

# Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres



PUBLICADO POR:

**La Organización de las Naciones Unidas para Promover la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres**

(ONU-Mujeres/UN Women) 220 East 42nd St, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América

y

**El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

(PNUD/UNDP), One United Nations Plaza, Nueva York NY 10017, Estados Unidos de América

y

**La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

(UNODC), Vienna International Centre, Wagramer Strasse 5, A 1400 Viena, Austria

y

**La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

(ACNUDH/OHCHR), Palais Wilson, 52 rue des Paquis, CH-1201 Ginebra, Suiza

ONU-Mujeres: ISBN-13: 978-1-63214-116-3

ACNUDH: HR/PUB/18/2

© 2018 Naciones Unidas

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los materiales que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para Promover la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la expresión de juicio alguno sobre la condición jurídica o de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones expresadas en esta publicación provienen de sus autores y no necesariamente son el reflejo de las opiniones o políticas de las Naciones Unidas, incluidos ONU-Mujeres, PNUD, UNODC, ACNUDH o los Estados miembros de las Naciones Unidas.

La presente publicación puede utilizarse gratuitamente para usos no comerciales y con fines de uso justo, dando debido reconocimiento y atribución de autoría a ONU-Mujeres, PNUD, UNODC, ACNUDH. Cualquier otro tipo de uso deberá ser autorizado por escrito por la Naciones Unidas en seguimiento de una petición de autorización por escrito que se puede obtener de [permissions@un.org](mailto:permissions@un.org).

Diseño: Irene Ramírez

# Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres



*La traducción al español fue coordinada y financiada por Oficina de Enlace y Partenariado de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México. El texto original fue traducido por el equipo de Delgado & Ribenack Traductores Asociados S.C. Cualquier consulta será asumida por el traductor, quien acepta la responsabilidad de la exactitud de la misma.*

# CONTENIDO

PRÓLOGO	2
PREFACIO	3
AGRADECIMIENTOS	4
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	8
MÓDULO 1: LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA PROGRAMACIÓN DEL ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA	36
MÓDULO 2: LOS DERECHOS RELATIVOS AL MATRIMONIO, LA FAMILIA Y LA PROPIEDAD	148
MÓDULO 3: LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	198
MÓDULO 4: LAS MUJERES EN CONFLICTO CON LA LEY	264
MÓDULO 5: LA PROGRAMACIÓN A NIVEL DEL PAÍS	312

# PRÓLOGO

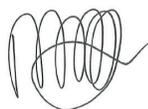
Los sistemas de justicia discriminatorios niegan a la mujer y a su familia la protección, la rendición de cuentas y la reparación, lo cual conduce a la impunidad para los perpetradores y a un patrón cíclico de nuevas violaciones de sus derechos. La justicia es un derecho en sí mismo así como un elemento habilitador de otros derechos. No obstante, muchas mujeres y niñas, particularmente aquellas que enfrentan formas de discriminación múltiple e interseccional, viven el sistema de justicia no como un bastión para los vulnerables sino como una preservación de privilegios para unas pocas personas.

No puede concebirse la aplicación efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sin el acceso a la justicia. Si ha de lograrse el compromiso de no dejar a nadie atrás, el sistema de justicia debe llegar a las personas excluidas. Al proteger los derechos de las mujeres a través de sistemas de justicia efectivos se construyen caminos para la inclusión, la reducción de la pobreza y la paz sostenible.

Estas herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres explora experiencias, lecciones y prácticas prometedoras para garantizar sistemas de justicia inclusivos y no discriminatorios. Su espíritu es informar e inspirar una programación del acceso a la justicia integral y sustentada en los derechos, donde se reconozcan los derechos de la mujer como indivisibles e interdependientes. Estas herramientas señalan una determinación de explorar nuevas formas de trabajar.

Los principios centrales de una programación integradora del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo —no dejar a nadie atrás, derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; sostenibilidad y resiliencia; y rendición de cuentas— aportan un catalizador oportuno para recalibrar el trabajo del sistema de las Naciones Unidas sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

Estamos preparados para trabajar con los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil, los líderes religiosos y tradicionales, el sector privado y el resto del sistema de las Naciones Unidas para garantizar la utilización efectiva de estas herramientas a través de la cooperación técnica en los niveles del país, la región y el mundo.



**Phumzile Mlambo-Ngcuka**  
Directora Ejecutiva  
ONU-Mujeres



**Achim Steiner**  
Administrador  
PNUD



**Zeid Ra'ad Al Hussein**  
Alto Comisionado  
ACNUDH

# PREFACIO

Estas herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres (las herramientas) fueron desarrolladas conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para Promover la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el fin de mejorar la impartición de justicia y sus resultados para las mujeres y las niñas de todo el mundo.

El acceso de todos a la justicia es la prueba de fuego definitiva que define a las sociedades pacíficas, justas e inclusivas y es una condición sine qua non de la igualdad sustantiva, los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

En el ámbito mundial, las mujeres enfrentan barreras para obtener justicia en calidad de demandantes, víctimas, testigos o infractoras, con frecuencia debido al fracaso institucional, normativo y legislativo en la erradicación de la discriminación, los prejuicios de género, los estereotipos, el estigma, la indiferencia, la corrupción y la impunidad. Las mujeres que enfrentan las formas de discriminación múltiple e interseccional, y aquellas agraviadas por conflictos y sus periodos posteriores, con frecuencia son relegadas de la impartición de justicia.

Estas herramientas demuestran que a pesar las desafiantes barreras, estas no son insuperables. Ofrecen guías prácticas sobre formas de abordarlas en todos los sistemas de justicia y dentro de los siguientes contextos: los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad; la erradicación de la violencia contra las mujeres; las mujeres en situaciones de conflicto con la ley, haciendo especial referencia a la programación al nivel del país. Reafirman la importancia de la justicia para las mujeres a través de una serie de ejemplos de programación innovadora, fundamentados en un enfoque en los derechos humanos y en tres puntos de entrada programáticos que se refuerzan mutuamente: (i) reformar aquellas normas, políticas y presupuestos del sistema jurídico, tanto formales como informales, que sean discriminatorios contra las mujeres; (ii) reformar a las instituciones de justicia para que sean eficaces, rindan cuentas y atiendan la perspectivas de género y (iii) empoderar jurídicamente a las mujeres. Este enfoque de tres vertientes ofrece a las mujeres, como titulares de derechos, y a las instituciones, como garantes de los derechos, las herramientas para una justicia transformadora.

Estas herramientas se diseñaron principalmente para el personal del sistema de las Naciones Unidas y presentan un menú de opciones que responde a las deficiencias actuales en la programación del acceso de las mujeres a la justicia y a la creciente demanda de asistencia técnica en esta área. Consolidan y complementan los recursos existentes y apuntan a estimular intervenciones más enérgicas de justicia con perspectiva de género para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y las niñas en todos los países.

# AGRADECIMIENTOS

## Producción y coordinación

Estas herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres es una publicación conjunta de ONU-Mujeres, el PNUD, la UNODC y el ACNUDH. Se produjeron bajo los lineamientos generales de un Comité directivo formado por ONU-Mujeres (Beatrice Duncan y Begoña Lasagabaster), el PNUD (Ana Patricia Graca y Evelyn Edroma), la UNODC (Claudia Baroni, Sven Pfeiffer y Valerie Lebaux) y el ACNUDH (Sección de Derechos Humanos de la Mujer y Cuestiones de Género).<sup>1</sup> ONU-Mujeres estuvo a cargo de la coordinación de fondo.

## Contenido y documentos de expertos

El contenido de las herramientas para el diseño de programas fue desarrollado por Beatrice Duncan (ONU-Mujeres), Eileen Skinnider (consultora), Evelyn Edroma (PNUD), Lucy Turner (actualmente de la Alianza Mundial), Miri Sharon (consultora) y Pearl Eliadis (consultora). Los documentos de expertos fueron preparados por Christine Forster (consultora), Dyan Mazurana y Bretton McEvoy (Escuela de Leyes y Diplomacia Fletcher), Jueza Ihsan Barakat (Suprema Corte de Jordania y primera mujer en lograr el cargo más alto en la judicatura de Jordania), Joy Ngozi Ezeilo (ex relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños), Mohamed Ibrahim (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas), la Federación Internacional de Abogadas de Ghana y la Asociación de Abogadas de Zimbabwe.

## Contribuciones de fondo

Las herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres tuvieron el beneficio de las aportaciones y revisiones sustantivas y amplias del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW). Silvia Pimentel y Hilary Gbedemah; Comisión Internacional de Juristas: Briony Potts; Asociación de Abogadas de Uganda: Irene Ovonji-Odida; Kirsti Samuels (consultora) y Teresa Marchiori (consultora). Las revisiones hechas por parte del sistema de las Naciones Unidas estuvieron a cargo de *ONU-Mujeres*: Adriana Quiñones, Alice Mauske, Aneesa Walji, Caroline Ann Meenagh, Elisabeth Doyle, Emily Kenney, Francesca Zoppi, Megan Manion, Mireille Affaa Mindzie, Norul Rashid (actualmente de la Oficina Ejecutiva del Secretario General), Talia Zybutz y Tolulope Lewis-Tamoka. Daniel Seymour, Laura Turquet, Tania Farha (actualmente de Asuntos Multiculturales y Cohesión Social, Gobierno Estatal de Victoria, Australia), Seemin Qayum y Tonni Ann Brodber aportaron perspectivas invaluable durante la conceptualización inicial; *PNUD*: Aparna Basnyat, Livio Sarandrea, Nicolas Booth, Tafadzwa Muvingi, Victoria Nwogu y Maria Nystedt de la Academia Folke Bernadotte como revisora externa; *UNODC*: Anika Holterhof y Jee Aei Lee; y *ACNUDH*: la Sección de Derechos Humanos de la Mujer y Cuestiones de Género, revisores asignados internamente y el Comité de Publicaciones.

## Consultas con expertos

Las Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia también recibieron aportaciones valiosas de una junta de expertos en la que se reunieron los siguientes integrantes de gobiernos, las organizaciones civiles y la Naciones Unidas (incluidos los coeditores):

<sup>1</sup> La política del ACNUDH es no atribuir la autoría de las publicaciones a individuos.

## Gobiernos

Daniela Correa (Instituto Queretano de las Mujeres), Dareen Salheyeh (Fiscalía Pública de Palestina), Jueza Jane Quaye (Servicio Judicial, Ghana) y Monfred Sesay (Ministro de Justicia, Sierra Leona).

## Expertas independientes

Hilary Gbedemah, (Comité de la CEDAW), Joy Ngozi Ezeilo (ex relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños) y Silvia Pimentel (Comité de la CEDAW).

## Organizaciones de la sociedad civil

Angela Dwamena-Aboagye (La Fundación Ark, Ghana), Aisha Rahman (Karamah: Abogadas Musulmanas de Derechos Humanos), Anne Tierney Goldstein (Asociación Internacional de Juezas), Betsy Walters (Fundación Jurídica Internacional), Briony Potts (Comisión Internacional de Juristas), Camila Batista (Universidad Católica Pontificia de São Paulo/Centro para la Inclusión Digital), Irene Ovonji-Odida (Asociación de Abogadas de Uganda), Lisa Davis (Asociación Internacional de Juezas), Lotta Teale (Iniciativa de Fundaciones de Sociedad Abierta), Neelam Sarkaria (consultor), Sandra Martin (Asociación Internacional de Mujeres Policías) y Shelby Quast (Igualdad Ya).

## Organismos de las Naciones Unidas

*ONU-Mujeres*: Ana Lukatela (Estado de Palestina), Alicia Ziffer (Centro de Capacitación, Santa Domingo), Anna Mutavati (Uganda), Doreen Buettner (Somalia), Kalliopi Mingeirou (Nueva York), Louise Nylin (Nueva York), Marbey Sartie (Sierra Leona), Masiha Fayez (Afganistán), Monjurul Kabir (Nueva York), Wangechi Grace Kahuria-Seilane (Kenia) y Younes Benmoumen (Marruecos); *PNUD*: Antje Kraft y Caitlin Boyce (Nueva York); *UNODC*: Nguyet-Minh Nguyen (Vietnam); y *ACNUDH*: Oficinas de Guatemala, Nueva York y Uganda.

## Equipo de redacción

Corrección externa: Sid Kane.

Apoyo interno de redacción: Elisabeth Doyle, Francesca Zoppi y Talia Zybutz.

## Apoyo financiero

La producción de estas herramientas fue posible gracias a la generosa contribución de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación para el Desarrollo, la Oficina de Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido y el Gobierno de Francia.

# LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>7-PAP</b>	Plan de acción de 7 puntos del Secretario General	<b>EPU</b>	Examen periódico universal
<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	<b>FIDA-Ghana</b>	Federación Internacional de Abogadas de Ghana
<b>ACNUR</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	<b>GNUD</b>	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ASEAN</b>	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	<b>IASC</b>	Comité Permanente entre Organismos
<b>AusAID</b>	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional	<b>ICCPR</b>	Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>BDPfA</b>	Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	<b>INDH</b>	Institución Nacional de Derechos Humanos
<b>CCA</b>	Análisis común sobre el país	<b>ISF</b>	Marco estratégico integrado
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	<b>JLOS</b>	Sectores de la Gobernanza, la Justicia y el Orden Público
<b>CIJ</b>	Comisión Internacional de Juristas	<b>M/AGF</b>	Mutilación/ablación genital femenina
<b>CRPD</b>	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	<b>MANUD</b>	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>CSNU</b>	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	<b>MPS</b>	Mujeres, Paz y Seguridad
<b>CSW</b>	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer	<b>OBC</b>	Organización de base comunitaria
<b>DAES</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>DAM</b>	División para el Adelanto de la Mujer	<b>ODS</b>	Objetivo de Desarrollo Sostenible
<b>DOMP</b>	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas	<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	<b>OIDD</b>	Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo
		<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
		<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
		<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud

<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental	<b>UNAMID</b>	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
<b>ONGI</b>	Organización No Gubernamental Internacional	<b>UNCT</b>	Equipo de las Naciones Unidas en el país
<b>ONU-Mujeres</b>	Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres	<b>UNDAC</b>	Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil	<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>PAN</b>	Plan de acción nacional	<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>PEKKA</b>	Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga	<b>UNMISS</b>	Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur
<b>PFM</b>	Punto focal mundial	<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>PHR</b>	Médicos por los Derechos Humanos	<b>UNPOL</b>	Policía de las Naciones Unidas
<b>PNA</b>	Plan nacional de acción	<b>VIH/SIDA</b>	Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	<b>VSG</b>	Violencia Sexual y de Género
<b>PSG</b>	Objetivos de Consolidación de la Paz y del Estado	<b>ZWLA</b>	Asociación de Abogadas de Zimbabue
<b>QCPR</b>	Revisión Cuadrienal Amplia de la Política		
<b>RCA</b>	Resolución de controversias por vías alternativas		
<b>RCSNU</b>	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas		
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo		
<b>RG</b>	Recomendación general		
<b>SMS</b>	Servicios de mensajes cortos		
<b>SNUD</b>	Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo		
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y de las comunicaciones		
<b>UNAFEI</b>	Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente		
<b>UNAMA</b>	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán		

Kit de herramientas profesionales para la programación del acceso a la justicia para las mujeres

---

# Introducción

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

Las Herramientas consisten en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen		Resumen	
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia		Nueva generación de los MANUD	
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género		El ciclo de programación de los UNCT	
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			Problemas transectorial a considerar durante la programación	
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres		APÉNDICES	
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis		NOTAS FINALES	
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

---

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<hr/>	
<b>1.0 Resumen</b>	<b>13</b>
1.1 La necesidad de herramientas	14
<hr/>	
<b>2.0 Acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>17</b>
2.1 ¿Por qué centrarse en el acceso de las mujeres a la justicia?	18
<hr/>	
<b>3.0 Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>18</b>
<hr/>	
<b>4.0 Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional</b>	<b>22</b>
<hr/>	
<b>5.0 Principios, enfoque y metodología de la programación</b>	<b>25</b>
5.1 Principios y enfoque de programación en las herramientas	25
<hr/>	
<b>6.0 Finalidad y alcance</b>	<b>27</b>
6.1 ¿Qué cubren las herramientas?	27
6.2 ¿Cuáles son las limitaciones de las herramientas?	27
6.3 Metodología	28
<hr/>	
<b>7.0 Acerca de las herramientas</b>	<b>30</b>
7.1 Público destinatario	30
7.2 Resumen general de las herramientas	30
7.3 Cómo navegar por las herramientas	32
<hr/>	
<b>NOTAS FINALES</b>	<b>33</b>

# RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

---

## RECUADROS

---

<b>Recuadro 1</b>	Las implicaciones de trabajar en entornos afectados por crisis: Una perspectiva del GNUD	15
<b>Recuadro 2</b>	Tender puentes entre las agendas del conflicto, el posconflicto y el desarrollo	15
<b>Recuadro 3</b>	Base de la política de las herramientas	29

---

## FIGURAS

---

<b>Figura 1</b>	Características y factores situacionales que influyen en la vulnerabilidad	22
<b>Figura 2</b>	Principios y puntos de entrada para la programación del acceso a la justicia para las mujeres	26

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 1</b>	El acceso de las mujeres a la justicia es respaldado por importantes reglas y normas	19
<b>Cuadro 2</b>	Vulnerabilidades y violaciones de derechos que enfrentan grupos específicos de mujeres y niñas	23



Arriba: Túnez. Una artesana alfarera residente de Senjane. © Banco Mundial/Arne Hoel.

