e Islandia de CEDAW/C/ICE/CO/6 (2009) (párr. 25 – 26). Para su más reciente evolución véanse las Observaciones Finales a Argentina CEDAW/C/ARG/CO/6 (2010); Brasil CEDAW/C/BRA/CO/7 (2012); Cuba CEDAW/C/CUB/CO/7-8 (2013); Polonia CEDAW/C/POL/CO/7-8 (2014), Bolivia CEDAW/C/BOL/CO/5-6 (2015) y Colombia CEDAW/C/COL/CO/9 (2019).

<sup>75</sup> Observaciones Finales a Eslovenia, A/58/38 (2003) (párr. 199).

<sup>76</sup> Observaciones Finales a Luxemburgo, A/58/38 (2003) (párr. 381).

<sup>77</sup> Observaciones Finales a Ucrania, A/51/38 (1996) (párr. 300).

<sup>78</sup> Observaciones Finales a Islandia, A/51/38, (1996) (párr. 94-95).

<sup>79</sup> Observaciones Finales a Noruega, A/50/38 (1995) (párr. 486); igualmente Observaciones Finales a Finlandia, A/50/38 (1995) (párr. 388). Para más referencias véase HOLTMAAT, N., *op cit.*, nota 66, p. 164.

<sup>80</sup> Observaciones Finales a Eslovenia CEDAW/C/SVN/Q/5-6/Add.1 (2015).

<sup>81</sup> Observaciones Finales a Japón CEDAW/C/JPN/Q/7-8/Add.1 (2018).

<sup>82</sup> Observaciones Finales a Países Bajos CEDAW/C/NLD/CO/4 (2007) (párr., 18).

hacerlo también a través de medidas especiales temporales.<sup>83</sup> Con miras a fortalecer la posición de las mujeres dentro de sus comunidades tradicionales y/o religiosas, el Comité parece haber adoptado un enfoque dialógico que busca modificar o eliminar las prácticas discriminatorias así como los estereotipos enraizados en la cultura desde dentro, en vez de imponer cuotas o medidas especiales temporales para asegurar la participación de las mujeres el ámbito de la toma de decisiones dentro de sus comunidades.<sup>84</sup> Con todo, el Comité ha recomendado que una vez que se adopten cuotas en las instituciones de la sociedad mayoritaria, los Estados se aseguren de que también benefician a las mujeres de los colectivos minoritarios.<sup>85</sup>

## **2. Hacia la consolidación regional de la democracia paritaria**

En el nuevo siglo, el objetivo de la representación igualitaria ha encontrado cobijo en las fuentes de derechos humanos sobre todo de carácter regional y no vinculante. En muchas partes de África, continente que, gracias a la adopción de cuotas, cuenta ahora con algunos de los porcentajes más altos de representación política femenina en el mundo<sup>86</sup>, el objetivo de que las mujeres alcancen un tercio de la representación ya no se considera suficiente. El activismo reclama el 50% y ha conseguido forzar la asignación de la mitad de los escaños parlamentarios en países tan diversos como Sudáfrica, Namibia, Sierra Leona, Kenia, Uganda o Senegal<sup>87</sup>. De hecho, el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África* de 2003 (el Protocolo Maputo), es el instrumento de derechos humanos que mejor ha consagrado el objetivo de la paridad hasta la fecha, articulando de manera explícita los objetivos de participación y representación igualitaria así como la acción afirmativa para la consecución de dichos objetivos con carácter obligatorio. Bajo el Artículo 9 del

---

<sup>83</sup> Véase Observaciones Finales a Filipinas CEDAW/C/PKI/CO/6 (2006); Brasil CEDAW/C/BRA/CO/7 (2012); Bolivia CEDAW/C/BOL/CO/5-6 (2015); Colombia CEDAW/C/COL/CO/7-8 (2013); Cuba CEDAW/C/CUB/CO/7-8 (2013) y Ecuador CEDAW/C/ECU/CO/8-9 (2015).

<sup>84</sup> Por ejemplo, el Comité ha subrayado “la conveniencia de entablar un diálogo con la sociedad civil sobre los cambios culturales necesarios”, instando al Estado parte a “intensificar la cooperación en este sentido con las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres y los líderes comunitarios, los líderes tradicionales y religiosos, los maestros y los medios de comunicación” (Observaciones Finales a Nigeria, CEDAW/C/NGA/6 (2008) párr. 323) con el fin de “facilitar el cambio social y cultural y la creación de un contexto habilitante que apoye la igualdad de género” (Observaciones Finales a Nicaragua, CEDAW/C/NIC/CO/6 (2007) párr. 12). Respaldo la necesidad de que los Estados lleven a cabo programas de sensibilización con jefes tradicionales véanse las Observaciones Finales a Togo CEDAW/C/TGO/CO/6 (2006) párr. 2.

