

# CEDAW Y LA RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 39, UN INSTRUMENTO PARA LA ORIENTACIÓN A LOS ESTADOS PARA EL AVANCE EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

ONU Mujeres<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo describe el contenido y el impacto potencial de la *Recomendación general núm. 39* en Bolivia, así como su contribución al fortalecimiento de la democracia intercultural y la promoción de la diversidad en la política. Este instrumento se presenta como una oportunidad de oír las voces de las mujeres y las niñas indígenas

como agentes impulsoras y líderes, dentro y fuera de sus comunidades. Además permite orientar el avance de las medidas legislativas, políticas y otras pertinentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con los derechos de las mujeres indígenas en un construir colectivo, inclusivo y justo para su participación.

## PALABRAS CLAVE

RECOMENDACIÓN  
GENERAL NÚM. 39

mujeres indígenas

CEDAW

participación política

## INTRODUCCIÓN

Bolivia cuenta con disposiciones específicas destinadas a superar la exclusión histórica de las mujeres a través del proceso de descolonización y despatriarcalización. Estas medidas pretenden garantizar de manera efectiva la participación de las mujeres en la vida política del país, con igualdad de oportunidades que los hombres. Aunque esto representa un claro avance en la garantía de los derechos políticos de las mujeres, aún se circunscriben en el ámbito de la igualdad formal y no inciden en la superación de las barreras de género que obstaculizan su participación activa en la vida política para alcanzar la igualdad sustantiva.

La discriminación basada en el género fue aún más acentuada en el contexto de las mujeres indígenas, incluyendo las categorías interseccionales. Estas mujeres enfrentaron brechas adicionales debido a la falta de reconocimiento y respeto a su identidad cultural y a sus derechos.

Según el marco jurídico boliviano y las declaraciones constitucionales, “la diversidad cultural es la base esencial del Estado Plurinacional y plantea que el pluralismo y la interculturalidad constituyen los ejes fundacionales que sustentan la construcción del nuevo Estado boliviano” (TCP, 2022, p. 4).

1 ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso hacia mejores condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

De este modo y siguiendo lo que plantea la Constitución Política del Estado (CPE):

(...) la interculturalidad plurinacional se cimenta en la igualdad jurídica de las culturas y se proyecta desde la cosmovisión de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que con sus diferentes formas y modos de vida, saberes y conocimientos, valores y realidades ingresa en un proceso de interrelación recíproca e igualitaria de diversas identidades plurinacionales, que conviven, dialogan y se complementan, conservando su esencia identitaria para el vivir bien; es decir, para permitir la reproducción de la vida en armonía y equilibrio. (TCP, 2022, p. 4)

En este reconocimiento las mujeres indígenas son guardianas de un patrimonio ancestral que enriquece la identidad boliviana.

Por su parte, la *Recomendación general núm. 39* valora el papel que las mujeres desempeñan como líderes, portadoras de conocimientos y transmisoras de cultura en el seno de sus pueblos, comunidades y familias, así como en la sociedad en su conjunto (Cedaw, 2023, p. 2).

La discriminación basada en género y la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres fueron dificultades significativas en su camino hacia la igualdad, la participación y la representación. En este contexto, en 2022 emerge la *Recomendación general núm. 39*, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con-

tra la Mujer (Cedaw), un estándar que proporciona orientación a los Estados sobre las medidas legislativas, políticas, programáticas y presupuestarias pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con relación a los derechos de las mujeres y las niñas indígenas.

Así, la *Recomendación general núm. 39* no solo reconoce las reivindicaciones históricas de las mujeres indígenas, sino que establece la necesidad de considerar diferentes perspectivas:

i) la perspectiva de las mujeres y las niñas indígenas que supone comprender la diferencia entre sus experiencias, realidades y necesidades en el ámbito de la protección de los derechos humanos y las de los hombres indígenas, en función de sus diferencias de sexo y género, ii) el enfoque intercultural que supone tener en cuenta la diversidad de los Pueblos Indígenas, incluyendo sus culturas, idiomas, creencias y valores, y la apreciación y el valor social de esa diversidad, iii) una perspectiva multidisciplinaria exige la apreciación de la identidad multifacética de las mujeres y las niñas indígenas. (Cedaw, 2023, pp. 3-4).

La Recomendación considera estas perspectivas y enfoques como fundamentales para prevenir y erradicar la discriminación contra las mujeres y las niñas indígenas, y para alcanzar el objetivo de la justicia social cuando sus derechos humanos son vulnerados. También ofrece una orientación clara hacia la igualdad de género y la participación política activa.