# 1.0 Resumen

Estas Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres están dirigidas principalmente al personal pertinente del sistema de las Naciones Unidas y fue diseñado para responder a las brechas actuales en la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia. También se apoya en la creciente demanda de asistencia técnica y el impulso para el cambio transformador que está evolucionando a partir de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se fundamenta en un acercamiento a la programación con sustento en los derechos humanos,<sup>1</sup> apoya el acceso sostenible de las mujeres a la justicia a través de los cuatro principios de programación integrada del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) para los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) —no dejar a nadie atrás; derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; sostenibilidad y resiliencia; y rendición de cuentas— así como los tres puntos de entrada que se refuerzan mutuamente para la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia:

- **Crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia** mediante la reforma de las normas jurídicas formales e informales que discriminan a las mujeres, lo cual incluye abordar la ausencia de normas con perspectiva de género y hacer que el macroentorno sea más favorable para las necesidades de justicia de las mujeres.
- **Reformar las instituciones de justicia** para que sean eficaces, rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género, como puntos de contacto de primera línea.
- **Empoderar jurídicamente a las mujeres** a través de acciones que sean importantes para sostener los dos primeros puntos de entrada. Se incluye el empoderamiento de las mujeres y las niñas con las herramientas para conocer, reivindicar y ejercer sus derechos y ampliar ese conocimiento de los derechos de las mujeres a los hombres, los niños y las estructuras de poder de la comunidad.

En este sentido, estas herramientas explican más detalladamente las capacidades necesarias con las que deben contar tanto los titulares de derechos para reivindicar sus derechos como los garantes de los derechos para cumplir con sus obligaciones. Se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en otros acuerdos e instrumentos fundamentales, que incluyen: tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos; reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del crimen y justicia penal; observaciones finales, recomendaciones y comentarios de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y el Examen Periódico Universal (EPU); las Resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)

referentes al mantenimiento de la paz; las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) sobre [Mujeres, Paz y Seguridad](#) (MPS); los Objetivos de Consolidación de la Paz y la Construcción del Estado (PSG) de los países del g7+; y el informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), [Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir con la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos](#).

---

## Ban Ki-Moon, el octavo Secretario General de las Naciones Unidas

---

“La justicia es un aspecto central de los esfuerzos destinados a ayudar a las mujeres a convertirse en socias igualitarias en la toma de decisiones y el desarrollo. Sin justicia, las mujeres carecen de representación y poder y no ocupan el lugar que les corresponde por derecho. Pero con un ordenamiento jurídico y sistemas judiciales adecuados, las mujeres pueden prosperar, contribuir al progreso de la sociedad en su conjunto y ayudar a mejorar esos mismos sistemas para las generaciones que disfrutarán de ellos en el futuro: hijas e hijos por igual”.

Fuente: ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia](#), pág. 2, (Nueva York, 2011).

---

Este conjunto de herramientas es una respuesta a los desafíos de la programación ante el entorno de desarrollo nuevo y emergente del siglo XXI.

El acceso a la justicia es un importante punto de entrada para abordar el problema de la discriminación contra la mujer.

Las herramientas para el diseño de programas constan de cinco módulos. El Módulo 1 ofrece un panorama general de los elementos clave de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia, y los módulos del 2 al 5 proporcionan un análisis detallado temático en áreas específicas del acceso de las mujeres a la justicia. Concebidos como una herramienta dinámica que responda a la rápida evolución del entorno del género y el desarrollo, los cinco módulos iniciales son los siguientes:

- Módulo 1: La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia
- Módulo 2: Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad
- Módulo 3: La erradicación de la violencia contra las mujeres
- Módulo 4: Las mujeres en conflicto con la ley
- Módulo 5: La programación a nivel del país

Esta introducción establece los fundamentos, la metodología y los componentes básicos que sustentan estas herramientas. Identifica el importante papel que desempeña el acceso de las mujeres a la justicia al abordar la discriminación por razón de género y la necesidad de directrices específicas de programación sobre cómo lograrlo.

## 1.1 La necesidad de estas herramientas

Un estimado de cuatro mil millones de personas viven excluidas de los beneficios del estado de derecho y, como resultado, carecen de los medios para vivir dignamente y salir de la pobreza.<sup>2</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señala la urgencia de revertir esta tendencia.

[El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) busca promover “sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Los medios para lograr esto se reflejan en parte en la Meta 16.3, que mide hasta qué punto se está promoviendo el estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia para todos, en los planos nacional e internacional. Un análisis reciente de los [Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas](#) demuestra que existen importantes sinergias entre el ODS 16 y otros ODS: hasta 36 Metas de los ODS son relevantes para la paz, la inclusión o el acceso a la justicia.<sup>3</sup> En este sentido, la comunidad mundial reconoce que no habrá desarrollo sostenible sin paz, ni habrá paz sin desarrollo sostenible.

Sin embargo, la justicia no será “igual” ni será para “todos” a menos que se aborden las causas fundamentales de la discriminación en su acceso y administración. En todo el mundo, las mujeres siguen experimentando la discriminación en el ejercicio de sus derechos a través del prejuicio oficial, la corrupción, la impunidad, los estigmas, la indiferencia y los incumplimientos sistemáticos. Los puntos de entrada fundamentales para revertir tales tendencias son las leyes y los sistemas de justicia efectivos, reconocidos como mecanismos para dar forma a la sociedad, a través de la ejecución de la ley, la eliminación del abuso del poder y la creación de un camino claro para lograr los derechos.<sup>4</sup> Aunque se han realizado avances constitucionales y legislativos a favor de las mujeres, el poder transformador de la ley no puede consolidarse sin continuas reformas, ya que las leyes discriminatorias contribuyen a la existencia de desigualdades dentro de la sociedad (Meta 10.3 de los ODS).

Para lograr el impacto deseado en la práctica, es importante que el personal de la ONU que trabaja en el ámbito del acceso a la justicia sea consciente tanto de las barreras que enfrentan las mujeres al acceder a la justicia, como de las implicaciones de su trabajo en el

panorama de desarrollo en constante evolución. Esto es particularmente importante dentro el contexto del crecimiento exponencial previsto en la asistencia técnica para promover los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Banco Mundial estima que para 2030, el 46 % de las personas pobres del mundo vivirá en áreas caracterizadas como frágiles o afectadas por conflictos<sup>5</sup> y se espera que el Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (SNUD) ofrezca resultados transformadores en tales contextos.

---

**RECUADRO 1 Las implicaciones de trabajar en entornos afectados por crisis:  
Una perspectiva del GNUD**

Los contextos de crisis se consideran como “situaciones de desarrollo riesgosas, donde el costo de la implementación es alto y la posibilidad de fracaso del programa/proyecto y de pérdida financiera es significativa. En respuesta, los donantes del SNUD han hecho hincapié en la necesidad de una mejor gestión de riesgos, acompañada por un mayor énfasis en la mitigación, la gestión y la compartición del riesgo. Sin embargo, es crucial reducir las complejidades que limitan la gestión de riesgos, particularmente en contextos complejos de conflicto y transición”.

Fuente: GNUD, [Gestión de riesgos de los programas del GNUD asociados a soluciones de financiación común en países en conflicto y en transición](#), pág. 3, (Nueva York, 2015).

Aunque la implementación del ODS 16 será compleja, debe ser específica al contexto, basada en el consenso, de propiedad local y proactiva más que reactiva. El término “mimetismo isomórfico” ha sido acuñado por los profesionales del desarrollo en referencia a situaciones en las que los agentes externos usan un enfoque de desarrollo de “copiar y pegar” sin centrarse en lograr la funcionalidad.<sup>6</sup> Los llamamientos para que los agentes externos respondan a ecosistemas jurídicos, políticos, sociales y culturales complejos y en rápida evolución han aumentado en los últimos tiempos.<sup>7</sup> En consonancia con esto, la nueva estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz exige un desarraigo de los silos en los pilares del desarrollo, la prevención, la paz y la seguridad, con énfasis en prevenir las crisis en lugar de responder a ellas.<sup>8</sup> Como la nueva trayectoria para impartir justicia, este enfoque empresarial debe elaborarse a través de la orientación y herramientas.

---

**RECUADRO 2 Tender puentes entre las agendas del conflicto, el posconflicto y el desarrollo**

Los agentes internacionales, incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas, aún no han asimilado por completo cómo deben adaptarse sus herramientas y acciones y, en general, con demasiada frecuencia, prefieren las respuestas militarizadas. Si bien estas respuestas pueden resultar efectivas en el contexto inmediato de detener la violencia, tienden a tratar los síntomas más que las causas fundamentales. La propia naturaleza de tales respuestas, con su énfasis en la seguridad a corto plazo y sus correspondientemente grandes necesidades de recursos, puede a veces diluir el apoyo y la atención en detrimento de la paz sostenible... Es necesario un cambio de mentalidad: no esperar a que la crisis estalle y luego recurrir por definición a una respuesta a ella, por el contrario, hay que integrar esfuerzos oportunos en todos los sectores y fases de acción para prevenir el conflicto y luego mantener la paz.

Fuente: [El reto de mantener la paz](#), Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, pág. 46, (2015).

Este conjunto de herramientas presenta a los profesionales un menú de opciones para prevenir y abordar los obstáculos que las mujeres enfrentan antes, durante y después de establecer contacto dentro del sistema de justicia. Se fundamenta en las recomendaciones de dos ejercicios de mapeo interrelacionados realizados por las Naciones Unidas para evaluar sus actividades operacionales en relación con el acceso de las mujeres a la justicia en

¿Qué ofrecen estas herramientas?

situaciones de conflicto y de no conflicto, respectivamente.<sup>9</sup> Un resultado común fue una petición para que se asignen recursos específicos para ayudar al personal de la ONU a ocuparse de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia.<sup>10</sup> Si bien varios asociados han producido recursos para el acceso a la justicia de manera más general, así como en algunas áreas temáticas, aún no se ha desarrollado un recurso integral y coherente para facilitar la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Los ejercicios de mapeo también identificaron los déficits de programación en el trabajo en curso y futuro.<sup>11</sup> Incluyen:

- La limitada planificación de la justicia con perspectiva de género y creación de capacidad para los sistemas de justicia en entornos de desarrollo.
- La falta de estrategias integrales para tomar ventaja de los múltiples puntos de acceso en la cadena de justicia para promover el acceso de las mujeres a la justicia, especialmente para las mujeres pobres y marginadas, junto con los graves obstáculos que enfrentan las mujeres que experimentan formas de discriminación múltiple e interseccional.
- El inadecuado desarrollo de infraestructura y la inadecuada asistencia a los agentes locales en la movilización de recursos.
- El compromiso inadecuado con los sistemas informales de justicia, a pesar de que estos foros son una fuente importante de solución de controversias para la mayoría de las mujeres (reconociendo, sin embargo, que los sistemas de justicia informal a menudo perpetúan la discriminación contra las mujeres).
- Las medidas inadecuadas para incorporar perspectivas de género más allá de la violencia sexual y de género (VSG), incluida la justicia económica y social, en áreas tales como la asistencia jurídica, el derecho de familia y la violencia doméstica y familiar.
- Las intervenciones inadecuadas para las mujeres prisioneras y detenidas, en respuesta a la violencia que enfrentan, así como a las deficiencias en abordar circunstancias de salud y familiares.

---

Para la mayoría de las mujeres en entornos posteriores a conflictos, la violencia no termina con el alto el fuego oficial o la firma del acuerdo de paz y suele aumentar en las situaciones posteriores a conflictos. El Comité reconoce que muchos informes confirman que, aunque las formas y los lugares de la violencia cambian, lo que quiere decir que puede que ya no exista la violencia patrocinada por el Estado, todas las formas de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, se intensifican en las situaciones posteriores a conflictos. El hecho de no prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia por razón de género, además de otros factores, como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración no efectivos, también puede dar lugar al aumento de la violencia contra la mujer en los períodos posteriores a conflictos.

Fuente: Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, Recomendación general N.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, párr. 35, 1 de noviembre de 2013, CEDAW/C/GC/30.

---

En la medida de lo posible, estas herramientas reúnen el conocimiento y las herramientas que se requieren para una programación de justicia con perspectiva de género, incluidas las desarrolladas por los organismos de la ONU, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Además, se basa en las siguientes inversiones importantes en programación, tal como se destaca en los dos ejercicios de mapeo:

- Reforma legislativa y defensa
- Capacitación, sensibilización y educación del personal del sector de la justicia y la seguridad

- Prestación de servicios a través de entidades tales como asistentes jurídicos y OSC en temas tales como VSG.
- Empoderar a las mujeres como agentes de cambio, defensoras y reclamantes de derechos a través de, entre otras, las OSC que brindan servicios de asistencia jurídica, concienciación sobre los derechos y otras formas de educación jurídica.
- Oportunidades que se presentan para la programación integrada del estado de derecho en situaciones de crisis a través del acuerdo del [Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios](#) (PFM)

## 2.0 Acceso de las mujeres a la justicia

El concepto de justicia está arraigado en todas las culturas y tradiciones nacionales y está estrechamente vinculado a la honestidad, la equidad y la imparcialidad.<sup>12</sup> Para las Naciones Unidas, la justicia es un “ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reivindicación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones”.<sup>13</sup> Más recientemente, la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la consolidación y el mantenimiento de la paz (2018) ha destacado que el estado de derecho y el acceso a la justicia son fundamentales para liberar el potencial de mantener la paz.<sup>14</sup>

El acceso a la justicia es tanto un derecho humano fundamental como un medio de aplicación de otros derechos humanos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define *el acceso a la justicia* como “la capacidad de las personas para buscar y obtener una vía de recurso a través de instituciones formales o informales de justicia, y de conformidad con las reglas sobre derechos humanos”.<sup>15</sup>

---

### Acceso a la justicia

---

- Un bien público
  - Un mecanismo de rendición de cuentas
  - Valida a cada persona como titular de derechos
  - Cataliza la erradicación de la pobreza
  - Contribuye al crecimiento económico
  - Forma la base de la paz en todas las sociedades
- 

Sin embargo, las necesidades y experiencias de justicia de las mujeres pueden ser diferentes a las de los hombres debido a mayores niveles de pobreza y a las dinámicas de poder en la familia y la comunidad. Con base en la definición de acceso a la justicia del PNUD, el informe de mapeo en entornos fuera de conflicto define el acceso de las mujeres a la justicia como: “Acceso de las mujeres, en particular, provenientes de grupos pobres y desfavorecidos, a mecanismos justos, efectivos, asequibles y responsables, para la protección de sus derechos, el control del abuso de poder y la resolución de conflictos. Esto incluye la capacidad de las mujeres para buscar y obtener una vía de recurso justa y equitativa a través de los sistemas formales e informales de justicia y la capacidad de influir y participar en las instituciones y los procesos legislativos”.<sup>16</sup>

Con variaciones por país, una amplia gama de instituciones formales e informales desempeñan un papel importante en la administración de justicia. Las instituciones formales del sector de la justicia y la seguridad<sup>17</sup> abarcan una gran variedad de instituciones estatales judiciales en toda la cadena de justicia. Pueden incluir ministerios de justicia, ministerios de defensa y ministerios del interior/seguridad nacional (según corresponda), así como los respectivos departamentos y agencias de estos ministerios (por ejemplo, comisiones de reforma legislativa, policía, tribunales, ministerios fiscales, inmigración y ejército). Algunas de estas instituciones pueden ser especializadas. Por ejemplo, se pueden crear tribunales para tratar específicamente cuestiones tales como la familia, la violencia doméstica, la tierra y el trabajo. El Estado también puede establecer órganos cuasi judiciales como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y las Comisiones de Igualdad de Oportunidades para abordar los derechos, obligaciones y privilegios que establece la ley.