<sup>85</sup> En sus Observaciones Finales a Colombia (CEDAW/C/COL/CO/6) en 2013, el Comité elogió los esfuerzos encaminados a aumentar su representación en los organismos públicos, incluyendo a través de la Ley de cuotas (§ 26, § 7) y recomendó que se continuara “incrementando el número de mujeres indígenas y afrodescendientes en la vida política y pública, así como en puestos de toma de decisiones en todos los ámbitos” (§ 27). En sus Observaciones Finales a Méjico de 2012 CEDAW/C/MEX/CO/7-8, mencionó a las mujeres indígenas como una preocupación específica con relación a la necesidad de implementar el sistema de cuotas existente en el campo de la representación política (§ 22 – 23). El tema de la infra-representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en el Consejo Nacional por la Igualdad, así como en todos los organismos públicos también fue señalado en Observaciones Finales a Ecuador de 2008 CEDAW/C/ECU/CO/7.

<sup>86</sup> TRIPP, A., KONATÉ, D., Y LOWE-MORNA, C., *op. cit.*, nota 42, p. 112.

<sup>87</sup> *Ibid.*,

Protocolo, por ejemplo, dedicado a la participación en los procesos políticos y de toma de decisiones, se ordena a los Estados parte a adoptar medidas específicas de acción positiva y a promover “la gobernanza participativa y la participación igualitaria de las mujeres en la vida política de sus países a través de la acción afirmativa”. El Artículo 9.1(b), en particular, introduce la noción de representación igualitaria a través de la obligación para los Estados parte de adoptar medidas que garanticen que “las mujeres están representadas de manera igualitaria en todos los niveles en todos los procesos electorales”. El Protocolo también hace referencia al derecho a la participación en tanto que derecho que debe ser promovido activamente por parte de los Estados en relación con las políticas culturales (art. 17) y a la participación de las mujeres en la judicatura y las fuerzas del orden (art. 8). Además, el Protocolo sanciona también el matrimonio en igualdad de derechos para hombres y mujeres (art. 6) así como la obligación del Estado de luchar tanto contra los estereotipos de género así como contra las prácticas basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos (art. 2.2).

La adopción del Protocolo hay que situarla en el contexto de la transformación de la Organización de la Unidad Africana en la Unión Africana en 2002, un cambio que conllevó la puesta en primer plano de la igualdad de género.<sup>88</sup> Entre otras cosas, las políticas de género de la Unión Africana se han desarrollado a través de la adopción de una paridad de género estricta en el seno de su Comisión. El propio proceso de redacción del Protocolo de Maputo fue el resultado de la estrecha colaboración entre la Comisión Africana y las ONGs africanas involucradas en la protección de los derechos de las mujeres, cuya presión a los gobiernos fue clave tanto para la adopción del Protocolo como para su posterior ratificación<sup>89</sup>. Parte del éxito de los movimientos sociales en la inclusión de los objetivos de paridad en el Protocolo y de la paridad en la Comisión de la Unión Africana se debe a una narrativa dominante que, mezclando referencias internacionales y tradiciones autóctonas de empoderamiento de las mujeres, se desplegó de forma frecuente en campañas nacionales. Esta retórica mixta ha permitido a los movimientos de mujeres en distintos países visibilizar tradiciones matriarcales propias y resistir las críticas que hacían referencia a la occidentalización de sus reclamos<sup>90</sup>.

A nivel de políticas públicas, la región del mundo que se encuentra a la cabeza en la adopción de la democracia paritaria es América Latina<sup>91</sup>. De hecho, con el cambio de siglo la región experimentó un claro viraje desde las cuotas hacia la paridad. Si la primera

---

<sup>88</sup> Por ejemplo, el Artículo 4 (L) del Acta Constitutiva de la UA establece específicamente que la UA “funcionará de acuerdo con la promoción de la igualdad de género”. El Comité de Mujeres Africanas sobre la Paz y el Desarrollo se convirtió en el Comité de Mujeres de la Unión Africana (AUWC) por decisión del Consejo Ejecutivo de la UA de julio de 2004. La AUWC se estableció como un órgano asesor del presidente en materia de género y desarrollo.