## 1. CONTEXTO EN BOLIVIA: DATOS

Para comprender la magnitud de la representación y participación de las mujeres indígenas en Bolivia es importante contar con datos específicos. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (INE, 2012),

1.953.496 mujeres se autoidentifican como indígenas.

En cuanto a la representación política, el cómputo oficial del Tribunal Supremo

Electoral (TSE) en las elecciones generales de 2020 determinó que, en las siete circunscripciones especiales indígenas, cuatro de siete escaños fueron ocupados por mujeres. Esto representa una participación del 57,1 %, lo que constituye un avance significativo en la paridad y la alternancia política en la parti-

cipación política de las mujeres indígenas respecto a otras elecciones. Sin embargo, la carencia de información sobre la participación política general de las mujeres indígenas es un obstáculo para comprender su representación en la política y su capacidad para influir en la toma de decisiones.

## 2. NORMATIVA INTERNACIONAL

Históricamente, los pueblos indígenas vivieron en condiciones de marginación y discriminación. Esta exclusión, sumada a prácticas de asimilación, despojo territorial y denegación de sus derechos, dio lugar a importantes brechas sociales y económicas entre los pueblos indígenas y el resto de la población.

Sin embargo, actualmente tienen reconocimiento en instrumentos de derechos humanos de aplicación general y también normativa específica. El derecho internacional es fuente de reivindicación de los pueblos indígenas, lo que representa avances en su aspiración a sobrevivir como sociedades culturalmente diferenciadas con control sobre sus propios destinos (Anaya, 2005, p. 12).

La *Recomendación general núm. 39* se ajusta a los principios del derecho internacional de

los pueblos indígenas, consagrados en la Cerdaw, su interpretación reconoce a las mujeres indígenas en el nexo entre los derechos individuales y los derechos colectivos, ampliando sus niveles de protección y la comprensión holística de sus derechos.

El informe de la exrelatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz (2015, p. 23), señala que para proteger los derechos de las mujeres indígenas se necesita tanto un cambio de paradigma como la formulación de un enfoque multidimensional. Los Estados deben encontrar la manera de lograr un delicado equilibrio entre la protección de las mujeres indígenas y el respeto a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. Para encontrar tal equilibrio es fundamental la participación y consulta de las mujeres y niñas indígenas.

## 3. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA

La discriminación contra las mujeres es una violación de los derechos humanos. Informes especiales señalan que respecto a las mujeres indígenas, las violaciones de sus derechos humanos son multifacéticas y complejas, se refuerzan y relacionan con múltiples y concomitantes formas de vulnerabilidades: estructuras de poder patriarcales; numerosas formas de discriminación y marginación basadas en el género, la clase, el origen étnico y las circunstancias socioeconómicas, y violaciones del derecho a la libre determinación

y el control de los recursos tanto históricas como actuales (Tauli Corpuz, 2015, p. 4).

Esta discriminación es política, sistémica y estructural. Se manifiesta en los ámbitos públicos y privados, esto refleja un desequilibrio de poder subyacente que pretende suprimir a las mujeres y relegarlas a un estado inferior que niega derechos, estigmatiza y margina.

Las mujeres indígenas tienen el derecho de participar en los procesos públicos y políticos

de toma de decisiones en las estructuras tradicionales y en las estructuras modernas de los Estados. En sentido amplio, ese derecho emana del derecho a la libre determinación, así como de las disposiciones de la Cedaw. Sin embargo, en la práctica, las mujeres indígenas son a menudo excluidas tanto de las estructuras de adopción de decisiones indígenas como de los procesos políticos locales y nacionales en los Estados. Asimismo, las estructuras de poder y acuerdos de autonomía local indígenas se constituyen bajo la misma mirada patriarcal, excluyendo la participación y las perspectivas de las mujeres.

#### **4. OBSTÁCULOS PARA LOGRAR UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA, SIGNIFICATIVA Y REAL**

Descritos como interrelacionados, la *Recomendación general núm. 39* destaca la violencia política, la desigualdad en las oportunidades educativas y la falta de ellas, el analfabetismo, el racismo, el sexismo, la discriminación basada en la clase y la situación económica, las restricciones en cuanto al idioma, la necesidad de recorrer grandes distancias para acceder a cualquier forma de participación, la denegación de acceso a los servicios de atención de la salud, los derechos sexuales y reproductivos, y la falta de apoyo económico e información sobre los procesos jurídicos, políticos, institucionales, comunitarios y de la sociedad civil para votar, presentarse a cargos políticos, organizar campañas y conseguir financiación, además de la falta de acción de los “Estados parte que deben actuar con prontitud para garantizar que todas las mujeres y las niñas indígenas tengan acceso a ordenadores, a Internet y a otras formas de tecnología que faciliten su plena inclusión en el mundo digital” (Cedaw, 2023, p. 25).