Definiciones de acceso a la justicia y acceso de las mujeres a la justicia.

## 2.1 ¿Por qué centrarse en el acceso de las mujeres a la justicia?

Se necesitan reformas judiciales en todo el mundo para corregir el impacto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. El acceso a la justicia es una dimensión importante de la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz. La [Recomendación general N.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#) de la CEDAW (CEDAW GR 30) y la [Recomendación general N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#) de la CEDAW (CEDAW GR 33) señalan un cambio de paradigma en la administración de justicia para las mujeres. Hacen hincapié en que la administración de justicia debe atravesar entornos de desarrollo, conflicto, periodo posterior al conflicto y otros contextos de crisis, porque las mujeres y las niñas corren el riesgo de sufrir violencia y otros tipos de violaciones en todos estos entornos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible da prioridad a aquellos que se encuentran más rezagados, y en muchos casos, se trata de las mujeres. La diversidad de características y circunstancias personales de las mujeres puede llevar a formas complejas de exclusión, agravando la discriminación sistémica y estructural, los prejuicios y los estereotipos. Por lo tanto, la programación de la justicia debe esforzarse por ser incluyente, lo que significa que a ninguna mujer se le puede negar justicia debido a circunstancias personales y situacionales. La justicia inclusiva señala un sistema de justicia en favor de las personas pobres y responde a los derechos y necesidades de todos los grupos de mujeres, en particular aquellas que son marginadas y excluidas.

En general, el acceso de las mujeres a la justicia:

- **Es un medio de aplicación de los derechos de las mujeres:** Las instituciones de justicia imparcial señalan que los derechos de las mujeres son derechos humanos y, en este contexto, se erradica la discriminación contra las mujeres y se aplican y defienden las leyes y reglas.
- **Es crucial para mantener la paz y el estado de derecho:** Es esencial hacer frente a la gran cantidad de obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a la justicia antes, durante o después de un conflicto para erradicar la violencia y la discriminación por razón de género.
- **Contribuye a la lucha contra la impunidad en los derechos de las mujeres:** La disponibilidad de justicia señala que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que los perpetradores que violan tales derechos deben rendir cuentas.
- **Combate la pobreza y la exclusión:** El acceso a la justicia es un camino crítico para combatir la pobreza, a través de la protección de activos económicos como la tierra y la vivienda. El fortalecimiento de los derechos de propiedad de las mujeres también respalda la generación de ingresos, la productividad agrícola y la seguridad alimentaria.
- **Protege contra la explotación económica y el abuso:** La justicia ofrece recursos jurídicos contra la desigualdad salarial, el acoso sexual y el daño físico. Al acceder a la justicia, las mujeres pueden hacer frente a las prácticas laborales injustas y a la explotación.

## 3.0 Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia

Una variedad de reglas y normas aportan los fundamentos pertinentes para el diseño y la implementación de programas de acceso de las mujeres a la justicia. Si bien existen mu-

chos protocolos adicionales a nivel mundial y regional, en esta sección de destacan y desarrollan los más importantes (consulte el Cuadro 1). Constituyen un marco de compromisos acordados, que demuestra la esencia de crear un puente entre las agendas de paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo. Al hacerlo, la programación puede registrar mejor la progresión de violaciones de los derechos de las mujeres, incluso en contextos donde los procesos de justicia transicional han concluido.

El acceso de las mujeres a la justicia es respaldado por una serie de estándares, normas y directrices mundiales.

**CUADRO 1** El acceso de las mujeres a la justicia es respaldado por importantes reglas y normas

<p><b>La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</b></p>	<p>Este marco contiene un conjunto de 17 objetivos interconectados, 169 metas y 232 indicadores para erradicar la pobreza, promover los derechos humanos, la igualdad de género, la buena gobernanza, la participación efectiva y el estado de derecho. La <a href="#">Hoja de ruta de los Pioneros para sociedades pacíficas, justas e inclusivas</a>, considera que en total, 36 metas en toda la agenda miden directamente un aspecto de la paz, la inclusión o el acceso a la justicia. De estas, un tercio se encuentran en el ODS 16. El <a href="#">ODS 5</a> también es particularmente relevante porque abarca una serie de compromisos, como reformar leyes discriminatorias, enfrentar la violencia contra las mujeres, abordar los derechos de propiedad de las mujeres y garantizar la participación efectiva y significativa de las mujeres en la toma de decisiones.</p>
<p><b>Objetivos de consolidación de la paz y la construcción del Estado</b></p>	<p>Desarrollado por países del g7+<sup>18</sup> con donantes asociados bilaterales y multilaterales (conocidos colectivamente como el <a href="#">Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado</a>)<sup>19</sup> los PSG responden a las necesidades específicas de los Estados frágiles en conflicto o en el período posterior al conflicto. Esto sentó las bases para un <a href="#">Nuevo Pacto para Trabajar en Estados Frágiles</a> en 2011, que se establece en los siguientes cinco PSG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política legítima: Promover acuerdos políticos inclusivos y la resolución de conflictos</li> <li>• Seguridad: Establecer y fortalecer la seguridad de las personas</li> <li>• Justicia: Hacer frente a las injusticias y aumentar el acceso de las personas a la justicia</li> <li>• Fundamentos económicos: Generar empleo y mejorar los medios de subsistencia</li> <li>• Ingresos y servicios: Administrar los ingresos y desarrollar la capacidad para una prestación de servicios responsable y justa.</li> </ul>
<p><b>Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad</b></p>	<p>Las ocho RCSNU sobre <a href="#">MPS</a> demuestran importantes vínculos entre el acceso a la justicia, la paz y la seguridad internacionales y la responsabilidad estatal. Las cuatro dimensiones de la agenda relativa a MPS, más precisamente, (1) prevención, (2) participación, (3) protección y (4) consolidación de la paz y recuperación, son los puntos de referencia para hacer frente a los muchos desafíos que enfrentan las mujeres en contextos frágiles y de crisis. Dada la volatilidad e inestabilidad de las condiciones políticas en entornos frágiles, es crucial comprender la situación de las mujeres en riesgo y realizar análisis políticos para planificar y programar el acceso de las mujeres a la justicia. Significativamente, el <a href="#">Informe del Secretario General sobre la participación de las</a></p>

	<p><a href="#">mujeres en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466)</a>, <a href="#">Seguimiento del progreso: Plan de acción de 7 puntos (7-PAP)</a>, tiene la intención de acelerar la implementación de la RCSNU <a href="#">1325</a> al comprometer al sistema de las Naciones Unidas a cumplir metas específicas. Destaca la necesidad de un mayor acceso a la justicia para las mujeres y las niñas cuyos derechos son violados, incluyendo la promoción de la participación de las mujeres en los mecanismos de justicia y la aplicación de la ley después de un conflicto.<sup>20</sup></p>
<p><b>Mantenimiento de la paz</b></p>	<p>La agenda de mantenimiento de la paz ha sido modelada por una serie de evaluaciones y resoluciones innovadoras. Estas incluyen la evaluación del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, <a href="#">Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz: política, asociación y personas</a>; el Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, <a href="#">El reto de mantener la paz</a>; la RCSNU <a href="#">2282</a>; el Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas y ECOSOC, <a href="#">Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir con la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos</a>. Estos marcos e iniciativas hacen hincapié en la prevención y una mayor cooperación entre los “pilares” de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo. En este contexto, la RCSNU 2282 reconoce que aplicar “un enfoque integrado y coherente entre los agentes políticos, de seguridad y de desarrollo pertinentes, de dentro y de fuera del sistema de las Naciones Unidas, en consonancia con sus respectivos mandatos y la Carta de las Naciones Unidas, es fundamental para mantener la paz y esencial para mejorar el respeto de los derechos humanos, promover la igualdad de género, empoderar a las mujeres y a la juventud, fortalecer el estado de derecho, erradicar la pobreza, construir instituciones y promover el desarrollo económico en los países afectados por conflictos”.<sup>21</sup></p>
<p><b>La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</b></p>	<p>La resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</a> (CEDAW) es la carta internacional de los derechos de las mujeres y, por lo tanto, el plan para la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Ratificada por 189 países, la Convención sienta las bases para lograr la igualdad entre las mujeres y los hombres al garantizar el acceso igualitario y la igualdad de oportunidades de las mujeres en todas las esferas de la vida económica, social, cultural, política y civil.<sup>22</sup> Los Estados partes acuerdan adoptar todas las medidas adecuadas, lo que incluye la legislación y medidas especiales temporales para que las mujeres puedan gozar de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales. Los Estados que han ratificado la Convención están legalmente obligados a poner en práctica sus disposiciones. También se han comprometido a presentar informes nacionales, por lo menos cada cuatro años, sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir con sus obligaciones</p>

	<p>contractuales con el organismo de supervisión de la Convención, el Comité de la CEDAW. Resolución 54/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer</a>, también sirve como un importante recurso de acceso a la justicia.<sup>23</sup></p>
<p><b>Reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal</b></p>	<p>Se trata de instrumentos que han sido aprobados por la Asamblea General u otros órganos intergubernamentales basados en el consenso de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Contienen una orientación detallada para los profesionales de la prevención del delito y la justicia penal, y sirven como hoja de ruta para la ejecución de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en la administración de justicia y los compromisos políticos relacionados con la paz, la justicia, el estado de derecho y el desarrollo sostenible. Algunos ejemplos de reglas y normas relacionadas específicamente con el acceso de las mujeres a la justicia incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal</a></li> <li>• Resolución 65/229 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)</a></li> <li>• Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal</a><sup>24</sup></li> <li>• Resolución 2002/12 del ECOSOC de las Naciones Unidas, <a href="#">Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal</a></li> </ul>
<p><b>Recomendaciones generales del Comité de la CEDAW</b></p>	<p>Varias recomendaciones generales del Comité de la CEDAW y otros órganos creados en virtud de un tratado son fundamentales para la programación de la justicia porque ayudan a identificar las causas subyacentes de la discriminación de género en la impartición de justicia, así como las medidas necesarias para abordarlas. En respuesta a las persistentes violaciones de los derechos humanos de las mujeres dentro y fuera de un conflicto, el Comité de la CEDAW emitió la Recomendación general N.º 30 (CEDAW GR 30) en 2013. Utilizada como una herramienta para poner en práctica la agenda relativa a MPS, la CEDAW GR 30 enfatiza la necesidad de establecer vínculos efectivos entre los mecanismos de justicia de transición y en el periodo posterior al conflicto para garantizar que las vulnerabilidades asociadas con la VSG se aborden adecuadamente en todas las fases de desarrollo y fragilidad. En 2015, el Comité de la CEDAW emitió la Recomendación general N.º 33 (CEDAW GR 33) para orientar a los Estados partes y otras partes interesadas sobre las formas más eficaces de proteger a las mujeres contra las violaciones de sus derechos en diversos sistemas jurídicos.</p>

## 4.0 Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional

Las mujeres que enfrentan formas de discriminación interseccional tienen más probabilidades de ser excluidas de las instituciones de justicia y los resultados de la justicia, lo que a menudo genera un patrón cíclico de marginación.

Las mujeres no son un grupo homogéneo. Varias características personales y circunstancias situacionales a menudo se combinan para profundizar su exclusión y marginación. Cuando uno o más de los factores resaltados en la Figura 1 se superponen, como suele ser el caso, el riesgo de exclusión social y marginación no solo se perpetúa, sino que también adquiere una calidad duradera que puede abarcar toda una vida y durar por generaciones.

El Comité de la CEDAW considera que esas mujeres corren el riesgo de verse privadas de vías de recurso efectivas contra la violación de sus derechos. Las mujeres marginadas social, económica, cultural y políticamente tienen menos probabilidades de denunciar tales violaciones ante las autoridades por temor a ser humilladas, estigmatizadas, arrestadas, deportadas, torturadas o de sufrir otras formas de violencia. Cuando presentan denuncias, los funcionarios encargados de la aplicación de la ley a menudo no actúan con la diligencia debida para investigar, enjuiciar y castigar a los perpetradores y proporcionar vías de recurso.<sup>25</sup>

La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivo de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, la condición, la edad, la clase, la casta y la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas.

Fuente: CEDAW GR 28, párr. 18.

FIGURA 1 Características y factores situacionales que influyen en la vulnerabilidad



**CUADRO 2** Vulnerabilidades y violaciones de derechos que enfrentan grupos específicos de mujeres y niñas

<p><b>Niñas y adolescentes</b></p>	<p>La mayoría de las niñas y adolescentes <i>habrán</i> enfrentado alguna forma de violación de sus derechos para cuando alcancen los 18 años de edad. Corren el riesgo de contraer matrimonio de forma precoz en más de 50 países donde la edad mínima legal para contraer matrimonio es menor para las mujeres que para los hombres. Una de cada tres niñas, principalmente en países en desarrollo, se casa antes de cumplir los 18 años de edad.<sup>26</sup> Entre 100 millones y 140 millones de niñas y mujeres en todo el mundo han sido sometidas a mutilación/ablación genital femenina (M/AGF).<sup>27</sup> Las niñas y adolescentes carecen de la voz y la posición para desafiar la discriminación, y las esposas y madres jóvenes tienen pocas oportunidades de influir en el diseño de los sistemas informales y formales de justicia para que la programación pueda reflejar y abordar sus realidades. Ser una mujer joven puede ser un factor potencial de discriminación interseccional, lo cual coloca a las niñas y adolescentes en un riesgo mucho mayor de sufrir violencia de género, en especial durante situaciones de crisis, generando una alta probabilidad de violación sexual, matrimonio a edad temprana, explotación sexual, rapto y trata. Las niñas y adolescentes también carecen de la capacidad social o legal para tomar decisiones importantes sobre sus vidas en áreas relacionadas con la educación, la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Es urgente atender las necesidades de este grupo: las principales causas de muerte son el suicidio, las complicaciones durante el embarazo y el parto, y el SIDA.<sup>28</sup></p>
<p><b>Mujeres rurales</b></p>	<p>Las mujeres rurales viven en lugares donde la disponibilidad de instituciones formales de justicia puede ser limitada, lo que resulta en costos sustanciales, directos e indirectos, para acceder a la justicia (p. ej., viajar largas distancias). Para las mujeres que experimentan pobreza extrema, altos niveles de analfabetismo y carecen del conocimiento de sus derechos y de los servicios disponibles, los obstáculos son mucho mayores. La dependencia de la agricultura de subsistencia para la vida sostenible exige que las mujeres gocen de la tenencia segura de la tierra, acceso a un hogar y un ingreso, ya sea a través de la herencia, el matrimonio o su propio trabajo. Consulte la <a href="#">Recomendación general N.º 34 (2016) de la CEDAW sobre los derechos de las mujeres rurales</a> (CEDAW GR 34) para obtener información adicional.</p>
<p><b>Mujeres indígenas, afrodescendientes y pertenecientes a minorías</b></p>	<p>Las mujeres de grupos indígenas, afrodescendientes y minoritarios (nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos) experimentan discriminación interseccional como resultado de experiencias de colonización y militarización, así como en sus características personales (por ejemplo, género, raza, edad y origen étnico). Pueden tener limitados conocimientos legales y verse afectadas por una protección jurídica inadecuada. Además, la falta de enfoques interculturales y del reconocimiento de sus derechos da lugar a una confianza limitada en las instituciones de justicia del Estado y a una mayor dependencia de los sistemas informales, que pueden mantener patrones discriminatorios de comportamiento y prácticas.</p>

Las barreras que enfrentan los grupos específicos de mujeres, adolescentes y niñas para acceder a la justicia son enormes e incluyen situaciones tales como la pobreza, la falta de autonomía y representación.