<sup>89</sup> OCRAN, C., “The Protocol to the African Charter on Human and People’s Rights on the Rights of Women in Africa”, *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15, 2007, núm 1, pp. 147-152; CAMARA, F. K., “African Women and the Gender Equality Regime in Africa: From Patriarchy to Parity”, en LEVITT, J. I., (ed.), *Black Women and International Law: Deliberate Interactions, movements and Actions*, Cambridge, 2015, Cambridge University Press.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> BAREIRO, L., & TORRES, I., “El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral*, Vol. 7, 2009, núm. 2, pp. 1-23.

generación de cuotas se había adoptado como medidas correctivas y temporales en busca de umbrales mínimos, reflejando el marco dominante de la CEDAW y, hasta cierto punto, de la Plataforma de Acción de Beijing, la paridad se concibe ahora como una forma de buscar el equilibrio de género de carácter permanente y de forma vinculada a la legitimidad democrática del Estado<sup>92</sup>.

A diferencia de lo ocurrido en África con la adopción del Protocolo de Maputo, en América Latina el objetivo de la paridad no ha dejado su impronta en instrumentos jurídicos vinculantes en materia de derechos humanos, sino sólo en el derecho blando. A pesar de esto, y aunque la Convención Americana de Derechos Humanos no consagra la paridad, ni siquiera la igualdad sustantiva, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el Pacto de San José de tal manera que los objetivos de igualdad sustantiva quedaran respaldados. Así, apelando al derecho a la participación en el gobierno (art. 23), a la protección igualitaria (art. 24) y a no sufrir discriminación (art. 1.1), la Comisión ha declarado admisibles varias quejas sobre la aplicación insuficiente de la legislación nacional en materia de cuotas de género, dando lugar a resoluciones amistosas favorables en al menos dos ocasiones.<sup>93</sup> En todo caso, la referencia más clara al concepto de la paridad se encuentra en documentos de carácter no vinculante, como por ejemplo el *Consenso de Quito*, adoptado en 2007 por el Comité Económico de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, el *Consenso de Brasilia* de 2010 y el de *Santo Domingo* de 2013.

Con todo, la expresión normativa más clara de este giro hacia la paridad en la región se encuentra tanto en las normas constitucionales como a nivel legislativo. Desde 2014, son siete los países latinoamericanos que han adoptado leyes o desarrollado reformas constitucionales implementando la paridad. Dichos países incluyen Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, Méjico, Nicaragua y Panamá, habiendo todos, menos Nicaragua, pasado antes por el sistema de cuotas de umbral mínimo<sup>94</sup>. Diez son los países de la región que cuentan con normas constitucionales que se refieren de forma explícita a la igualdad política entre hombres y mujeres y algunos, como Ecuador y Bolivia establecieron la paridad con rango constitucional en 2008 y 2009, respectivamente. Chile a su vez acaba de aprobar una norma que lo convertirá en el primer país del mundo en tener una constituyente plenamente paritaria de prosperar el referéndum que avale la conveniencia de una nueva constitución. Se entiende que este marco teórico de la paridad es el que ha facilitado su expansión a una multitud de ámbitos institucionales entre los que se encuentran los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales;<sup>95</sup> los territorios indígenas autónomos (como en Ecuador y Bolivia), la judicatura, los partidos políticos<sup>96</sup> y, de manera más reciente, los órganos de gobierno de la sociedad civil (como en Costa Rica),

---

<sup>92</sup> PISCOPO, J. M., *op. cit.*, nota 40.

<sup>93</sup> Véase *María Merciadri de Morini v. Argentina*, informe no. 102/99, caso 11.307, decisión de admisibilidad del 27 de septiembre de 1999 y *Janet Espinoza Feria et al. v. Peru*, informe no. 51/02, caso 12.404, decisión de admisibilidad del 10 de octubre de 2002.

<sup>94</sup> PISCOPO, J. M., *op. cit.*, nota 40, p. 4.

<sup>95</sup> *Ibid*, p. 12.

<sup>96</sup> Desde su reforma en 2014 la Constitución mejicana obliga a los partidos políticos a funcionar en base a las reglas de paridad (Art. 41).

incluyendo sindicatos, órganos de la gobernanza deportiva y asociaciones empresariales<sup>97</sup>.

