

# La CEDAW y la Recomendación General 39 sobre los Derechos de las Mujeres y Niñas Indígenas



## ¿Qué es la CEDAW?

La CEDAW es la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981 y es el **instrumento internacional vinculante más amplio y progresista sobre los derechos humanos de todas las mujeres y niñas**.

La CEDAW obliga a los Estados que la ratifican (Estados parte) a garantizar la **igualdad de jure y de facto** entre mujeres y hombres, es decir, una igualdad tanto en las normas y leyes, como en los hechos y resultados: la **igualdad en la vida real de las mujeres y las niñas**. Los Estados parte han de poner todos los medios a su alcance para la consecución de tal fin.

La CEDAW es la **“carta fundamental de derechos de las mujeres”** y su cumplimiento es obligatorio para los países que la ratifican. Además, junto con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, es la **pedra angular de las políticas de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres y las niñas**.

### ¿Cuáles son los principios rectores de la CEDAW?

#### La CEDAW tiene tres principios rectores:

**Principio de Igualdad Sustantiva:** El estándar de igualdad de la CEDAW es la **igualdad sustantiva**. El Comité de la CEDAW lo interpreta como igualdad de hecho (igualdad de hecho o igualdad real) o igualdad de resultados. El logro de la igualdad sustantiva, sin embargo, implica que las mujeres tengan las mismas oportunidades, el mismo acceso a las oportunidades y un entorno propicio para lograr los mismos resultados. La igualdad sustantiva va más allá de las garantías jurídicas de igualdad de trato y de las investigaciones sobre el impacto de las intervenciones.

**Principio de no discriminación:** La **no discriminación** es un principio clave de la CEDAW, definido en el Art. 1. como *"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la mujer, independientemente de su sexo"*.

**Principio de obligación del Estado:** Esto significa que aunque la responsabilidad de garantizar la igualdad y eliminar la discriminación debe ser observada por los agentes estatales y no estatales, **sólo el Estado es directamente responsable ante la CEDAW**. El Estado se refiere a todos los órganos de gobierno y abarca las estructuras ejecutivas, legislativas, judiciales y administrativas, así como las unidades de gobierno local. El Estado se compromete a cumplir con los medios específicos de aplicación de la CEDAW (obligación de medios) y a garantizar que las medidas elegidas den lugar a la eliminación de la discriminación (obligación de resultados).

### ¿Qué es el comité para la CEDAW?

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) es el órgano de expertas independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Comité de la CEDAW está formado por 23 expertas en derechos de la mujer de todo el mundo.

### ¿Qué son las Recomendaciones Generales?

La CEDAW otorga al Comité la facultad de aclarar e interpretar el contenido de la Convención sobre temas que afectan a las mujeres y las niñas, y en los cuales considera que los Estados parte debieran poner mayor atención a través de la aprobación de Recomendaciones Generales.

Hasta diciembre de 2021, el Comité ha adoptado 38 recomendaciones generales relativas a temas como la necesidad de generar estadísticas desagregadas por género, la violencia contra la mujer, la igualdad salarial, el trabajo no remunerado, las mujeres con discapacidad, el cambio climático, prevención de conflictos o acceso a la justicia, entre otros. La lista completa de recomendaciones generales está disponible en la [base de datos<sup>1</sup>](#) del Comité.

### ¿Cuál es el rol de los Estados parte para promover el cumplimiento de la CEDAW?

La CEDAW es un **instrumento legalmente vinculante**. En este sentido, los Estados que ratifican la Convención están legalmente obligados a:

- **Eliminar toda forma de discriminación** contra la mujer en todos los ámbitos de la vida
- Garantizar el pleno desarrollo y avance de las mujeres para que puedan **ejercer y disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales** de la misma manera que los hombres
- Permitir que el Comité para la CEDAW **examine sus esfuerzos** para aplicar el tratado informando al organismo a intervalos regulares
- Los países que han ratificado la Convención deben presentar **informes periódicos** al Comité sobre cómo se están aplicando los derechos establecidos por la Convención. Durante sus sesiones públicas, el Comité examina el informe de cada Estado parte y le hace llegar sus preocupaciones y recomendaciones en forma de observaciones finales
- La CEDAW ha sido **ratificada** e incorporada al marco normativo de **todos los países de América Latina y el Caribe**, aunque eso no se traduzca en el logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la región

### ¿Qué es el protocolo facultativo de la CEDAW?

El **Protocolo Facultativo** de la Convención es un tratado independiente abierto a los Estados Partes de la Convención que entró en vigor en 2000. Se define como "*opcional*", ya que los Estados no tienen la obligación de ser partes en él, incluso si han ratificado la Convención pertinente.