	<p>Consulte: La Resolución 47/135 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas</a>; la Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <a href="#">Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</a>; y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), <a href="#">Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes</a>.</p>
<b>Mujeres que viven con VIH</b>	<p>Las mujeres que viven con el VIH sufren al menos tres formas de discriminación interseccional: género, estatus del VIH y discapacidad percibida. La pandemia del VIH magnifica los obstáculos y tiene un impacto desproporcionado sobre las mujeres. Las mujeres son más vulnerables a contraer el VIH y tienen menos posibilidades de mitigar el impacto del virus si están infectadas. Sus derechos se ven comprometidos debido a su estado real o presunto, o por el temor o el hecho del riesgo y la vulnerabilidad al VIH. Las mujeres que viven con el VIH experimentan continuos abusos contra los derechos humanos dentro de sus familias, comunidades y entornos legales y de asistencia sanitaria que incluyen, entre otros, violencia, violaciones de los derechos sexuales y reproductivos y la denegación de los derechos de propiedad y herencia.</p>
<b>Mujeres migrantes</b>	<p>Las mujeres migrantes cuentan con protección jurídica limitada como no ciudadanas o como migrantes indocumentadas. A menudo trabajan en sectores invisibles como trabajadoras en condiciones de esclavitud y trabajadoras domésticas, fuera del alcance de las instituciones gubernamentales encargadas de aplicar las normas laborales y de los organismos de orden público. Los problemas de alfabetización lingüística y legal limitan su capacidad para denunciar el abuso e identificar las instituciones y organizaciones que pueden apoyarlas.</p>
<b>Mujeres mayores</b>	<p>Se define que las mujeres mayores son aquellas que tienen 50 años o más.<sup>29</sup> Sufren de manera desproporcionada por las relaciones de poder desiguales dentro del hogar, el analfabetismo, la discriminación en la distribución de los recursos productivos, el trabajo de cuidados no remunerado y los prejuicios sexistas en el empleo y en el acceso a los servicios. Además, las mujeres mayores experimentan formas más elevadas de violaciones de sus derechos y, por lo tanto, exclusión y pobreza. En comparación con otros grupos, las mujeres mayores también corren un mayor riesgo de acusaciones de brujería, ritos de viudedad y privación de bienes.<sup>30</sup></p>
<b>Orientación sexual e identidad de género</b>	<p>Los grupos de lesbianas, bisexuales, transgénero, intersexuales y afines carecen de protección jurídica, particularmente en los 72 países estimados donde las relaciones consensuales entre adultos del mismo sexo están penalizadas. Los informes del Relator Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias señalan presuntos incidentes de violación en grupo,</p>

	violación correctiva, violencia familiar y asesinato sufridos por mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero en varios países, como resultado de prejuicios sociales que a menudo se extienden a los mismos sistemas donde las mujeres buscan protección. <sup>31</sup>
<b>Mujeres con discapacidad</b>	Las mujeres y las niñas con discapacidad experimentan discriminación y prejuicios en los espacios públicos y privados, y los crímenes cometidos contra las mujeres y las niñas con discapacidad no son expuestos o denunciados de manera rutinaria. Además, la falta de instalaciones y servicios de justicia accesibles para las personas con diversas formas de discapacidad (por ejemplo, visual, física, auditiva, intelectual, mental), tiene como consecuencia la exclusión de la protección y las vías de recurso.

## 5.0 Principios, enfoque y metodología de la programación

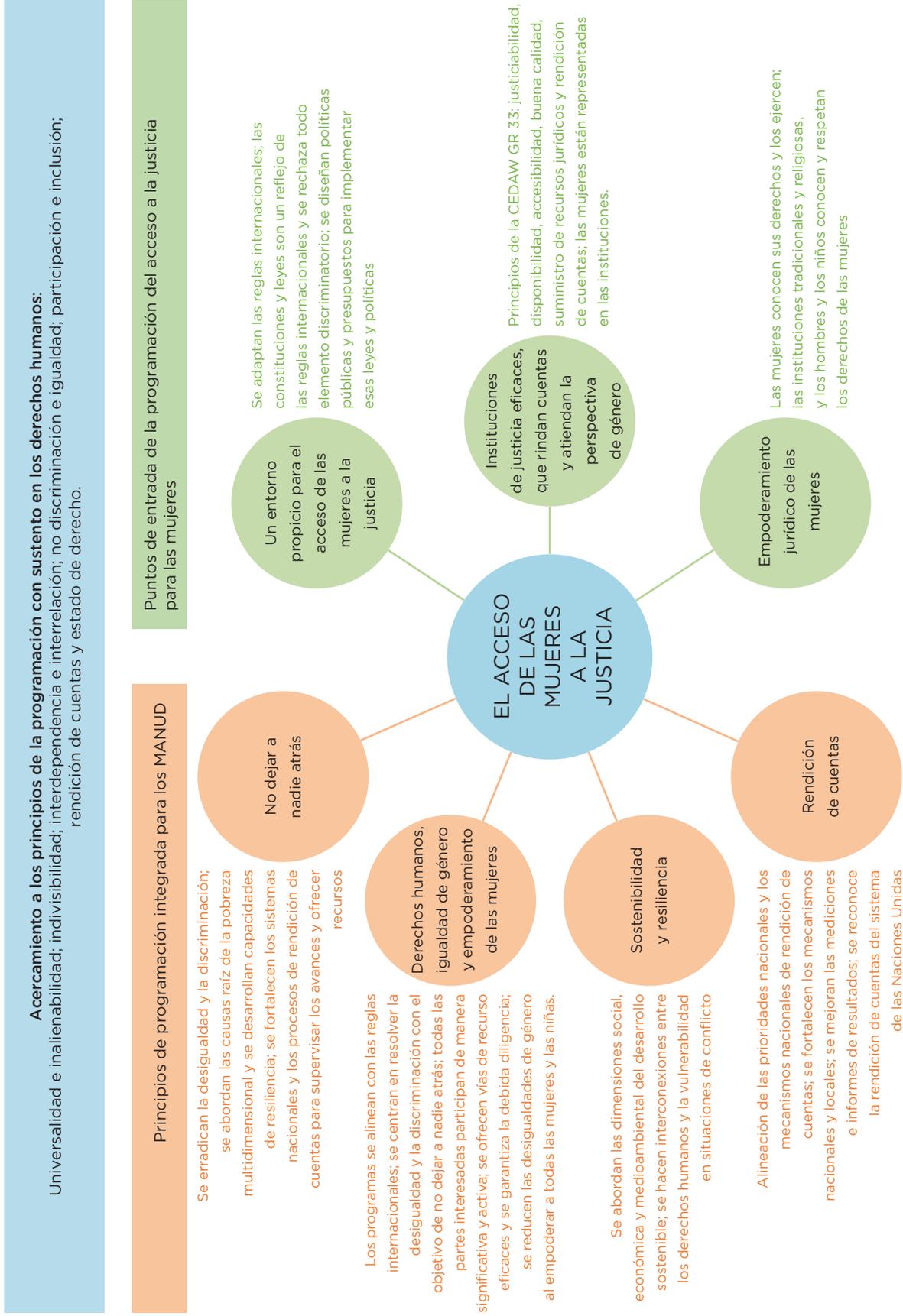
### 5.1 Principios y enfoque de programación en las herramientas para el diseño

La adopción de los cuatro principios de programación integrada del MANUD (no dejar a nadie atrás; derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; sostenibilidad y resiliencia; y rendición de cuentas) y los tres puntos de entrada de la programación (crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia; instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género; y el empoderamiento jurídico de las mujeres) garantizan que se tengan en cuenta las siguientes perspectivas en la programación:

- La eliminación de la discriminación basada en el sexo y el género en toda la cadena de justicia, reconociendo la compleja red de agentes e instituciones.
- Las diferentes necesidades y circunstancias de los diversos grupos de mujeres. Las herramientas para el diseño promueven la agenda inclusiva de *no dejar a ninguna mujer atrás*, especialmente a aquellas que enfrentan formas de discriminación múltiple e interseccional basadas en características personales y circunstancias situacionales, como edad, raza, origen étnico, discapacidad, orientación sexual e identidad de género, ubicación y estado de VIH/SIDA.
- Una continuidad en la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia en todos los contextos de cada país: conflicto, posconflicto, humanitario y desarrollo (desarrollo humano bajo, medio a alto), incluyendo la transición de los países en tales contextos.
- El conocimiento limitado por parte de las *titulares de derechos* (mujeres) y de los *garantes de los derechos* (agentes de la justicia) en cuanto a sus derechos y obligaciones dentro y a través de la cadena de justicia, así como de la rendición de cuentas por sus acciones.
- Las consideraciones del contexto, historia, política y cultura locales del país en cuestión.

Este conjunto de herramientas se fundamenta en los cuatro principios de la programación integrada del MANUD y en un enfoque basado en los derechos humanos.

**FIGURA 2 Principios y puntos de entrada para la programación del acceso a la justicia para las mujeres**



Fuentes: GNUD, [Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#), págs. 9-12, (Nueva York, 2017); [CEDAW GR 33](#); y Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1, [Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1.

## 6.0 Finalidad y alcance

### 6.1 ¿Qué cubren estas herramientas?

Este conjunto de herramientas presenta un modelo operacional común para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los programas de acceso de las mujeres a la justicia en todos los contextos de cada país, situaciones de crisis (conflicto, posconflicto, desastres naturales y desarrollo) y en todos los sistemas jurídicos.<sup>32</sup>

Si bien es relevante para dichos contextos, estas herramientas también son capaces de responder a cambios y desarrollos en evolución en situaciones globales e internacionales. En este contexto, las herramientas son una herramienta dinámica, capaz de expandirse con el tiempo. Desarrollan la teoría y la práctica del acceso de las mujeres a la justicia e incorporan un análisis detallado temático en las áreas de: (1) derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad; (2) poner fin a la violencia contra las mujeres; (3) mujeres en conflicto con la ley; y (4) programación a nivel de países.

De acuerdo con la CEDAW GR 33, el término “mujeres” como se usa en este conjunto de herramientas incluye a las niñas, “a los efectos de la presente recomendación general, todas las referencias a ‘mujeres’ deberán entenderse como mujeres y niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa”.<sup>33</sup> Este enfoque es coherente con otros estándares tales como el [Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África](#) (Protocolo de Maputo) de la Unión Africana; la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer](#); la Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal](#);<sup>34</sup> y Consejo de Europa, [Convención para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica](#) (Convenio de Estambul).

### 6.2 ¿Cuáles son las limitaciones de este conjunto de herramientas?

Este grupo de herramientas está diseñado para cubrir carencias específicas en los recursos existentes, y por lo tanto complementa, en lugar de duplicar, las herramientas que están disponibles actualmente.

En primer lugar, no abarca las dimensiones más amplias del acceso a la justicia y el estado de derecho, en las cuales se incorporan las dimensiones más específicas del acceso de las mujeres a la justicia. Se ofrece un ámbito adicional para examinar el campo más amplio de acceso a la justicia y el estado de derecho a través de otros recursos producidos por organismos de la ONU, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras instituciones.

En segundo lugar, la justicia para las niñas no está incluida en el contexto de las niñas en conflicto con la ley como menores. Esto es en vista del carácter especializado de esta importante área jurídica, que es merecedora de su propia atención y cuenta con los recursos de varias herramientas existentes, en particular las del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).<sup>35</sup> Sin embargo, otros aspectos del conjunto de herramientas, particularmente aquellos que involucran reformas legislativas y políticas, y medidas institucionales y de empoderamiento en áreas tales como el derecho de familia y la violencia, son relevantes para las niñas y adolescentes.

Los temas tratados en este conjunto de herramientas son un punto de partida. Se desarrollarán capítulos temáticos adicionales con el tiempo en respuesta a las necesidades técnicas del personal de la ONU.



Arriba: Bangladesh. Una mujer transgénero posa en su casa. © UNICEF/Jannatul Mawa.

Debido a la disponibilidad de otros recursos, las herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia no cubren temas de justicia transicional, que involucran a las comisiones de la verdad y a varias formas de tribunales penales nacionales e internacionales y procesos de investigación.<sup>36</sup>

Se espera que estas herramientas catalicen la acción sobre las deficiencias de programación identificadas en los dos informes de mapeo a los que se hace referencia en la Sección 1.1 y la documentación de experiencias y lecciones brindará oportunidades para dar forma a los módulos futuros.

### 6.3 Metodología

Este grupo de herramientas se basa en exámenes documentales de: (1) el estado actual de la literatura publicada e inédita sobre el acceso de las mujeres a la justicia a nivel mundial; (2) el trabajo de los organismos de la ONU y otras organizaciones internacionales y regionales sobre el estado de derecho con un enfoque en las mujeres; (3) el posicionamiento del acceso de las mujeres a la justicia en los MANUD y las políticas del sector de justicia; (4) los indicadores potenciales que pueden respaldar medidas en el acceso a la justicia desde una perspectiva de género a nivel nacional, como resultado de una asociación entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Consejo de Europa; (5) los recursos técnicos existentes sobre el acceso a la justicia en general, y sobre el acceso de las mujeres a la justicia específicamente; (6) los marcos e informes de MPS; y (7) las resoluciones de las Naciones Unidas sobre el acceso a la justicia.

El desarrollo de las herramientas también se benefició de los documentos de los expertos encargados por la ONU-Mujeres, los debates de grupos de discusión y las entrevistas de informantes clave con partes interesadas nacionales seleccionadas. Además aprovechó la experiencia de dos representantes del Comité de la CEDAW, así como de profesionales de las Naciones Unidas, el gobierno y las OSC, mediante una reunión del grupo de expertos celebrada del 17 al 19 de octubre de 2016 en Nueva York.

El conjunto de herramientas se fundamenta en exámenes documentales de recursos publicados e inéditos, entrevistas con informantes clave, debates en grupos de discusión y una recopilación de opiniones de expertos.

Los siguientes marcos, resoluciones y estudios sirven como base de la política para las herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres:

### RECUADRO 3 Base de la política de las herramientas

- Naciones Unidas y Banco Mundial, [Senderos de Paz: Enfoques inclusivos para la prevención de conflictos violentos](#), (2018)
- Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, [Consolidación de las paz y sostenimiento de la paz](#), (2018)
- Consejo de Europa, [Mejora del acceso de las mujeres a la justicia en cinco países de la Asociación Oriental en Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, la República de Moldova y Ucrania en 2015-2017](#)
- Asamblea General de las Naciones Unidas y ECOSOC, el Informe del Secretario General, [Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir con la Agenda 2030: Garantizar un futuro mejor para todos](#), (2017)
- UNODC, [Ley Modelo sobre asistencia jurídica en sistemas de justicia penal con comentarios](#), (2017)
- Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Guía para profesionales 12 sobre [Acceso de las mujeres a la justicia sobre la violencia de género](#), (2016)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), [Derechos humanos y sistemas judiciales tradicionales en África](#), (2016)
- Resolución 70/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz](#), (2016)
- Resolución 71/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo](#) (QCPR) (2016)
- Resolución 2282 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2016)
- [Cumbre Humanitaria Mundial](#), (2016)
- [Recomendación general N.º 33 de la CEDAW sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#), (2015) y recomendaciones y comentarios relacionados del Comité de la CEDAW y otros órganos creados en virtud de tratados
- ACNUDH, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), UNODC y ONU-Mujeres, [Recomendaciones para la adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género](#), (2015)
- Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, [El reto de mantener la paz](#), (2015)
- ONU-Mujeres, [Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#), (2015)
- Grupo Independiente de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, [Unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz: política, asociación y personas](#), (2015)
- Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), (2015)
- PNUD y ONU-Mujeres, [Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto: Mapeo del compromiso de la ONU con el estado de derecho](#), (2014)
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del ACNUDH, [Informe resumido sobre las recomendaciones de las mesas redondas sobre la utilización de estereotipos de género y sobre los derechos humanos de la mujer en el contexto de la Agenda para el Desarrollo Sostenible](#), (2014)

Si bien está diseñado para el personal de la ONU, el Kit de herramientas también puede ser utilizado por profesionales estatales y no estatales.