Este derecho incluye la participación en la adopción de decisiones dentro de sus comunidades, así como con las autoridades ancestrales y otras autoridades, en los procesos de consentimiento y consulta sobre las actividades económicas que realizan los actores estatales y privados en los territorios indígenas; en los puestos de servicio público y de adopción de decisiones a nivel local, nacional, regional e internacional; y, en su labor como defensoras de los derechos humanos. (Cedaw, 2023, p. 25)

Complementariamente, la *Recomendación general núm. 34* sobre los derechos de las mujeres rurales establece:

Las mujeres rurales también que tienen derecho a participar en la toma de decisiones a todos los niveles y en los debates comunitarios con altas autoridades, aunque están insuficientemente representadas como funcionarias electas, funcionarias públicas, en los servicios de divulgación rural y relacionados con el agua, la silvicultura y la pesca, en las cooperativas y en los consejos comunitarios o de ancianos, y que su escasa participación también puede deberse a la falta de educación, y estereotipos de género discriminatorios y la falta de tiempo debido al cuidado infantil, la recogida de agua y otras responsabilidades. Los escasos conocimientos de los procedimientos jurídicos, políticos e institucionales pertinentes también pueden limitar su participación efectiva en los procesos decisorios. (Cedaw, 2016, p. 19)

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LAS RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS PARTE

La igualdad de género y la inclusión política de las mujeres indígenas no solo son cuestiones de justicia y representación, también son fundamentales para promover una cultura democrática intercultural. A modo de conclusión, se enumeran de forma literal las recomendaciones del Comité a los Estados partes, como elementos orientadores para cubrir las necesidades de la participación de las mujeres y las niñas indígenas, para que:

a) Promuevan una participación significativa, efectiva e informada de las mujeres y las niñas indígenas en la vida política y pública y en todos los niveles, incluyendo los puestos decisorios, lo que puede incluir medidas especiales de carácter temporal, como cuotas, objetivos, incentivos y medidas para asegurar la paridad en la representación<sup>2</sup>;

b) Establezcan mecanismos de rendición de cuentas para evitar que los partidos políticos y los sindicatos discriminen contra las mujeres y las niñas indígenas, y garanticen que tengan un acceso efectivo a recursos jurídicos con perspectiva de género para denunciar este tipo de violaciones cuando se produzcan. También es fundamental impartir formación a los empleados públicos sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas para que participen efectivamente en la vida pública<sup>3</sup>;

c) Difundan información accesible entre las mujeres y las niñas indígenas, así como en la sociedad en general, sobre las oportunidades de ejercer su derecho de voto, participar en la vida

pública y presentarse a las elecciones, y promuevan su contratación en el servicio público, incluso a nivel de adopción de decisiones. Las medidas para facilitar la accesibilidad de las mujeres y las niñas con discapacidad pueden abarcar el lenguaje de señas, la lectura fácil y el braille, entre otras;

d) Actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia política contra las mujeres indígenas políticas, candidatas, defensoras de los derechos humanos y activistas a nivel nacional, local y comunitario, y reconozcan y respeten las formas ancestrales de organización y la elección de representantes;

e) Faciliten, promuevan y garanticen el acceso de las mujeres indígenas a los cargos políticos mediante la financiación de campañas; la formación práctica; los incentivos; las actividades de concienciación para que los partidos políticos las propongan como candidatas; y servicios adecuados de atención de la salud y cuidado de niños, así como servicios de apoyo para el cuidado de las personas mayores; adopten las medidas y reformas legislativas necesarias para garantizar el derecho a la participación política de las mujeres y las niñas indígenas, y creen incentivos y mecanismos de control, así como sanciones en caso de que los partidos políticos no apliquen medidas especiales de carácter temporal para aumentar la participación política de las mujeres y las niñas indígenas;

2 Recomendación general núm. 34, relativa a las mujeres rurales, párrafo 54. Con arreglo a la Recomendación general núm. 23 (1997), relativa a la mujer en la vida política y pública, y la Recomendación general núm. 25 (2004), relativa a las medidas especiales de carácter temporal, y a los artículos 18, 19, 32 1) y 44 de la Declaración.