Por lo que hace a Europa, vemos cómo en el nuevo siglo a las cuotas auto-impuestas por los partidos políticos - el sistema dominante en muchos países europeos, incluyendo Noruega, Suecia, Alemania, Polonia y Reino Unido- se han sumado de manera paulatina las cuotas legislativas para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos, una fórmula que ya ha sido aceptada en muchos países como son Francia, Bélgica, Eslovenia, España, Portugal, Albania, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Grecia, Irlanda, Moldavia, Montenegro, Macedonia, Polonia, Serbia y San Marino.<sup>98</sup> Bélgica es un ejemplo de la progresión natural desde la lógica del umbral mínimo a la de las cuotas paritarias, mientras que Francia ejemplifica el intento por distinguir entre las cuotas de mínimos y la democracia paritaria, siendo la paridad la única con aceptación constitucional.<sup>99</sup> La mayoría de los países que han adoptado cuotas de género parecen haberlo hecho combinado de manera natural los compromisos con la igualdad sustantiva y con la legitimidad democrática.

Al igual que en América Latina, los objetivos de la democracia paritaria en Europa se están expandiendo más allá del ámbito electoral, incluyendo los órganos de gobierno de la administración pública, las universidades, las instituciones de educación superior e investigación, y, de forma más incipiente y tímida, el poder judicial (como en Bélgica<sup>100</sup>) o las organizaciones deportivas profesionales (como en Francia).<sup>101</sup> Europa lidera sin embargo en legislación sobre composición equilibrada en los consejos de administración de las grandes empresas públicas, y, a veces, privadas con cotización en bolsa, habiéndose adoptado en Noruega, Italia, España, Países Bajos, Bélgica, Islandia, Alemania y Francia.<sup>102</sup> Característica de Europa es también la creciente experimentación con fórmulas legislativas para incrementar la participación de los hombres en las labores de cuidado, empezando por los países escandinavos, con las bajas por paternidad y las bajas parentales no transferibles<sup>103</sup>.

En el seno de las instituciones europeas, el objetivo de la participación equilibrada de género se ha mantenido como una prioridad en la agenda del nuevo siglo. Ha seguido

<sup>97</sup> PISCOPO, J. M., *op. cit.*, nota 40, p. 13,

<sup>98</sup> Véase Parlamento Europeo, Directorio General para las Políticas Internas, Desarrollo Político C, Sistemas de Cuotas Electorales de Género y su Implementación en Europa 11 (2008). Véase también, *The Quota Project*, IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database> (consulta el 18 de marzo de 2020).

<sup>99</sup> LÉPINARD, E., *op. cit.*, nota 51.

<sup>100</sup> MEIER, P., "From Laggard to Leader: Explaining the Belgian Gender Quotas and Parity Clause", *West European Politics*, Vol. 35, 2012, núm. 2, pp. 362-379.

<sup>101</sup> En 2014 el legislador francés adoptó un estatuto de igualdad de género exhaustivo que extendió el principio de *parité* a nuevos ámbitos incluyendo el deporte profesional. Véase *LOI n. 2014-403 du 4 aout 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes* (1), (title V).

<sup>102</sup> Para una explicación de las leyes sobre las cuotas de género en los órganos corporativos, véase DHIR, A. *Challenging boardroom homogeneity: Corporate law, governance, and diversity*. Cambridge, 2015, Cambridge University Press.

<sup>103</sup> Véase ELLINGSAETER, A. L. Y LEIRA A. (EDS.), *Politicising parenthood in Scandinavia: Gender relations in welfare states*, Policy Press, 2006.

siendo un objetivo impulsado por el Parlamento Europeo,<sup>104</sup> y constituye una prioridad en los Planes de Acción en materia de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la Comisión Europea, incluyendo el previsto para el período 2016-2019.<sup>105</sup> También en el Consejo de Europa ha sido objeto de varias resoluciones y recomendaciones hechas por el Consejo de Ministros y la Asamblea Parlamentaria así como por el Congreso de Autoridades Locales y regionales. Vale la pena mencionar por pionera la Recomendación Rec/(2003)/3 del Consejo de Ministros sobre *la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas*, que establece la participación equilibrada en un 40% de ambos sexos en todos los órganos de toma de decisiones en la vida política y pública. El vínculo entre la inclusión política de las mujeres y las credenciales democráticas del país también ha sido subrayado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En 2011 dicho tribunal defendió la ley española de paridad, la cual requería al menos un 40% de candidatos y candidatas de ambos sexos en las listas electorales, frente a partidos políticos que se opusieron argumentando que dicha ley contravenía el derecho a la libertad de expresión, de reunión y asociación (art. 10 y 11 de la Convención); la obligación de los Estados de celebrar elecciones libres (art. 3 del Protocolo 1 de la Convención), así como los principios formales de igualdad de género (art. 14 de la Convención y Art. 1 del Protocolo 12).<sup>106</sup>