- UNODC y PNUD, [Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica en los procesos de justicia penal: Un manual para encargados de formular políticas y profesionales](#), (2014)
- UNODC, [Manual sobre respuestas efectivas de enjuiciamiento en casos de violencia contra mujeres y niñas](#), (2014)
- UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento](#), (2014)
- UNODC, [Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer](#), (2014)
- ACNUDH, [Estereotipos de género como violación de los derechos humanos](#), (2013)
- OIT, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ACNUDH, PNUD, UNODC y ONU-Mujeres, “Mapeo del acceso de las mujeres a las actividades relacionadas con la justicia de miembros selectos de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros (RIMIG) en escenarios que no son de conflicto”. Informe elaborado por Caitlin Boyce. (Inédito), (2012)
- PNUD, UNICEF y ONU-Mujeres, [Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos](#), (2012)
- Las conclusiones y recomendaciones de la ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia](#), (2011)
- [Informe del Secretario General sobre la participación de las mujeres en la consolidación de la paz \(A/65/354-S/2010/466\)](#), Seguimiento del progreso: Plan de acción de 7 puntos, (2010), Naciones Unidas
- UNODC, [Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer](#), (2010)

## 7.0 Acerca de las herramientas descritas

### 7.1 Público destinatario

Las principales personas usuarias de estas herramientas son los miembros del personal administrativo del sistema de las Naciones Unidas que integran los sectores de programación, política y administración. También es adaptable para su utilización por agentes estatales y no estatales que buscan comprender mejor las perspectivas de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia dentro de sus propios contextos institucionales. Además de las dimensiones más amplias de la programación, hacer uso de estas herramientas supone que las personas usuarias poseen conocimientos básicos de los temas y conceptos relacionados con el género y el desarrollo.

### 7.2 Resumen general de las herramientas

Las herramientas cubiertas en este documento se conforman por cinco módulos, todos estructurados en torno a los tres puntos de entrada de la programación de justicia (crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia, crear instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género, y el empoderamiento jurídico de las mujeres). Cada módulo destaca cuestiones temáticas fundamentales, profundiza en los tres puntos de entrada de la programación y describe las consideraciones principales para abordar la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Estas herramientas no sugieren una política única y universal. Reconoce que las necesidades de justicia de las mujeres difieren según el país y la región y, sobre esa base, la programación debe ser específica al contexto y estar arraigada en el sentido de apropiación local. Si bien se reconoce este contexto más amplio, este grupo de herramientas también aclara valiosas experiencias y lecciones del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y las OSC en el diseño y la implementación de programas de acceso a la justicia con perspectiva de género.



Arriba: Afganistán. Estudiantes en un aula. © Banco Mundial/Sophie Tesson.

Los módulos consisten en lo siguiente:

### Módulo 1: La teoría y la práctica de la programación de la programación del acceso de las mujeres a la justicia

El Módulo 1 presenta el marco de programación y el planteamiento que sirve como cimiento para los módulos posteriores. Reúne el conocimiento y las herramientas que se requieren para una programación de justicia con perspectiva de género, para mitigar las barreras y fortalecer la capacidad de las mujeres para navegar por el sistema de justicia. Presenta un estudio detallado de los tres puntos de entrada de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia, a la vez que identifica los desafíos típicos de la programación y las recomendaciones para cada área. Este enfoque reconoce que el acceso efectivo a la justicia requiere una combinación de reformas jurídicas, cambios en la cultura institucional y respuestas efectivas de la comunidad hacia las reglas y normas que obstaculizan los derechos de las mujeres.

### Módulo 2: Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad

El Módulo 2 aborda los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad. Abarca una variedad de ámbitos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles que tienen un impacto considerable en la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia. Las leyes, políticas y prácticas en esta área a menudo son las más discriminatorias contra las mujeres y requieren un escrutinio y una programación bien diseñada para apoyar las reformas y la aplicación oportuna. Además, las leyes y políticas que regulan el matrimonio, la familia y la propiedad a menudo se superponen con el derecho consuetudinario, que es un terreno complejo para las mujeres que buscan justicia. Como tal, este módulo considera la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia en relación con el derecho de las personas en su carácter de esposas, madres e hijas.

**Módulo 1:**  
La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia

**Módulo 2:**  
Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad

### Módulo 3: La erradicación de la violencia contra las mujeres

El Módulo 3 proporciona una orientación programática para apoyar el acceso a la justicia en el contexto de la violencia contra las mujeres, que se manifiesta en diversos delitos que violan los derechos humanos fundamentales de las mujeres. La violencia contra las mujeres tiene sus raíces en la desigualdad histórica entre mujeres y hombres, y puede causar un significativo daño físico, social y económico a las mujeres. Por lo tanto, es necesario considerar cuidadosamente los desafíos y opciones de la programación del acceso a la justicia en el contexto del apoyo a las mujeres, para denunciar casos de violencia. Al hacerlo, sería importante evaluar y abordar la respuesta de los agentes de la justicia y la seguridad ante tales situaciones y garantizar que las mujeres estén protegidas en todos los niveles y etapas en que se pone en marcha la administración de justicia.

### Módulo 4: Las mujeres en conflicto con la ley

El Módulo 4 señala una urgencia en la programación en un área muy desatendida de la mujer y la ley. Aunque el porcentaje de mujeres en prisión aumenta a un ritmo más rápido que el de la población penitenciaria masculina en todo el mundo, las políticas, los programas y las estructuras que rigen la administración de justicia penal siguen centradas principalmente en los hombres y no integran las necesidades y derechos específicos de las mujeres en una forma amplia. Las leyes y políticas, por ejemplo, a menudo no consideran los caminos que llevan al encarcelamiento de las mujeres y cómo esos elementos clave pueden ser mitigados. Por lo tanto, el módulo explora los desafíos y oportunidades para fortalecer el acceso de las mujeres a la justicia en toda la cadena de justicia penal, desde el primer contacto de las mujeres con los oficiales encargados del cumplimiento de la ley, la prisión preventiva, el juicio, la sentencia, la detención, el encarcelamiento y la liberación.

### Módulo 5: La programación a nivel del país

El Módulo 5 brinda orientación sobre la mejor manera de promover el acceso de las mujeres a la justicia en el contexto del ciclo de programación de los Equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT). Identifica las sinergias entre las directrices de los [Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) del GNUM sobre la preparación de los MANUD, el Análisis común sobre el país (CCA) y las reglas y normas internacionales sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Estas directrices respaldan el enfoque basado en los derechos humanos al realizar la programación y se expresan en el marco de tres vertientes de este grupo de herramientas. La orientación paso a paso sigue las etapas de la hoja de ruta del MANUD e identifica los puntos de entrada clave para la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia.

## 7.3 Cómo navegar por este grupo de herramientas

Los módulos de estas herramientas se presentan por separado y en forma consolidada. Integra fuentes y materiales adicionales para mejorar la comprensión del usuario sobre el acceso de las mujeres a la justicia, así como enlaces a estos recursos para facilitar el uso en línea. Aunque están integrados e interconectados, cada módulo de las herramientas se puede utilizar como un recurso independiente. La lista completa de siglas y acrónimos utilizados en toda esta publicación acerca de las herramientas se encuentra al comienzo de la versión consolidada y en esta Introducción.

# NOTAS FINALES

- 1 La adopción por el sistema de las Naciones Unidas del enfoque de la programación con base en los derechos humanos se expresa totalmente en el texto titulado, *Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas*, desarrollado en el Cursillo Interinstitucional sobre el enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, (3-5 de mayo de 2003). Puede encontrarse más información en el Portal del enfoque basado en los derechos humanos, disponible en <http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 2 Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, *La ley: Clave para el desarrollo sin exclusiones*, Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, vol. 1, pág. 19, (Nueva York, Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres y el PNUD, 2008).
- 3 Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas, *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo*, pág. 12, (Nueva York, Centro de Cooperación Internacional, 2017).
- 4 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, pág. 9, (Nueva York, 2011).
- 5 Banco Mundial, “Fragilidad, conflicto y violencia”, (9 de febrero de 2017), disponible en <http://www.worldbank.org/en/research/dime/brief/fragility-conflict-and-violence>.
- 6 Consulte Lant Pritchett, Michael Woolcock y Matt Andrews, “¿Trampas de la capacidad? Los mecanismos de un fracaso persistente en la implementación”, Documento de trabajo 234, pág. 20, (Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Global, 2010) y Philipp Krause, Nota informativa, “De instituciones y mariposas: ¿es el isomorfismo en los países en desarrollo necesariamente algo negativo?”, pág. 1, (Londres, Overseas Development Institute, 2013).
- 7 Consulte el Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas y ECOSOC, *Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir con la Agenda 2030: Garantizar un futuro mejor para todos*, 11 de julio de 2017, A/72/124-E/2018/3.
- 8 Ibid., párrs. 7-8, 31 y Naciones Unidas, Oficina/Política de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Subdivisión de Planificación y Aplicaciones, *¿Qué significa el “mantenimiento de la paz”?*, pág. 5, (Nueva York, 2017).
- 9 ONU-Mujeres y PNUD, *Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto: Mapeo del compromiso de la ONU con el estado de derecho*, (Nueva York, 2014). Este estudio fue encargado por ONU-Mujeres, con el apoyo del PNUD, y elaborado por Caitlin Reiger, una consultora independiente. Ha sido respaldado por la Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho de las Naciones Unidas. Consulte OIT, OIM, ACNUDH, PNUD, UNODC y ONU-Mujeres, “Mapeo del acceso de las mujeres a las actividades relacionadas con la justicia de miembros selectos de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros (RIMIG) en escenarios que no son de conflicto”, (2012). Informe elaborado por Caitlin Boyce. (Inédito).
- 10 ONU-Mujeres y PNUD, *Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto*, pág. 68.
- 11 Ibid., págs. 64-68. Consulte “Mapeo del acceso de las mujeres a las actividades relacionadas con la justicia de miembros selectos de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros (RIMIG) en escenarios que no son de conflicto”.
- 12 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, *El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, párr. 7, 23 de agosto de 2004, S/2004/616.
- 13 Ibid., párr. 7. Consulte la Observación general núm. 31 [80] del Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) de las Naciones Unidas, *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 29 de marzo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

- La Observación General núm. 31 analiza la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto junto con la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/147 y Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, 29 de abril de 2011, A/HRC/17/30.
- 14 Naciones Unidas y Banco Mundial, *Senderos de Paz: Enfoques inclusivos para la prevención de conflictos violentos*, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2018) y Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, *Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz*, 18 de enero de 2018, A/72/707-S/2018/43.
  - 15 PNUD, *Programación para la justicia: Acceso para todos: Guía del profesional para un enfoque basado en los derechos humanos para el acceso a la justicia*, pág. 5, (Bangkok, 2005).
  - 16 “Mapeo del acceso de las mujeres a las actividades relacionadas con la justicia de miembros selectos de la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los géneros (RIMIG) en escenarios que no son de conflicto”.
  - 17 En el texto de las herramientas se utilizan los términos “sector de justicia” y “sector de la justicia y la seguridad” de forma indistinta.
  - 18 Los países del g7+ son una asociación voluntaria de países que están afectados o han sido afectados por conflictos y que ahora están en transición a la siguiente etapa de desarrollo. Consulte g7+, “Quiénes somos”, (2018), disponible en <http://www.g7plus.org/en/who-we-are> (consultada el 15 de marzo de 2018).
  - 19 En 2012, la sociedad civil se incorporó al diálogo como “tercer socio”, si bien ha enfrentado problemas para que su participación sea escuchada. Consulte Jacob Hughes, Ted Hooley, Siafa Hage y George Ingram, *Implementación del Nuevo Pacto para los Estados frágiles*, Economía Global y Desarrollo en Brookings, Perspectivas globales, Documento de políticas públicas 2014-02, pág. 2, (Washington, D.C., The Brookings Institution, 2014).
  - 20 Informe del Secretario General del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Participación de las mujeres en la consolidación de la paz*, párrs. 7, 18, 7 de septiembre de 2010, A/65/354-S/2010/466.
  - 21 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 2282*, pág. 2, 27 de abril de 2016, S/RES/2282(2016).
  - 22 ACNUDH, “Ratificaciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, (20 de junio de 2016), disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OHCHR\\_Map\\_CEDAW.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OHCHR_Map_CEDAW.pdf).
  - 23 Resolución 54/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Protocolo opcional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 15 de octubre de 1999, A/RES/54/4.
  - 24 Consulte el Anexo de la Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, 31 de marzo de 2011, A/RES/65/228.
  - 25 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, párr. 10, 3 de agosto de 2015, CEDAW/C/GC/33.
  - 26 UNFPA, *Matrimonio a edad temprana: poner fin al matrimonio infantil*, pág. 22, (Nueva York, 2012).
  - 27 UNFPA, *Estado de la Población Mundial 2014: el poder de 1800 millones: los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro*, pág. 36, (Nueva York, 2014).
  - 28 Consulte la publicación del UNFPA, *Estado de la Población Mundial 2015: refugio en la tormenta: un programa transformador para las mujeres y las niñas en un mundo proclive a las crisis*, págs. 36-55, (Nueva York, 2015).
  - 29 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Las mujeres, el envejecimiento y la salud: un marco de acción: Enfoque en el género*, pág. 2, (Ginebra, 2007).
  - 30 *Ibid.*, págs. 5-6, 38.
  - 31 Aengus Carroll y Lucas Ramón Mendos, *Homofobia de Estado 2017: Estudio jurídico mundial sobre la orientación sexual en el derecho: criminalización, protección y reconocimiento*, 12ª ed., pág. 8, (Ginebra,

Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, 2017). Puede consultar un ejemplo de los hallazgos de la Relatora especial en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de su misión a Sudáfrica*, Dubravka Simonovic, párrs. 33-34, 18 de noviembre de 2016, A/HRC/32/42/Add.2. Para una lista completa de los informes de la Relatora Especial, consulte, “Informes anuales” de la ACNUDH, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/AnnualReports.aspx> (consultada el 15 de marzo de 2018).

- 32 De acuerdo con Urban Jonsson, los conflictos internos pueden ser de tres tipos: (1) conflicto armado entre el gobierno y las fuerzas disidentes, cuando estas últimas controlan parte del territorio, lo que les permite llevar a cabo operaciones militares concertadas y sostenidas; (2) conflicto armado entre el gobierno y las fuerzas disidentes, cuando estas últimas no tienen el control del territorio; y (3) conflicto de menor intensidad, clasificado como tensiones y disturbios internos. Consulte Urban Jonsson, *Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo*, págs. 194 (Nairobi, UNICEF, 2003).
- 33 CEDAW/C/GC/33, párr. 1.
- 34 Consulte al Anexo de A/RES/65/228.
- 35 Los recursos en el campo de la administración de justicia infantil incluyen: Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de mejores (Reglas de Beijing)*, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/33; Resolución 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*, 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/112; Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad*, 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/113; Resolución 69/194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estrategias y medidas prácticas modelo de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra los niños en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal*, 18 de diciembre de 2014, A/RES/69/194; y Resolución 1997/30 del ECOSOC de las Naciones Unidas, *Administración de la justicia de menores*, 21 de julio 1997, E/RES/1997/30; Resolución 2005/20 del ECOSOC de las Naciones Unidas, *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*, 22 de julio de 2005, E/RES/2005/20; Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 10. Los derechos del niño en la justicia de menores*, 25 de abril de 2007, CRC/C/GC/10; Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, *Protección de los derechos de las niñas en el sistema de justicia penal: Prevención de la violencia, la estigmatización y la privación de libertad*, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.15.I.10); y UNODC, “Problemas de los niños, las víctimas y las mujeres”, (2018), disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/childrensvictimswomensissues.html> (consultada el 15 de marzo de 2018). Los instrumentos más recientes elaborados por la UNODC en el ámbito de la justicia de menores son los siguientes: (i) Manual de introducción a las estrategias y medidas prácticas modelo de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra los niños en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; (ii) Lista de verificación de las estrategias y medidas prácticas modelo de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra los niños en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal; (iii) Programa de capacitación sobre el tratamiento de los niños víctimas y los niños testigos de delitos: para fiscales y jueces; (iv) Programa de capacitación sobre el tratamiento de los niños víctimas y los niños testigos de delitos: para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley e (v) INSPIRE: Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas. Consulte UNODC, “Herramientas y publicaciones”, (2018), disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 36 Para recursos en el ámbito de género y justicia transicional, consulte ONU-Mujeres, *Una ventana de oportunidad: Lograr que la justicia transicional funcione para las mujeres*, elaborado por Nahla Valji, (Nueva York, 2010); ONU-Mujeres, *Programación de Género y Justicia Transicional: Revisión de Perú, Sierra Leona y Ruanda*, elaborado por Nahla Valji, (Nueva York, 2010); ONU-Mujeres, “Capítulo 4: Justicia para las mujeres durante y después de un conflicto” en *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia*, págs. 80-103; ONU-Mujeres, “Hacia una era de justicia transformadora” en *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, págs. 98-129, (Nueva York, 2015).

Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia  
para las mujeres

---

MÓDULO

1

La teoría y la práctica de  
la programación del acceso  
de las mujeres a la justicia

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

Las Herramientas consisten en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen		Resumen	
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia			Nueva generación de los MANUD
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			El ciclo de programación de los UNCT
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género				Problemas transectorial a considerar durante la programación
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres			APÉNDICES
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis			NOTAS FINALES
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

---

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>37</b>
<hr/>	
<b>MÓDULO 1: LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA DE LA PROGRAMACIÓN DEL ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA</b>	<b>44</b>
<hr/>	
<b>1.0 Resumen</b>	<b>45</b>
1.1 Definiciones	46
<hr/>	
<b>2.0 Cómo comprender el contexto general del país</b>	<b>48</b>
2.1 Evaluación del contexto del país	48
2.1.1 Tipologías de los países	48
2.2 Ejemplos de evaluaciones de países	50
2.2.1 El análisis común sobre el país: El contexto del desarrollo	50
2.2.2 Evaluaciones de fragilidad de los países del g7+	51
2.2.3 Evaluaciones de las Naciones Unidas sobre crisis	55
<hr/>	
<b>3.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>58</b>
3.1 Derecho internacional	59
3.1.1 Aplicación de las normas de los derechos humanos a través de procedimientos de denuncia regionales y mundiales	60
3.1.1.1 Cómo abordar las reservas	61
3.1.2 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	61
3.1.3 Consideraciones y opciones de la programación	62
3.2 Legislación nacional	63
3.2.1 Constituciones	63
3.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	64
3.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	65
3.2.2 Dictar y reformar leyes	67
3.2.2.1 Leyes formales	68
3.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	71
3.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	71
3.2.2.2 Leyes informales	72
3.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	73
3.2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	74
3.2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia	75
3.2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	76
3.2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	77

<b>4.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b>	<b>78</b>
4.1 ¿Cómo son las instituciones de justicia eficaces, que rinden cuentas y atienden la perspectiva de género?	83
4.1.1 Están disponibles	83
4.1.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	84
4.1.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	84
4.1.2 Son accesibles	85
4.1.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	86
4.1.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	87
4.1.3 Son de buena calidad	89
4.1.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	89
4.1.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	89
4.1.4 Suministran las vías de recurso apropiadas	90
4.1.4.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	91
4.1.4.2 Consideraciones y opciones de la programación	91
4.1.5 Rinden cuentas	92
4.1.5.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	93
4.1.5.2 Consideraciones y opciones de la programación	93
4.1.6 Las mujeres participan en las instituciones de justicia	94
4.1.6.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	96
4.1.6.2 Consideraciones y opciones de la programación	96
<b>5.0 Empoderamiento jurídico de las mujeres</b>	<b>97</b>
5.1 Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica	98
5.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	99
5.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	99
5.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	100
5.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	101
5.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	101
5.3 Educación sobre los derechos de las mujeres	102
5.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	103
5.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	103
<b>6.0 Consideraciones para los contextos afectados por crisis</b>	<b>104</b>
6.1 ¿Por qué es importante la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia en contextos de crisis?	104
6.2 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	106
6.2.1 Normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario	106
6.2.2 Legislación nacional	107

6.2.3 Políticas y presupuestos del sector de justicia	108
6.3 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género	109
6.3.1 Instituciones y actores de los sistemas formales e informales de justicia	109
6.3.2 Recursos	111
6.4 Empoderamiento jurídico de las mujeres	113
6.4.1 Las mujeres en las reformas posteriores a conflictos	113
6.4.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	114
<b>Apéndice I</b>	<b>115</b>
<b>Apéndice II</b>	<b>120</b>
<b>Apéndice III: Estudios de caso en países</b>	<b>121</b>
Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	121
Constituciones	121
Dictar y reformar leyes	123
Leyes formales	124
Leyes informales	125
Políticas y presupuestos del sector de la justicia	127
Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género	128
Están disponibles	128
Son accesibles	129
Rinden cuentas	132
Participación de las mujeres en las instituciones de justicia	133
Empoderamiento jurídico de las mujeres	134
Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	134
Educación sobre los derechos de las mujeres	135
Consideraciones para los contextos afectados por crisis	136
Las mujeres en las reformas posteriores a conflictos	136
<b>Apéndice IV: Recursos adicionales</b>	<b>136</b>
<b>NOTAS FINALES</b>	<b>138</b>

# RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

## RECUADROS

<b>Recuadro 1.1</b>	Una descripción de la relación entre las fases posterior a un conflicto y la fase de desarrollo	49
<b>Recuadro 1.2</b>	Consejos para trabajar con instituciones de justicia formales e informales	82
<b>Recuadro 1.3</b>	Normas internacionales para la designación de jueces	94
<b>Recuadro 1.4</b>	El desafío de la inclusión: La escasa representación de las mujeres en el poder judicial	95
<b>Recuadro 1.5</b>	El porqué y para qué del empoderamiento jurídico de las personas pobres	97
<b>Recuadro 1.6</b>	VSG en contextos posteriores a conflictos	105
<b>Recuadro 1.7</b>	Los períodos de resolución posteriores a conflictos pueden ofrecer importantes puntos de entrada para la reforma jurídica	108
<b>Recuadro 1.8</b>	La elaboración de constituciones es una parte fundamental del proceso de transición y de la promoción de los derechos de las mujeres	108
<b>Recuadro 1.9</b>	Responsabilidad del Estado de brindar protección en tiempos de conflicto	110
<b>Recuadro 1.10</b>	Categorías de las vías de recurso	112

## APÉNDICES

<b>Recuadro A.1.1</b>	Estrategias y participación de las partes interesadas en las reformas constitucionales en Zimbabue	121
<b>Recuadro A.1.2</b>	El papel de los tribunales en la lucha contra la discriminación en Botsuana	121
<b>Recuadro A.1.3</b>	Reformas constitucionales consultivas en Uganda	122
<b>Recuadro A.1.4</b>	El enfoque participativo de la Comisión Constitucional en Ruanda	123
<b>Recuadro A.1.5</b>	Un ejemplo de la formalización de las leyes informales en Ghana	123
<b>Recuadro A.1.6</b>	Aplicación nacional de la CEDAW en Filipinas	124
<b>Recuadro A.1.7</b>	Brasil y Marruecos adoptan leyes de igualdad de género que incluyen mecanismos de aplicación específicos	124
<b>Recuadro A.1.8</b>	Las OSC de mujeres en Turquía trabajan para fortalecer y reformar el código civil	125
<b>Recuadro A.1.9</b>	Reconocimiento de la diversidad de las preferencias de justicia de las mujeres en Afganistán	125
<b>Recuadro A.1.10</b>	El papel de los líderes tradicionales y religiosos en la reforma de las leyes religiosas en Afganistán	125
<b>Recuadro A.1.11</b>	Reforma del derecho consuetudinario dirigida por líderes tradicionales en Kenia, Namibia y Somalilandia	126
<b>Recuadro A.1.12</b>	Cabildeo para obtener marcos jurídicos que aborden la igualdad en el derecho de familia en Sudán del Sur	126

<b>Recuadro A.1.13</b>	Los resultados de un examen documental del entorno normativo del sector de justicia a nivel mundial	127
<b>Recuadro A.1.14</b>	Sensibilidad a las cuestiones de género en el Plan Estratégico para el Sector de Justicia para Timor Oriental	127
<b>Recuadro A.1.15</b>	Medidas presupuestarias para apoyar la aplicación de leyes en Nepal	127
<b>Recuadro A.1.16</b>	Representar la naturaleza multidimensional del sector de la justicia y la seguridad en Uganda	128
<b>Recuadro A.1.17</b>	El uso e impacto de los tribunales móviles y los servicios de justicia en Nicaragua y Honduras	128
<b>Recuadro A.1.18</b>	El efecto del desarrollo de capacidades de las instituciones de justicia informal en el acceso de las mujeres a la justicia en Papúa Nueva Guinea	129
<b>Recuadro A.1.19</b>	Salvedad sobre los beneficios de las jerarquías de nivel inferior para las mujeres.	129
<b>Recuadro A.1.20</b>	Programas de exención de tasas, la accesibilidad a los tribunales y el uso de las TIC en Indonesia	129
<b>Recuadro A.1.21</b>	Ejemplos de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para servicios y asistencia jurídicos	130
<b>Recuadro A.1.22</b>	Servicios de asistencia jurídica para mujeres en Sudán, Togo y Zambia	130
<b>Recuadro A.1.23</b>	Ejemplos innovadores seleccionados de la programación del PNUD	131
<b>Recuadro A.1.24</b>	Ejemplo de un sistema de seguimiento de datos de violencia doméstica en Albania	132
<b>Recuadro A.1.25</b>	Las autoridades indígenas en Ecuador desempeñan un rol jurisdiccional	133
<b>Recuadro A.1.26</b>	Las mujeres como responsables de la toma de decisiones y su impacto en la justicia a nivel comunitario en Burundi y Papúa Nueva Guinea	133
<b>Recuadro A.1.27</b>	Mujeres policías en Liberia abogan por funciones de mayor liderazgo	133
<b>Recuadro A.1.28</b>	Ejemplos de intervenciones para apoyar a las mujeres a ingresar al sector de justicia	134
<b>Recuadro A.1.29</b>	Los servicios y programas de FIDA-Ghana, una asociación de abogadas	134
<b>Recuadro A.1.30</b>	Timap for Justice en Sierra Leona	134
<b>Recuadro A.1.31</b>	Un ejemplo del empoderamiento de las mujeres a través de la asistencia jurídica en Liberia	135
<b>Recuadro A.1.32</b>	Respaldo y asociación con las OSC y OBC en Sudán	135
<b>Recuadro A.1.33</b>	Concientización jurídica y educación sobre los derechos de las mujeres en Vietnam: Una serie de televisión y un concurso literario	135
<b>Recuadro A.1.34</b>	La iniciativa “chozas de la paz” en Liberia ofrece a las mujeres espacios seguros para analizar temas importantes en situaciones posteriores a conflictos	136

---

## FIGURAS

---

<b>Figura 1.1</b>	La teoría y la práctica se basan en los cuatro principios de programación del MANUD y en los tres puntos de entrada para la programación, ambos conformados por el enfoque para la programación basado en los derechos humanos	46
<b>Figura 1.2</b>	Una imagen del análisis del desarrollo en relación con los conflictos, realizado por el PNUD	57

<b>Figura 1.3</b>	Elementos para crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	58
<b>Figura 1.4</b>	Relaciones horizontales y verticales en los procesos legislativos	67
<b>Figura 1.5</b>	Poner el acceso de las mujeres a la justicia en el centro de los procesos de planificación nacional relevantes	76
<b>Figura 1.6</b>	Instituciones que aplican el derecho consuetudinario en Kirguistán	80
<b>Figura 1.7</b>	Seis componentes de las instituciones de justicia eficaces, que rinden cuentas y consideran la perspectiva de género	83
<b>Figura 1.8</b>	Estructura de los tribunales de Uganda	88
<b>Figura 1.9</b>	Vías de recursos por ramas del derecho	91
<b>Figura 1.10</b>	Tres elementos del empoderamiento jurídico de las mujeres	98
<b>Figura 1.11</b>	Encuesta de conclusiones de los servicios de ZWLA	100
<b>APÉNDICES</b>		
<b>Figura A.1.1</b>	Diagrama de Venn que representa grupos de fragilidad entre estados y economías	120

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 1.1</b>	Comprender el espectro de la fragilidad desde una perspectiva de género	51
<b>Cuadro 1.2</b>	Una evaluación completa de la fragilidad de Sierra Leona en relación con el acceso a la justicia	54
<b>Cuadro 1.3</b>	Ejemplos de lo que los coordinadores humanitarios deben priorizar para abordar la VSG* en los análisis de conflictos	57
<b>Cuadro 1.4</b>	Compromiso de las Naciones Unidas con la planificación de la justicia desde una perspectiva de género	109
<b>Cuadro 1.5</b>	Compromiso de las Naciones Unidas para promover la participación de las mujeres en la resolución de conflictos	114

## APÉNDICES

<b>Cuadro A.1.1</b>	Medios de aplicación de la programación del acceso a la justicia para las mujeres en todos los contextos de los países	115
---------------------	--	-----



Arriba: Participante de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas. © Foto ONU/Loey Felipe.

# 1.0 Resumen

Las mujeres que buscan justicia se enfrentan a un complejo panorama de leyes, sistemas e instituciones. Este módulo reúne el conocimiento y las herramientas que los profesionales necesitan para establecer y mantener sistemas de justicia que respondan a los derechos y necesidades de las mujeres. Proporciona los fundamentos básicos para la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia a nivel nacional al esbozar los factores contextuales clave a tener en cuenta (políticos, jurídicos, económicos, sociales y culturales) y desentraña el funcionamiento de los tres puntos de entrada para la programación, destacando los desafíos comunes y proporcionando posibles soluciones. De esta manera, sirve como fundamento para la aplicación de los principios de programación y los puntos de entrada en los módulos posteriores, que proporcionan exploraciones detalladas del acceso de las mujeres a la justicia por áreas temáticas.

Está modelado para facilitar una progresión de la programación de justicia en todos los contextos nacionales (desarrollo, conflicto, posconflicto y otras situaciones de crisis) y en todas las dimensiones de la cadena de justicia, al tiempo que reconoce que el acceso efectivo a la justicia requiere inversiones más allá de la reforma jurídica formal. Por lo tanto, este módulo ofrece una visión más amplia para enfrentar las barreras estructurales, como los prejuicios sexistas entre los agentes de la justicia, la inaccesibilidad geográfica, lingüística, cultural y financiera, y las normas sociales y culturales discriminatorias subyacentes.

Como se señaló en la Introducción, este grupo de herramientas establece la teoría y la práctica del acceso de las mujeres a la justicia en tres conjuntos de principios de programación. En primer lugar, adopta el enfoque para el desarrollo basado en los derechos humanos como se describe en [El enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas](#). En segundo lugar, utiliza los cuatro principios para la programación integrada a nivel de país (no dejar a nadie atrás; derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; sostenibilidad y resiliencia; y rendición de cuentas) tal como lo definen las [directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) del GNUM. Finalmente, junto con los principios existentes, introduce tres puntos de entrada que se refuerzan mutuamente para que la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia sea sostenible:

- **Crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia:** Reformando las normas jurídicas, formales e informales, que discriminan a las mujeres y haciendo que las inversiones políticas y financieras sean más favorables.
- **Crear instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género:** Reformando las instituciones y sistemas de justicia para la participación efectiva de las mujeres, la coordinación y la respuesta a las necesidades de justicia de estas.
- **Empoderar jurídicamente a las mujeres:** Empoderando a las mujeres y las niñas con las herramientas para conocer, reclamar y ejercer sus derechos y ampliando el conocimiento de los derechos de las mujeres a los hombres, los niños y las estructuras de poder de la comunidad.

El Cuadro A.11 en los apéndices presenta una perspectiva general de todos los medios de implementación de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia en todos los contextos nacionales, demostrando la relevancia de los siguientes instrumentos para los tres puntos de entrada para la programación: los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS); la [Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra](#)

Este módulo aplica el enfoque basado en los derechos humanos, los cuatro principios de programación del MANUD y los tres puntos de entrada para el acceso de las mujeres a la justicia, que apoyan la implementación de las normas de derechos humanos y los ODS.

la Mujer (CEDAW); la Recomendación general N.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (CEDAW GR 30); la Recomendación general N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW GR 33); las Metas e Indicadores de MPS que figuran en el Anexo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Informe del Secretario General sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad; y los indicadores de evaluación de fragilidad de los PSG que figuran en el Anexo 2 de la Nota sobre el espectro de fragilidad del g7+.

**FIGURA 1.1** La teoría y la práctica se basan en los cuatro principios de programación del MANUD y en los tres puntos de entrada para la programación, ambos conformados por el enfoque para la programación basado en los derechos humanos



Fuentes: Naciones Unidas, „Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas, desarrollado en el Cursillo Interinstitucional sobre el enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, pág. 2, (3-5 de mayo de 2003); GNUM, las directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, págs. 9-12, (Nueva York, 2017); CEDAW GR 33; y el ODS 16.

En este módulo y en los siguientes, se ofrece información básica, los desafíos típicos de la programación, y las consideraciones y opciones de la programación para cada uno de los tres puntos de entrada para la programación. Estos reconocen que los desafíos de la programación se pueden traducir en oportunidades.