El Protocolo Facultativo de la Convención introduce **dos nuevos procedimientos** para la aplicación de la Convención:

- **Presentación de denuncias de personas o grupos de personas al Comité** en relación con las violaciones de los derechos establecidos en la Convención
- El **procedimiento de investigación**, en virtud del cual el Comité puede iniciar una investigación sobre situaciones de violación grave o sistemática de los derechos

### ¿Cuál es el rol de las organizaciones de la sociedad civil para promover el cumplimiento de la CEDAW y sus Recomendaciones Generales?

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen un **rol muy importante en el monitoreo y veeduría** de las acciones puestas en marcha por los Gobiernos para garantizar la implementación efectiva de la CEDAW. Además, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar "*informes alternativos*" o "*informes sombra*" al Comité mostrando las lagunas y los desafíos en la aplicación de la Convención que pueden no ser mencionados en el informe oficial presentado por el Estado.

Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil pueden **utilizar las recomendaciones emitidas por el Comité** al informe oficial presentado como una **herramienta de abogacía** para la incidencia y exigir al Estado los cambios necesarios para cumplir con la Convención.

En aquellos países en los que el **Protocolo Facultativo** ha sido ratificado, las mujeres y las niñas (solas o en grupo) también pueden presentar una queja al Comité de la CEDAW si consideran que sus derechos han sido violados.

### ¿De dónde nace la Recomendación General 39 sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas?

Desde hace algunos años, el Comité para la CEDAW ha venido solicitando durante las revisiones de los informes periódicos presentados por los Estados parte **información sobre la situación particular de las mujeres indígenas**. Esto ha llevado a que el Comité plasmara su preocupación sobre la situación de las mujeres indígenas en sus **Observaciones Finales y Recomendaciones Generales a los Estados parte**. Esta tendencia, creciente en los últimos años, tiene relación directa con la mayor presencia de mujeres indígenas en las delegaciones de las organizaciones no gubernamentales y con la presentación de informes alternativos específicos.

Las organizaciones de mujeres indígenas **reconocen avances en el respeto y garantías para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres indígenas, pero también reclaman por una protección que es aún insuficiente**. Señalan, adicionalmente, que la Convención no menciona en su texto a las mujeres indígenas y que no establece obligaciones específicas para los Estados, lo cual representa un importante obstáculo para su exigencia; sostienen también que es insuficiente la protección contra el racismo, alegan que el alcance de algunos de los derechos no incluye las formas particulares en las que ellas experimentan menoscabo y critican que la escasa atención que les ha prestado el Comité. En este sentido, cabe destacar que, entre 1994 y 2011, solo 69 informes nacionales de un total de 332 hacen referencia a las mujeres indígenas.

Así, este proyecto de Recomendación General, que sería la número 39, tiene como objetivo el orientar a los Estados parte sobre **medidas legislativas, políticas y de otro tipo pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en relación con los derechos de las mujeres y las niñas indígenas bajo los principios que establece la CEDAW**.

Una vez que sea adoptada, la Recomendación General 39 se aplicaría a las **mujeres y niñas indígenas tanto dentro como fuera de los territorios indígenas**. El texto de la Recomendación General promueve las **voces de las mujeres y las niñas indígenas** como agentes impulsores y líderes dentro y fuera de sus comunidades, la misma que ha sido tenida en cuenta en el proceso de elaboración. Igualmente, la Recomendación General identifica y aborda las **diferentes formas de discriminación interseccional** a las que se enfrentan las mujeres y las niñas indígenas, así como su **papel clave** como líderes, portadoras de conocimientos y transmisoras de cultura dentro de sus pueblos, comunidades, familias y de la sociedad en su conjunto.

### ¿Cuáles son los derechos que protege la Recomendación General 39 de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas?