De forma similar, las instituciones europeas han fortalecido el vínculo entre la deconstrucción de los roles de género en las esferas públicas y privadas, habiendo desarrollado tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>107</sup> como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>108</sup> una línea jurisprudencial que problematiza la aceptación tradicional de las medias de conciliación como medidas destinadas únicamente a las mujeres. La agenda Europea en torno a la conciliación se ha seguido desarrollando con el cambio de siglo.<sup>109</sup> En 2010 se revisó el Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental, extendiendo de manera modesta la duración del permiso de paternidad y cuantificando el período mínimo que debía ser de carácter intransferible para favorecer

---

<sup>104</sup> Véase resolución del Parlamento Europeo sobre el informe de la Comisión sobre la aplicación de la recomendación 96/694 del Consejo de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión (COM (2000)120-C5-0210/2000-2000/2117(COS)).

<sup>105</sup> “Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género entre Hombres y Mujeres (2016 – 2019)”. Este documento incorpora de manera definitiva el objetivo de alcanzar una representación y participación igualitaria para las mujeres en los puestos de toma de decisiones – tanto en la esfera privada, particularmente en las empresas como en la vida pública. Véase [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203\\_strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/151203_strategic_engagement_en.pdf).

<sup>106</sup> Véase *Méndez Pérez et Autres v. Espagne*, appl no. 35473/08, Tercera Sección, decisión del 4 de octubre de 2011 (inadmisibile). Véase también *Staatkundig Gereformeerde Partij v. The Netherlands*, app no. 58369/10, del 10 de Julio de 2012.

<sup>107</sup> Véase *Roca Álvarez v. Sesia Start España ETT (C-104/09, 30 de septiembre de 2010)*.

<sup>108</sup> Véase *Konstantin Markin v. Russia*, de 2010 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, confirmado por la Gran Cámara en 2012 (Solicitud n. 30078/06).

<sup>109</sup> En el año 2000, por primera vez, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE incluyó una disposición dedicada a la vida familiar y profesional (art. 33).

una asunción más equitativa de los permisos por parte de ambos progenitores.<sup>110</sup> De forma reciente, este ha sido modificado por la *Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional* que reconoce por primera vez un permiso específico de paternidad, refuerza el permiso parental (haciéndolo intransferible y remunerado) e introduce un permiso para cuidadores así como fórmulas de trabajo flexible, todo con el objetivo fundamental romper con “el desequilibrio en el diseño de las políticas sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional entre hombres y mujeres” ya que “incrementa los estereotipos y las diferencias de género en materia laboral y familiar”.<sup>111</sup>

## V. CONCLUSIÓN

El nuevo siglo ha visto el florecer de medidas orientadas a superar la infra-representación sistemática y tradicional de las mujeres en los ámbitos de autoridad y de toma de decisiones en todo el mundo. Entre ellas, destacan las cuotas de género para garantizar la composición equilibrada de instituciones de poder tanto públicas como, de manera creciente, privadas. Concebidas inicialmente como medidas especiales de carácter temporal para garantizar a las mujeres la igualdad de oportunidades, el apoyo a las cuotas de género se basa cada vez más en una narrativa que apela además a un nuevo ideal de buena gobernanza y de legitimidad democrática, un nuevo ideal que progresivamente abarca la preocupación por la participación de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas o religiosas o a mujeres indígenas.

El ideal de una legitimidad reforzada gracias a la inclusión de las mujeres está relacionado con la importancia de contar con sus intereses y experiencias, hasta ahora indebidamente obviados. En cierto grado, también deriva de las referencias a un nuevo orden social capaz de superar los estereotipos de género incardinados en la tradición de las esferas separadas. Así, la preocupación por incluir a las mujeres en la toma de decisiones no se limita a las instituciones estatales de carácter representativo, sino que abarca también a otras estructuras de gobierno tanto en el ámbito público como en el privado, de las que tradicionalmente han sido excluidas como consecuencia de la división público-privado sobre la que se asienta el Estado moderno. El cuestionamiento de dicha división ha favorecido la expansión de la agenda del empoderamiento de las mujeres e incluye hoy en día la incorporación de los hombres al espacio femenino del cuidado y el trabajo doméstico.