Si bien existe un reconocimiento básico de que no es posible que un país reúna rápidamente todos los componentes necesarios para crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia, instituciones de justicia eficaces que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género, y el empoderamiento jurídico de las mujeres, en todos los módulos el objetivo debe ser trabajar para conseguirlos con el tiempo.

## 1.1 Definiciones

**A puerta cerrada:** En privado o fuera de la vista del público.

**Ámbito jurídico:** Una categoría o rama específica del derecho (p. ej., derecho administrativo, civil, mercantil, penal, de familia, de inversiones y de seguros).

Aquí se definen las palabras y frases que no se definen en el texto del Módulo.

**Cláusula de derogación:** Las cláusulas de derogación generalmente se reflejan en las constituciones. Se define como una medida adoptada por un Estado para suspender parcialmente la aplicación de una o más disposiciones de un tratado de derechos humanos, al menos temporalmente. Algunos tratados de derechos humanos permiten a los Estados partes, en una emergencia pública que amenace la vida de la nación, derogar, de forma excepcional y temporal, una serie de derechos en la medida estrictamente requerida por la situación. Sin embargo, el Estado parte no puede derogar ciertos derechos fundamentales específicos (p. ej., el derecho a la vida, las prohibiciones contra la tortura, la esclavitud y la servidumbre) y no puede adoptar medidas discriminatorias.<sup>1</sup> Consulte la Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) y la [Observación general N.º 29: Estados de emergencia \(artículo 4\)](#) del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

**Cláusula de revocación:** Retroceso o retiro de una disposición beneficiosa en un instrumento jurídico.

**Demandado:** Una persona que está legalmente obligada a responder a una demanda presentada por otra persona ante un foro judicial. El término se usa principalmente en procedimientos civiles, familiares y administrativos. En el resultado del proceso penal a la persona implicada en un delito se le llama “imputado”.

**Demandante:** Una persona que inicia una acción judicial o informa un delito.

**Examen periódico universal:** Un proceso impulsado por los Estados que implica un examen de los registros de derechos humanos de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Opera bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos, que brinda a cada Estado la oportunidad para que declare las medidas que ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en su país y cumplir con sus obligaciones de derechos humanos.<sup>2</sup>

**Fragilidad:** Una mayor exposición al riesgo combinada con una capacidad limitada para mitigar o absorber estos riesgos. Esta situación de vulnerabilidad puede generar violencia, conflictos, subdesarrollo crónico y una crisis política prolongada.<sup>3</sup>

**Informe alternativo:** Informes independientes que las OSC presentan a los órganos creados en virtud de tratados para indicar su perspectiva sobre la aplicación del tratado en cuestión por parte del Estado. También se le conoce como “informe paralelo”.

**Metanálisis:** Una síntesis de hallazgos, conclusiones y recomendaciones que surgen de diversas evaluaciones.

**Observaciones y recomendaciones finales:** Observaciones importantes emitidas por un órgano creado en virtud de tratados después de examinar el informe de un Estado parte. Las observaciones finales se refieren tanto a los aspectos positivos de la aplicación del tratado por parte de un Estado como a las áreas en las que el órgano creado en virtud de tratados recomienda que el Estado adopte medidas adicionales. Los órganos creados en virtud de tratados se comprometen a emitir observaciones finales que sean concretas, centradas y aplicables; y prestan cada vez más atención a las medidas que garanticen el seguimiento efectivo de sus observaciones finales.<sup>4</sup>

**Reglas de legitimación procesal:** Regulaciones que determinan quién puede poner en marcha la administración de justicia, ya sea por sí mismo o en nombre de otra persona.

**Sistema jurídico:** La suma total de todas las leyes e instituciones formales y/o informales, incluidos los principios que rigen la interacción de las leyes y las instituciones y la forma en que los tratados de derechos humanos se ratifican e integran en la legislación y práctica nacionales.

**Tradiciones jurídicas dualistas:** Países que requieren aprobación parlamentaria y legislación antes de la incorporación de los tratados internacionales a la legislación nacional. Los tribunales de tales Estados no están obligados a aplicar tratados en sus decisiones, aunque un número cada vez mayor demuestra dicho uso.

**Tradiciones jurídicas monistas:** Países en los que los tratados internacionales se consideran parte integrante de la legislación nacional y los tribunales los aplican en sus decisiones.

## 2.0 Cómo comprender el contexto general del país

### 2.1 Evaluación del contexto del país

Como se señaló en la Introducción, la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia debe estar arraigada en el acceso más amplio a la justicia y el compromiso con el estado de derecho acordado por el sistema de las Naciones Unidas. En tanto que el entorno jurídico es un pilar fundamental de un mayor acceso a la justicia y el estado de derecho, otros factores como el contexto social, económico, político y de seguridad y la extensión en la que los derechos de las mujeres son aceptados localmente, pueden afectar la eficacia y sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta para garantizar la relevancia nacional y la propiedad local (consulte el Módulo 5).

“El desarrollo políticamente inteligente de dirección local” requiere suficiente información de antecedentes (incluyendo lo que pudo haber pasado en las fases previas de la programación), conocimiento de la economía política y un enfoque políticamente inteligente que se centre en asuntos de relevancia local.<sup>5</sup> Las evaluaciones son necesarias para valorar las prioridades inmediatas de los países, así como para lograr el objetivo general de ayudar a la transición de un país hacia la paz y el desarrollo. Esto requerirá un metanálisis exhaustivo de diversas evaluaciones del país, que pueden haberse realizado durante un período prolongado.

Esta sección presenta una perspectiva general de las evaluaciones a partir de las cuales se puede obtener dicha información tanto en contextos de desarrollo como de crisis. Comienza con un análisis de tipologías de los países y luego proporciona ejemplos de evaluaciones de países, donde se incluyen los CCA, las evaluaciones de fragilidad del g7+ y las evaluaciones de las Naciones Unidas sobre crisis.

#### 2.1.1 Tipologías de los países

Como primer paso, los programadores deben estar familiarizados con la clasificación del país en el que están operando. Si bien se pueden utilizar diversas fuentes, las agrupaciones de desarrollo humano del PNUD, la clasificación de Estados frágiles de la OCDE y el espectro de niveles de fragilidad del g7+, son puntos de partida útiles para determinar tales clasificaciones.

La programación del acceso a la justicia para las mujeres se basa en el conocimiento sólido del entorno de las partes interesadas. Las herramientas y los puntos de entrada para realizar evaluaciones de países son muchas y muy variadas.

Las diversas situaciones de los países requieren intervenciones específicas para el contexto.



Arriba: Túnez. Vista de El Kef Medina, fotografiada desde el Grand Fort © Banco Mundial/Arne Hoel.

#### RECUADRO 1.1 Una descripción de la relación entre las fases posterior a un conflicto y la de desarrollo

Hay dos fases a considerar en relación con la seguridad humana y el orden público posteriores a un conflicto: la primera es la necesidad inmediata de recuperar cierto nivel de orden público en el estado; esta fase de gestión de crisis a menudo involucra la intervención de tropas de mantenimiento de la paz, la policía de la ONU y a veces jueces extranjeros. La fase de desarrollo, que es prácticamente simultánea a la fase de crisis, tiene como objetivo establecer un entorno sostenible a largo plazo del orden público en el estado, y representa un desafío aún más difícil... La fase de desarrollo, que debe planificarse desde el inicio y debe integrarse en la fase de gestión de crisis, implica la necesidad de restablecer un entorno de orden público sostenible en el país. Requiere una estrategia más a largo plazo para abordar la conducta delictiva y ayudar en la resolución de conflictos.

Fuente: Kirsti Samuels, “[Reforma del estado de derecho en los países que salen de un conflicto: Iniciativas operacionales y lecciones aprendidas](#)”, Documentos sobre desarrollo social: Conflict Prevention & Reconstruction, N.º 37, pág. 8, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

El [Informe sobre Desarrollo Humano 2016: El desarrollo humano para todos](#) identifica cuatro grandes agrupaciones de desarrollo humano (desarrollo humano muy alto, desarrollo humano alto, desarrollo humano medio y desarrollo humano bajo) basados en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano para cada país.<sup>6</sup>

[Estados de fragilidad 2015: Cumplir las ambiciones posteriores al 2015](#) contiene una compilación de Estados frágiles para capturar cinco factores de riesgo y vulnerabilidad agrupados alrededor de varias dimensiones del [ODS 16](#) (consulte la Figura A.1.1 en los apéndices). Estos son:

- *Violencia*: Reducir todas las formas de violencia y muertes violentas en todo el mundo
- *Justicia*: Promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

De acuerdo con la OCDE, el acceso a la justicia o la falta del mismo, es un indicador de fragilidad.

- *Instituciones*: Desarrollar instituciones efectivas, que rindan cuentas y sean transparentes en todos los niveles; reducir los flujos financieros ilícitos y combatir el crimen organizado
- *Fundamentos económicos*: Reducir el desempleo juvenil; promover la inclusión económica, social y política
- *Resiliencia*: Reducir la exposición y la vulnerabilidad a eventos extremos relacionados con el clima y otras conmociones y desastres económicos, sociales y medioambientales; fortalecer la capacidad de adaptación

Finalmente, el espectro de fragilidad del g7+ traza el camino de un país desde la crisis hasta la reconstrucción y la reforma, la transición, la transformación y, en última instancia, la resiliencia.<sup>7</sup> Por lo tanto, el espectro ofrece tanto un sistema para la clasificación de países como una metodología para realizar una evaluación del país (consulte la Sección 2.2.2). Es importante señalar que los países pueden diferir en términos de cómo se debe aplicar el espectro de fragilidad, ya que un país puede verse total o parcialmente envuelto por un conflicto. Por lo tanto, las diversas circunstancias geográficas pueden requerir múltiples enfoques para la administración de justicia que reflejen diferentes niveles de vulnerabilidad, riesgo y fragilidad.

## 2.2 Ejemplos de evaluaciones de países

### 2.2.1 El análisis común sobre el país: el contexto del desarrollo

El CCA es la articulación independiente, basada en mandatos del sistema de las Naciones Unidas, del contexto, las oportunidades y los desafíos de un país, que abarca el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la paz y la seguridad, y las perspectivas humanitarias.<sup>8</sup> Es una evaluación objetiva (una descripción de lo que está sucediendo) y un análisis (una descripción de por qué está sucediendo) de la situación del país. Posiciona estratégicamente a las Naciones Unidas en el nivel del país y sirve principalmente como una herramienta de programación para fortalecer su compromiso con las partes interesadas nacionales, incluso en lo que respecta a la promoción del cambio de políticas y el apoyo a la planificación del desarrollo nacional.

Además, los CCA facilitan la identificación de áreas para el apoyo integrado de políticas, lo que refleja la interdependencia de los ODS y las propias prioridades de desarrollo de un país. En lugar de adoptar un enfoque fragmentado de las cuestiones individuales, los CCA combinan múltiples perspectivas de una manera complementaria y coherente. Identifican deficiencias de capacidad nacionales (p. ej., analíticas, institucionales, estadísticas) que pueden abordarse mediante el apoyo coordinado de las Naciones Unidas a nivel nacional y mediante una mayor coherencia de las políticas.

Los CCA incluyen una revisión de valoraciones, evaluaciones y análisis existentes por parte del gobierno, las Naciones Unidas y otras partes interesadas. Las principales publicaciones existentes, las evaluaciones específicas y las herramientas analíticas, particularmente las que contribuyen a la vigilancia mundial del progreso en los ODS, pueden ser fuentes de información útiles. Los datos se pueden recopilar en asociación con agentes gubernamentales y no gubernamentales, asegurando la solidez de la metodología y la fiabilidad.

El elemento de evaluación del CCA examina todas las áreas de la Agenda 2030. Abarca la situación sustancial de las personas en un país, incluidos los extranjeros, así como el entorno político, normativo y legislativo para alcanzar los ODS y otros compromisos y obligacio-

Las evaluaciones incluyen las CCA que conforman la preparación de los MANUD y las que se realizan en contextos relacionados con la crisis.

El GNUD recomienda encarecidamente la aplicación de los CCA para todos los MANUD.

nes nacionales en virtud de las convenciones internacionales ratificadas por el país. Evalúa los riesgos para diferentes grupos y áreas geográficas. También identifica los desafíos, las oportunidades, las posibles compensaciones, las capacidades nacionales y deficiencias de capacidad, los habilitadores de políticas y las limitaciones, y los considera en el contexto de la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas. Los datos desglosados son fundamentales para una evaluación precisa de una situación nacional desde la perspectiva de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”. La evaluación también examina el sistema financiero en el país en términos del logro de los ODS, centrándose principalmente en las finanzas domésticas.<sup>9</sup>

El elemento de análisis del CCA identifica las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de la pobreza multidimensional, las desigualdades y la discriminación y las razones por las cuales grupos particulares son dejados atrás. Además, examina las deficiencias en la capacidad de los garantes de los derechos para cumplir sus obligaciones y de los titulares de los derechos para demandarlos. Se presta especial atención al análisis geográfico y de género en los niveles macro, meso y micro. En este contexto, el CCA proporciona un punto de entrada importante para integrar un análisis de las causas fundamentales de la desigualdad de género de manera más amplia y las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia.

## 2.2.2 Evaluaciones de fragilidad de los países del g7+

El nivel de fragilidad que existe dentro de un país se puede evaluar a partir del espectro de fragilidad diseñado por el g7+ (consulte el Cuadro 1 en la Introducción). El espectro de fragilidad se debe leer junto con los indicadores de evaluación de la fragilidad del PSG relacionados con la justicia enumerados en el Cuadro A.1.1 en los apéndices. El Cuadro 1.1 se basa en el espectro y en los indicadores integrando una óptica de género desde la perspectiva de la Recomendación general N.º 30 de la CEDAW. Presenta importantes palancas para identificar las posibles necesidades de justicia de las mujeres durante todo el período de fragilidad (el continuo de fragilidad) durante la preparación de las evaluaciones de fragilidad.

**CUADRO 1.1** Comprender el espectro de la fragilidad desde una perspectiva de género

Etapas de conflicto y fragilidad a través del espectro de fragilidad del g7+	Integrar una óptica de género
<p><b>Etapas 1: Crisis</b> Los países en crisis experimentan una aguda inestabilidad, con la presencia de varios grupos armados y un aumento de los niveles de conflicto violento o la posibilidad de caer en un conflicto violento más generalizado.</p>	<p>Los conflictos agravan las desigualdades existentes entre los géneros, colocando a las mujeres en mayor riesgo de ser víctimas de distintas formas de violencia por razón de género por parte de agentes del Estado y ajenos a éste. Independientemente de las características del conflicto armado, su duración o los agentes implicados, las mujeres y las niñas son objeto cada vez con más frecuencia y deliberadamente de distintas formas de violencia y abusos, desde las ejecuciones arbitrarias, la tortura y la mutilación, la violencia sexual, el matrimonio forzado, la prostitución forzada y el embarazo forzado, hasta la interrupción forzada del embarazo y la</p>

Se han realizado evaluaciones de fragilidad de países seleccionados del g7+. Los primeros cinco países estudiados por evaluaciones de fragilidad fueron la República Democrática del Congo (RDC), Liberia, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor Oriental.