La discriminación **interseccional** contra las mujeres y niñas indígenas debe entenderse teniendo en cuenta la **naturaleza multifacética de su identidad**. Como mujeres y niñas indígenas, se enfrentan a la discriminación y a la violencia de género cometidas con frecuencia por agentes estatales y no estatales. Estas formas de violencia y discriminación son muy prevalentes y a menudo quedan en la **impunidad**. Las mujeres y niñas indígenas también suelen tener un vínculo y una relación inextricables con sus **pueblos, tierras, territorios, recursos naturales, cultura y cosmovisión**. Además, para abordar y prevenir la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas es necesario integrar una perspectiva de género, de mujeres indígenas, interseccional, intercultural y multidisciplinaria a lo largo de toda su vida.

La Recomendación General debe velar por garantizar los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, incluidas las que viven en aislamiento voluntario o en contacto inicial, a la libre determinación y a la integridad de sus tierras, territorios y recursos naturales, su cultura, su cosmovisión y su entorno. También debe **garantizar sus derechos a la participación efectiva, consulta, y consentimiento antes de la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles**. Este conjunto de derechos constituye la base para una comprensión holística de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas. La violación de cualquiera de estos derechos constituye una forma de discriminación contra las mujeres y niñas indígenas.

Una de las causas fundamentales de la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas es la **aplicación inadecuada de su derecho a la libre determinación y a la autonomía, que se manifiesta en el continuo despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales**. El Comité reconoce que el vínculo vital entre las mujeres indígenas y sus territorios constituye a menudo la base de su cultura, identidad, espiritualidad, conocimientos ancestrales y supervivencia. Las mujeres indígenas se enfrentan a la falta de reconocimiento legal de sus derechos a la tierra y los territorios y a grandes lagunas en la aplicación de las leyes existentes para proteger sus derechos colectivos.

La **violencia de género afecta negativamente la vida de muchas mujeres y niñas indígenas, incluyendo la violencia psicológica, física, sexual, económica,**

**espiritual, política y medioambiental.** Las mujeres indígenas suelen sufrir violencia doméstica y en su lugar de empleo; en instituciones públicas y educativas; mientras reciben servicios de salud y navegan los sistemas de bienestar infantil; en su **participación como líderes en la vida política y comunitaria; como defensoras de los derechos humanos;** mientras están privadas de libertad; y cuando están confinadas en instituciones. Las mujeres y las niñas indígenas corren un riesgo desproporcionado de sufrir violaciones y acoso; asesinatos y femicidios por motivos de género; desapariciones; trata de personas; formas contemporáneas de esclavitud; explotación de la prostitución de las mujeres y las niñas; servidumbre sexual; y trabajo doméstico que no es decente, seguro y adecuadamente remunerado. El Comité destaca en particular la **gravedad de la discriminación y la violencia de género contra las mujeres indígenas y las niñas con discapacidad que viven en instituciones.** Los problemas medioambientales, como el cambio climático, suponen un obstáculo para los derechos de las mujeres y las niñas indígenas a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible,

El **acceso a la seguridad alimentaria y al agua, y a su supervivencia e integridad cultural.** Además, el Comité expresa su preocupación por la triple crisis planetaria, que incluye la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Los Estados deben tener en cuenta los conocimientos ambientales indígenas para preservar la biodiversidad y un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, como clave para el respeto de todos los derechos humanos de las mujeres indígenas y su cultura. Los Estados deben **adoptar medidas integrales para prevenir, prohibir y sancionar todas las formas de violencia de género contra las mujeres y las niñas indígenas, y reconocer la violencia medioambiental, espiritual, política y cultural.** Los Estados también deben promover la participación significativa, real e informada de las mujeres y niñas indígenas en la vida política y pública y en todos los niveles, incluso en los puestos de toma de decisiones.

Es fundamental que los Estados Partes aborden las consecuencias de las **injusticias históricas derivadas de las políticas de asimilación forzada** y proporcionen apoyo y reparaciones a las comunidades afectadas como parte de la justicia, la reconciliación y el proceso de construcción de sociedades libres de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas indígenas. Esto debe hacerse no solo en las **zonas rurales** sino también en los entornos urbanos y en ciudades, donde las mujeres y niñas indígenas se enfrentan al racismo, la discriminación, los efectos de las políticas de asimilación y la violencia.