Es lógico que los derechos humanos no sean el escenario central del debate entre distintas concepciones de legitimidad democrática. Su objeto natural son los derechos más que las estructuras de gobierno. A pesar de esto, una lectura cuidadosa de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales, tanto de carácter vinculante como no, así

---

<sup>110</sup> Véase la Directiva del Consejo 2010/18/UE, de 8 de marzo de 2010, sobre la aplicación del Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental entre BUSINESS EUROPE, UEAPME, CEEP y la CES, que sustituye a la Directiva 96/34 / CE.

<sup>111</sup> DO L 188 de 12.7.2019.

como de las argumentaciones de los órganos de derechos humanos que los interpretan, confirman un cambio gradual en la concepción dominante de la naturaleza del problema que supone la falta de participación de las mujeres en los asuntos públicos. Así, la preocupación inicial, predominante en el momento de la revolución de los derechos humanos posterior a la segunda guerra mundial, por superar la privación de derechos políticos de las mujeres simplemente concediéndoles los mismos derechos que a los hombres, se convirtió con el tiempo en una preocupación por asegurar que las mujeres contaran con las mismas oportunidades de participación a través de medidas promocionales. Así es cómo en la década de los ochenta, la asunción del principio de igualdad sustantiva fue acompañando el surgimiento de las primeras medidas de acción afirmativa destinadas a alcanzar el objetivo de una masa crítica en lo que respecta a la representación de las mujeres. La Convención CEDAW, basada en la idea de la igualdad sustantiva, encarna dicho objetivo a nivel internacional, y sigue siendo la principal base legal en materia de derechos humanos para la adopción de medidas especiales de carácter temporal a favor de las mujeres, si bien es cierto que el texto únicamente legitima pero no impone la obligación de adoptar dichas medidas por parte de los Estados. Con todo, la Convención contiene las simientes de una concepción expansiva de la esfera pública (que reproduce los contornos del ámbito tradicional de exclusión de las mujeres), así como de una lectura anti-estereotípica de la igualdad de género. Con el tiempo, ambas han facilitado el cambio paradigmático hacia una concepción participativa de la igualdad de género.

De hecho, este paradigma participativo surge a finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando la maquinaria de derechos humanos tanto europea como internacional empieza a conjugar su preocupación en términos de derechos y justicia con una enmarcada en términos de legitimidad democrática. En este sentido, el principio de paridad de género en Europa, y de la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones a nivel internacional, marcaron el comienzo de un nuevo enfoque, plasmando claramente en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y la consiguiente Recomendación General 23 del Comité CEDAW (sobre la vida política y pública). A pesar de su naturaleza no vinculante, estas fuentes han sido ampliamente utilizadas por parte de actores locales y organismos de derechos humanos para presionar a los gobiernos nacionales a superar la infra-representación sistemática de las mujeres, gracias al apoyo que brindan a la adopción de medidas promocionales, incluyendo las cuotas de género, al desarrollo de una concepción expansiva de las esferas de poder en la que se debe incluir a las mujeres y al vínculo que establecen entre la exclusión política y pública de las mujeres y la desigual distribución de las tareas en la esfera doméstica. Con el cambio de siglo, la expansión global de las cuotas de género no ha hecho más que consolidarse. El enfoque participativo ha quedado reflejado en textos de derechos humanos regionales, tanto vinculantes como no vinculantes. El Protocolo de Maputo articula de forma clara la igual participación y representación de hombres y mujeres en tanto que objetivos estatales que deben ser alcanzados a través de medidas de acción afirmativa. De manera creciente, la nueva aspiración se formula en términos de paridad estricta y no ya de umbrales mínimos, siendo los países latinoamericanos los que lideran el cambio desde las cuotas de género (en tanto que medidas especiales de carácter temporal) a la paridad como objetivo permanente ligado a las credenciales democráticas

del Estado. En el nuevo siglo, las instituciones europeas han seguido jugando un papel central en la promoción de los nuevos ideales de paridad y equilibrio de género. Los países europeos han liderado en la extensión de los objetivos de paridad y las cuotas de género al mundo de la empresa y en conectar el discurso del empoderamiento de las mujeres con la deconstrucción de los roles de género en el ámbito del cuidado, siguiendo el modelo nórdico.