3 Con arreglo a las recomendaciones generales número 23 (1997), relativa a la mujer en la vida política y pública, y número 25 (2004), relativa a las medidas especiales de carácter temporal, y a los artículos 18, 19, 32 1) y 44 de la Declaración.

f) Garanticen que las actividades económicas, incluyendo las relacionadas con la tala, el desarrollo, la inversión, el turismo, las actividades extractivas, la minería, los programas de mitigación y adaptación al clima, y los proyectos de conservación solo se realicen en los territorios indígenas y las zonas protegidas con la participación efectiva de las mujeres indígenas, respetando plenamente su derecho al consentimiento libre, previo e informado y llevando a cabo procesos de consulta adecuados. Es fundamental que estas actividades económicas no afecten adversamente a los derechos humanos, incluidos los de las mujeres y las niñas indígenas<sup>4</sup>;

g) Garanticen y creen espacios para que las mujeres y las niñas indígenas participen como autoridades decisorias y actores en las iniciativas de consolidación de la paz y los procesos de justicia transicional<sup>5</sup>;

h) Adopten medidas proactivas y eficaces para reconocer, apoyar y proteger la vida, la integridad y el trabajo de las mujeres indígenas defensoras de los derechos humanos, y garanticen que puedan realizar sus actividades en entornos seguros, propicios e inclusivos. Las medidas estatales deben incluir la creación de mecanismos gubernamentales especializados para proteger a las defensoras de los derechos humanos, con su participación genuina y significativa y en colaboración con los pueblos indígenas. (Cedaw, 2023, pp. 26-28)

Para el análisis se incluye además de la *Recomendación general núm. 34* (2016), sobre los derechos de las mujeres rurales, que señala como una necesidad combatir las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, también en los procesos decisorios y políticos a nivel comunitario, y eliminar los obstáculos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria mediante el establecimiento de estructuras rurales de toma de decisiones eficaces y con perspectiva de género.

Los Estados partes deberían elaborar planes de acción dirigidos a salvar los obstáculos prácticos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria y realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de su participación en la toma de decisiones comunitarias. (Cedaw, 2016, p. 19)

Las mujeres indígenas no solo conciben la participación política como personas, sino también como miembros de sus pueblos, lo que genera responsabilidades específicas vinculadas a la “colectividad” (Cepal, 2013, p. 107). Para garantizar la participación activa de las mujeres y los pueblos indígenas en la vida pública y política en pleno ejercicio de sus derechos, es fundamental que estén libres de toda forma de discriminación y violencia. La diversidad cultural brinda la oportunidad de conservar y reforzar instituciones políticas diversas, manteniendo al mismo tiempo su derecho a participar plenamente en la vida política del Estado. De esta manera, se contribuye a una democracia intercultural que garantice los derechos de las mujeres.

---

<sup>4</sup> *Recomendación general núm. 34*, relativa a las mujeres rurales, párrafo. 54.

<sup>5</sup> En consonancia con la *Recomendación general núm. 30* (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, y con la resolución 1325 (2000) y resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad.

## REFERENCIAS

Anaya, S.J. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Trotta. Universidad Internacional de Andalucía.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2013). *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/62c98772-a686-46c3-908a-2053d89d56a8/content>

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [Cedaw] (2016). *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10709.pdf>

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [Cedaw] (2023). *Recomendación general núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/834460/Recomendacion-39-CEDAW-Derechos-mujeres-ninas-indigenas.pdf>

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2012). Base de datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, del 21 de noviembre de 2012. <https://fichacomunidad.ine.gob.bo/>

Tauli Corpuz, V. (2015). *Informe de la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz*. ONU: Consejo de Derechos Humanos. <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/pactopedregal/pdf/6.6.b.tauli-corpuz2.pdf>

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia [TCP] (2022). *Justicia constitucional plural. Boletín informativo* (3). [https://tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/pdf/publicaciones/Boletin\\_TCP\\_N\\_3.pdf](https://tcpbolivia.bo/tcp/sites/default/files/pdf/publicaciones/Boletin_TCP_N_3.pdf)

Tribunal Supremo Electoral [TSE] (2020). *Acta de cómputo nacional Elecciones Generales 2020*. <https://www.oep.org.bo/elecciones-generales-2020/>