El Comité solicita a los Estados Partes que elaboren y adopten leyes y políticas integrales para **eliminar la discriminación interseccional contra las mujeres y las niñas indígenas, centradas en la participación efectiva de las mujeres y las niñas indígenas que viven dentro y fuera de los territorios indígenas**. Como parte de estas políticas, los Estados deben emprender sin demora esfuerzos de recopilación de datos y garantizar que las mujeres y las niñas indígenas tengan **acceso a sistemas de justicia no indígenas e indígenas** que estén libres de discriminación, prejuicios y estereotipos raciales y/o de género.

El Comité de la CEDAW también pide a los Estados que **garanticen sin demora los derechos de las mujeres y las niñas indígenas a una educación de calidad y que tenga en cuenta su cultura**; a un trabajo equitativo, decente y seguro; a servicios e instalaciones de salud asequibles, en particular en tiempos de pandemias y otras emergencias; a alimentos, agua y semillas suficientes; y a disfrutar de su cultura y a cuestionarla. Los Estados también deben garantizar los derechos de las mujeres indígenas a la propiedad y el control colectivos de sus territorios y a la tenencia consuetudinaria de los mismos, y reflejar adecuadamente este reconocimiento en sus leyes, políticas y tratados.

Por último, los Estados deben garantizar que las leyes y políticas relacionadas con el **medio ambiente, el cambio climático y la reducción del riesgo** de desastres reflejen el impacto nocivo de estos problemas en las mujeres y las niñas indígenas, y garanticen su participación efectiva en la toma de decisiones para abordar estos problemas.

### **¿Qué se puede esperar luego de la adopción de la Recomendación General 39 de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas?**

La CEDAW ha sido y es una **herramienta clave para el avance de los derechos de las mujeres y las niñas y la igualdad de género en todo el mundo**. En muchos países, la Convención ha contribuido a reforzar las disposiciones de las constituciones que garantizan la igualdad entre las mujeres y los hombres, y a proporcionar una base legal para la protección de los derechos humanos de la mujer.

Gracias a la CEDAW, los **Estados parte** han adoptado leyes de igualdad de oportunidades, leyes de cuotas en la participación política, leyes y políticas públicas

para el abordaje de la violencia contra las mujeres, entre otras, al tiempo que permite que las mujeres y niñas puedan reclamar sus derechos.

Una vez adoptada, la Recomendación General 39, como parte de la Convención, pasará a ser de obligatorio cumplimiento para los Estados parte. Esto significa que tendrán que **rendir cuentas en sus informes periódicos sobre las medidas concretas puestas en marcha para dar respuesta a lo establecido en la Recomendación General en cuanto a los derechos de las mujeres y niñas indígenas**. Además, las organizaciones de mujeres indígenas tendrán una **herramienta para incidir ante los Estados y reclamar políticas públicas y presupuestos que atiendan sus necesidades y demandas**, ampliando al mismo tiempo su rol activo como agentes de cambio y **reclamando que sus propuestas y capacidades sean tenidas en cuenta** en la planificación e implementación de todas aquellas acciones que las afecten.

## ¿Cuál es el rol del Sistema de las Naciones Unidas?

Como se mencionó anteriormente, la CEDAW fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981. En su preámbulo, la Convención recuerda que **la eliminación de la discriminación contra la mujer y la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres son principios fundamentales de las Naciones Unidas** y constituyen obligaciones vinculantes en función de la Carta de las Naciones Unidas y de otros instrumentos. La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos actúa como secretaría del Comité de la CEDAW.

Las Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas acompañan a los Estados en sus esfuerzos para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. En este contexto, los Estados parte de la Convención pueden **solicitar apoyo a las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas para avanzar en la implementación de la Convención**. Igualmente, las Agencias del Sistema pueden apoyar las tareas de monitoreo y veeduría de la sociedad civil, en el marco de lo que dictamina la Convención.

Una vez que la Recomendación General 39 sea adoptada, las Agencias del Sistema podrán **prestar asistencia** tanto a los Estados parte como a las organizaciones de la sociedad civil para apoyar su plena implementación y puesta en marcha.



Elaborado por la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres. Contenidos: Bárbara Ortiz, Especialista de Programa, y Magdalena Provis, Consultora, del Área Normativa, Intergubernamental y Sociedad Civil; Edición: Constanza Narancio; Diseño: Emicel Guillén. Agradecimientos a Gladys Acosta Vargas, Presidenta del Comité de Expertas de la CEDAW, por los valiosos aportes al documento.

Fotografías © ONU Mujeres ALC

---

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