A nivel internacional, la Recomendación General 25 del Comité CEDAW sobre medidas especiales temporales de 2004 así como sus observaciones finales a los Estados parte desde su adopción han dado pasos claros en la dirección del nuevo paradigma. Dichos pasos incluyen la conceptualización de los estereotipos de género como forma específica de discriminación por razón de sexo; el objetivo de la igualdad de resultados expresado en el de un número igual de personas de ambos sexos, y no sólo en el de la igualdad de oportunidades avalado por un umbral de masa crítica; la asunción explícita del objetivo de la paridad tanto el sector público como privado; y, como contrapeso, la asunción de medidas encaminadas a promover el rol de los hombres en las actividades de cuidado. También se ha prestado una creciente atención a la necesidad de que los órganos políticos y públicos representen la total diversidad de la población, a través del llamamiento a los Estados parte a incrementar la participación de mujeres de colectivos minoritarios, incluyendo a través de medidas especiales.

Con todo, el paradigma paritario y su objetivo de una representación equilibrada o igualitaria entre hombres y mujeres en los órganos de toma de decisiones tanto públicos como privados sigue estando anclado mayoritariamente en instrumentos legales de carácter no vinculante, como son las recomendaciones. Además, las prácticas de los Estados (elemento esencial a la hora de reafirmar el consenso normativo que subyace a los derechos humanos) siguen siendo desiguales: si bien la creciente tendencia hacia la adopción de medidas positivas destinadas a garantizar la participación de las mujeres en cada vez más instancias de gobierno y de creación de normas es innegable, muchos Estados no han retirado aún sus reservas con respecto a la participación igualitaria de las mujeres en la esfera política y pública (art. 7 CEDAW), y sobre todo, aquellas con respecto a las normas destinadas a garantizar la igualdad de derechos y responsabilidades de las mujeres en el seno del matrimonio y la vida familiar (Art. 16 CEDAW)<sup>112</sup>, sin lo cual es difícil imaginar la plena superación de la tradición de esferas y roles separados y sexuados.

De cara al futuro, parece plausible que la creciente legitimidad de las cuotas y otras medidas positivas al amparo de los derechos humanos, el efecto de las dinámicas de isomorfismo legal y de contagio, junto con la persistente movilización local, regional e

---

<sup>112</sup> La lista complete de reservas se encuentra en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV8&chapter=4&clang=en#4](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV8&chapter=4&clang=en#4). Por su parte, el Comité de la CEDAW ha defendido su competencia para decidir si una reserva resulta o no incompatible con el tratado. En sus Recomendaciones Generales núms. 4, 20 y 21 expresa su descontento con el amplio número y el alcance de determinadas reservas en base a normas y costumbres sociales internas que considera incompatibles con el objeto y la finalidad de la Convención. Véase DIEZ PERALTA, E., *op. cit.*, nota 4, p. 102.

internacional ayuden a consolidar el cambio participativo en la igualdad de género, extendiéndolo a un mayor número de ámbitos de autoridad y de creación normativa, incluyendo aquellos sistemas con pluralismo jurídico. Todo ello contribuiría significativamente a incrementar el carácter inclusivo de las democracias contemporáneas. Entre tanto, la contribución de este cambio a la agenda centrada en la deconstrucción de los roles de género en la esfera privada parece que está menos asegurada. El eventual éxito de dicha agenda requiere que tanto el Estado como a la comunidad, y no sólo los varones asuman una parte mayor de la carga de la reproducción social. En el seno de una economía globalizada con niveles crecientes de desigualdad y los Estados de bienestar amenazados puede que esto no llegue a ocurrir. La radicalización religiosa también hace improbable el declive definitivo de las leyes de estatus personal, que es donde aún sobreviven muchas de las diferencias entre la condición jurídica de hombres y mujeres, diferencias que se cultivan en la esfera privada y siguen alimentando la ideología de las esferas separadas. Si la dirección hacia la que nos encaminamos es la de una creciente participación de las mujeres en la vida pública sin que los hombres también participen más en la vida privada y doméstica, acabaremos con una victoria superficial en la superación de la separación de esferas y roles de género sobre los que se construye el Estado moderno.