	<p>esterilización. La violencia por razón de género relacionada con los conflictos genera un amplio abanico de consecuencias físicas y psicológicas para las mujeres, como, por ejemplo, las lesiones, la discapacidad, el aumento del riesgo de infección por el VIH y el riesgo de embarazos no deseados como consecuencia de la violencia sexual. Existe un sólido vínculo entre la violencia por razón de género y el VIH, incluida su transmisión deliberada, que se utiliza como arma de guerra a través de la violación. Entre los autores de la violencia por razón de género relacionada con los conflictos se encuentran miembros de las fuerzas armadas gubernamentales, grupos paramilitares, grupos armados ajenos al Estado, personal de mantenimiento de la paz y civiles.</p>
<p><b>Etapa 2: Reconstrucción y reforma</b>  Durante esta fase, pueden estar en progreso esfuerzos renovados a favor del diálogo político para resolver las diferencias políticas y avanzar hacia el desarme. Los problemas de seguridad siguen siendo un desafío para la estabilidad, con una proliferación de armas pequeñas.</p>	<p>La VSG a menudo aumenta en las situaciones posteriores a un conflicto, incluso después del alto al fuego oficial o la firma del acuerdo de paz. Aunque las formas y los lugares de la violencia cambian, las violaciones de los derechos de las mujeres pueden persistir.</p>
<p><b>Etapa 3: Transición</b>  La transición a menudo se asocia con la formación de consenso entre las partes en conflicto. Esta etapa a menudo conduce a esfuerzos para fortalecer las instituciones y reformar las leyes. Si bien debe haber una mayor estabilidad en el país, también es probable que exista corrupción en la prestación de servicios y una deficiente capacidad de supervisión de la asamblea legislativa. Puede haber un mayor control de la seguridad por parte del Estado, aunque esto se sigue debilitando debido a la falta de recursos y capacidad. También puede haber una mayor confianza en las instituciones de seguridad y justicia, y una reducción proporcional en el uso de la violencia para resolver conflictos. Se pueden encontrar esfuerzos para descentralizar los sistemas de justicia, incluida la presencia de mecanismos de solución de controversias por vías alternativas (RCA). Durante la transición, puede haber un mayor acceso a la infraestructura básica, pero principalmente en las zonas urbanas. Se brindan servicios básicos más sólidos, con un marco regulatorio mejorado, pero mal implementado.</p>	<p>Las violaciones más atroces y generalizadas que se producen durante los conflictos con frecuencia no son sancionadas por los mecanismos de justicia de transición y se normalizan en los entornos posteriores a conflictos. A pesar de los esfuerzos por reforzar y/o complementar los sistemas judiciales nacionales, los mecanismos de justicia de transición pueden no impartir justicia y reparaciones de forma adecuada por todo el daño sufrido, afianzando así la impunidad de que disfrutaban los perpetradores de violaciones de derechos humanos de la mujer. Los mecanismos de justicia de transición no han logrado abordar completamente los efectos del género en los conflictos.</p>



funcionan tanto a nivel nacional como subnacional y el Estado se convierte cada vez más en el principal proveedor de servicios básicos.

Fuentes: g7+, [Nota sobre el espectro de fragilidad](#), págs. 10-13, (Kinshasa, 2013) y [CEDAW GR 30](#), párrs. 34-35, 38(e), 49, 52(b), 63, 74, 76.

El requisito de realizar una evaluación de fragilidad conforme al [Nuevo Pacto para Trabajar en Estados Frágiles](#), respaldado por países del g7+ en 2011 para orientar el compromiso internacional en países afectados por conflictos, ofrece al sistema de las Naciones Unidas y a otros agentes la oportunidad de incorporar el género en todas las fases de la evaluación y utilizar los resultados para influir en el futuro diseño e implementación de políticas del sector de la seguridad y la justicia en los países del g7+. A modo de ejemplo, el Cuadro 1.2 resume los resultados de la evaluación de fragilidad de Sierra Leona, que se llevó a cabo durante la fase de resiliencia de su experiencia de fragilidad y utiliza los indicadores de la evaluación de fragilidad y la orientación proporcionada por la CEDAW GR 30. Demuestra que las evaluaciones de fragilidad pueden servir como instrumentos robustos para identificar y abordar las prioridades de las mujeres en materia de justicia desde la crisis hasta el desarrollo.

**CUADRO 1.2** Una evaluación completa de la fragilidad de Sierra Leona en relación con el acceso a la justicia

Progresos	Desafíos	Acciones políticas a tomar
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley local de los tribunales (2011) hizo que el acceso a la justicia informal fuera más oportuno y asequible</li> <li>• Se realizaron esfuerzos para descentralizar el sistema formal, con sesiones de tribunal de circuito y mayor accesibilidad a asistentes jurídicos</li> <li>• El establecimiento de la Oficina de Coordinación del Sector Judicial generó sinergia entre los sectores de seguridad y justicia</li> <li>• Aumento en la confianza en los sistemas de justicia, formales e informales, con mayor protección de los derechos de las personas y sanciones para las transgresiones a los derechos humanos</li> </ul>	<p><b>Condiciones de la justicia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema formal de justicia es inaccesible fuera de los principales centros urbanos</li> <li>• La justicia formal es costosa, poco entendida e incurrir en largas demoras</li> <li>• Acceso muy limitado a la representación (asistencia jurídica)</li> <li>• Poca capacidad de enjuiciamiento</li> <li>• Apoyo limitado a las víctimas vulnerables</li> <li>• La percepción de interferencia política en la justicia sigue siendo alta</li> </ul> <p><b>Capacidad y rendición de cuentas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se considera que el poder judicial está demasiado politizado, con cierta interferencia política en la aplicación de la justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar la concientización sobre el sistema formal de justicia mediante la visible imparcialidad del sistema</li> <li>• Mejorar la coordinación entre los sistemas formales e informales de justicia y en todos los sectores de la justicia y la seguridad</li> <li>• Desarrollar un sistema correctamente capacitado con presupuestos, vehículos y logística modernos.</li> <li>• Emitir directrices para reducir la discreción judicial en las sentencias</li> <li>• Avanzar en los esfuerzos para garantizar que los sistemas tradicionales y formales de justicia estén plenamente armonizados y trabajen en conjunto</li> </ul>

La evaluación de fragilidad de Sierra Leona presta atención a la justicia y a sus dimensiones de género.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las organizaciones de derechos humanos han hecho posible que las élites enfrenten la justicia</li> <li>• Existen mecanismos alternativos para resolver controversias, disponibles y aceptados por los sistemas formales y consuetudinarios, que ayudan a crear colaboración y cooperación entre ambos sistemas de justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A los jueces se les permite demasiada discreción en sus sentencias</li> <li>• El personal del tribunal no recibe un pago suficiente, así que recurre a la corrupción</li> <li>• Ocurren retrasos en la justicia debido a la falta de suficientes sesiones de jueces de primera instancia, a la poca capacidad y la resistencia al cambio entre los funcionarios de los tribunales locales</li> <li>• Gran hacinamiento en las cárceles y falta de centros de reclusión para menores de edad</li> </ul> <p><b>Cumplimiento y capacidad de respuesta:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación poco efectiva entre los sistemas formales e informales</li> <li>• La codificación del derecho consuetudinario es limitada y no queda claro si la codificación hará que el derecho consuetudinario sea menos arbitrario debido a las diferencias regionales</li> <li>• Existe una Comisión de Reforma Legislativa establecida pero sus progresos son limitados</li> <li>• Falta de conocimiento de las leyes entre la ciudadanía</li> <li>• La ciudadanía y los conciliadores a menudo desconocen las leyes actualizadas</li> </ul>	
--	---	--

Fuente: Sierra Leona, [Evaluación de fragilidad: República de Sierra Leona... Resumen de resultados](#), págs. 7-8, (Freetown, 2013).

### 2.2.3 Evaluaciones de las Naciones Unidas sobre crisis

La Organización de las Naciones Unidas está obligada a realizar evaluaciones de la naturaleza y el alcance de las diferentes situaciones de crisis, informando su determinación sobre cómo y cuándo debería responder. Fundamentar una respuesta ante la crisis en evaluaciones compartidas mejorará la credibilidad de la organización responsable, ayudando a alinear el trabajo de diferentes entidades hacia objetivos comunes.<sup>10</sup>

#### Evaluaciones integradas y evaluaciones estratégicas de las Naciones Unidas

Una evaluación se considera “integrada” cuando conlleva implicaciones para múltiples entidades de las Naciones Unidas a nivel estratégico, programático u operacional. Una

Las evaluaciones de las Naciones Unidas relacionadas con la crisis deben incluir un análisis de conflictos para mejorar la comprensión de las causas fundamentales de la crisis.

categoría clave de evaluaciones integradas es la evaluación estratégica, cuyo objetivo es reunir a las entidades políticas, de seguridad, de desarrollo, humanitarias y de derechos humanos de las Naciones Unidas para desarrollar un entendimiento común de una situación de conflicto o posterior a un conflicto, con el fin de proponer opciones para el compromiso.<sup>11</sup> Las evaluaciones estratégicas deben complementar y sacar provecho de los procesos analíticos existentes que se desarrollan dentro del sistema de las Naciones Unidas, y deben llevarse a cabo en consulta con los interlocutores pertinentes, como las autoridades nacionales, la sociedad civil y los Estados Miembros clave.<sup>12</sup> Una evaluación estratégica para cualquier situación específica de conflicto o posterior a un conflicto debe incluir:

- *Un análisis de conflictos* centrado en el objetivo de la evaluación estratégica
- *Un análisis de los objetivos prioritarios* para la consolidación de la paz
- *Una articulación de las opciones estratégicas de las Naciones Unidas* para enfrentar la situación en el país (lo ideal sería presentar un máximo de dos o tres opciones estratégicas en el informe de evaluación estratégica)
- *Una evaluación de riesgos* para cada opción estratégica<sup>13</sup>

La decisión de poner en marcha una evaluación estratégica solo puede tomarla el Secretario General, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad o un Equipo de Tareas Integrado a nivel de director o superior. Puede llevarse a cabo antes de la fase de puesta en marcha y planificación o durante el ciclo de vida de las misiones establecidas de las Naciones Unidas, proporcionando una base para formular recomendaciones sobre la naturaleza y la (re)configuración del compromiso de las Naciones Unidas. Estas recomendaciones se someten a la consideración del Secretario General y, cuando es necesario, también a la del CSNU.<sup>14</sup>

### Análisis de conflictos

Un análisis de conflictos es un elemento constitutivo de una evaluación estratégica de las Naciones Unidas, que constituye el fundamento y punto de partida de toda evaluación y planificación integrada.<sup>15</sup> Estos análisis ayudan a establecer una comprensión precisa y compartida de las causas fundamentales, las causas inmediatas, los factores desencadenantes, las dinámicas y las tendencias del conflicto, así como de las partes interesadas involucradas.<sup>16</sup> Existe una amplia gama de metodologías de análisis de conflictos: algunos ejercicios se llevarán a cabo durante un período prolongado, como los utilizados para conformar una evaluación estratégica, mientras que otros pueden requerir un periodo más breve en respuesta a acontecimientos urgentes sobre el terreno.<sup>17</sup> Como mínimo, todos los análisis de conflictos deben incluir un perfil de la situación, un análisis causal de los factores del conflicto, un análisis de las partes interesadas y una comprensión de la dinámica del conflicto, lo que implica un examen de la interacción resultante entre el perfil, las causas y las partes interesadas.<sup>18</sup> Además, los análisis de conflictos de las Naciones Unidas deberían incluir un análisis específico del contexto de las cuestiones de género y la relación entre las cuestiones relativas a los derechos humanos y los conflictos violentos.<sup>19</sup> Esto implica llevar a cabo evaluaciones con referencia a las [Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria: Reducir el riesgo, promover la resiliencia e impulsar la recuperación](#) del Comité Permanente entre Organismos (IASC), que ofrece orientación para evaluaciones, análisis y planificación estratégica para gobiernos, coordinadores humanitarios y otras partes interesadas. Los ejemplos de preguntas que los coordinadores humanitarios deben examinar para integrar los asuntos relacionados con la VSG durante las evaluaciones se destacan en el Cuadro 1.3.

**CUADRO 1.3 Ejemplos de lo que los coordinadores humanitarios deben priorizar para abordar la VSG\* en los análisis de conflictos**

Solicitar a los especialistas en VRG, como parte de la capacidad general de evaluación de la protección, p. ej., dentro del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastre (UNDAC) y a otros equipos de evaluación que se despliegan en la emergencia que:

- Lideren en garantizar que se incluyan preguntas relacionadas con la VRG en las evaluaciones rápidas iniciales de grupos múltiples/sectores (con ayuda de especialistas en VRG sobre preguntas y métodos de recopilación de datos).
- Garanticen que la violencia por razón de género (VRG) se aborde específicamente en los informes de evaluación y la estrategia de protección integral.

Apoyar el trabajo de especialistas en VRG (nacionales e internacionales) para:

- Emprender un mapeo de la VRG (p. ej., naturaleza y alcance, factores de riesgo y vulnerabilidad, marco jurídico nacional, capacidades del grupo/sector para prevenir, mitigar y responder a la VRG).
- Garantizar el diseño y la implementación de recopilación, almacenamiento y distribución de datos de manera segura y ética.

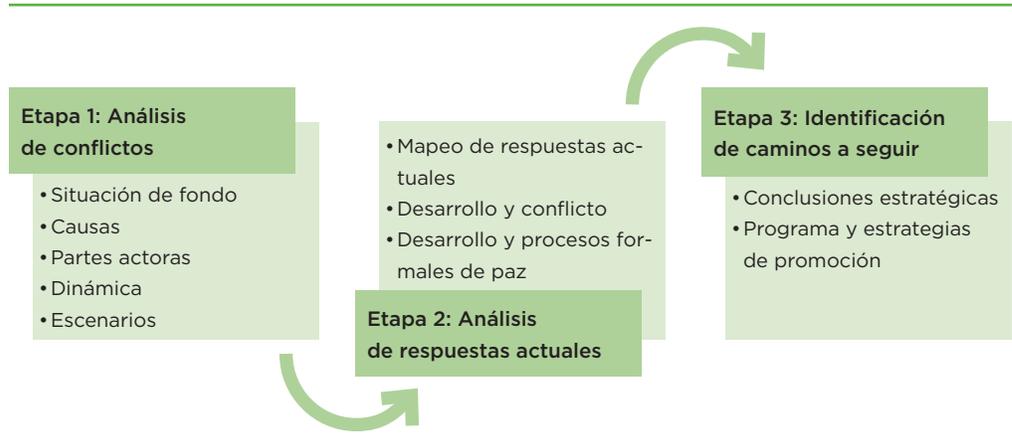
En escenarios preliminares de emergencias, asegurarse de que los datos disponibles sobre los riesgos y la exposición a la VRG de las poblaciones afectadas se incluyan de forma segura y ética.

\* Tenga en cuenta que las directrices se refieren a VRG y no a la violencia sexual y de género (VSG), a la que hace referencia este conjunto de herramientas.

Fuente: IASC, [Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria: Reducir el riesgo, promover la resiliencia e impulsar la recuperación](#), pág. 20, (s.l., Grupo Temático Mundial sobre Protección e IASC, 2015).

La ausencia de un análisis de conflictos preciso podría conducir a la pérdida de oportunidades para prevenir la violencia o a intervenciones mal informadas que desencadenen o exacerben el conflicto. Por lo tanto, se debe prestar especial atención al análisis de conflictos durante la puesta en marcha, la reconfiguración o la retirada de misiones o cuando se está creando un nuevo plan estratégico.<sup>20</sup> Si bien la composición del equipo de análisis puede variar, el enfoque debe ser multidisciplinario, políticamente inteligente e incluir personal con conocimientos técnicos y contextuales para identificar una amplia gama de causas de conflicto y determinar con precisión las motivaciones y las relaciones de las partes interesadas.<sup>21</sup>

**FIGURA 1.2 Una imagen del análisis del desarrollo en relación con los conflictos, realizado por el PNUD**



Fuente: PNUD, [Análisis del desarrollo en relación con los conflictos \(CDA\)](#), pág. 6, (Nueva York, 2003).

El modelo de análisis de conflictos del PNUD aporta convergencia a la crisis y al desarrollo. Esto facilita un continuo de planificación en ambas fases de la experiencia de un país.

### 3.0 Crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

Un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia crea las bases regulatorias, políticas y financieras para las intervenciones de justicia nacional.

Para los propósitos de este módulo, el término “entorno propicio” se usa para describir las condiciones básicas que deben existir dentro del Estado para que las mujeres accedan a los sistemas de justicia y para que los agentes de la justicia respondan efectivamente a las necesidades de justicia de las mujeres. Este entorno debe ser reconocido por los profesionales porque está determinado por el clima político, social, económico y cultural prevalente en un país. Un entorno propicio está respaldado por reglas y normas internacionales y regionales, legislaciones, políticas y presupuestos nacionales.<sup>22</sup> La Meta 10.3 de los ODS articula claramente los vínculos entre ley, política y práctica y reduce la desigualdad exhortando a los Estados a “garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”. Por lo tanto, la creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia es fundamental para el objetivo de reducir la desigualdad y lograr la igualdad de género en todo el mundo.

FIGURA 1.3 Elementos para crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia



La promulgación de leyes no necesariamente se acompaña de la aplicación, por lo tanto, persisten las lagunas en las reformas.

El apoyo a las normas nacionales en materia de igualdad de género ha ganado fuerza en los últimos 30 años, a partir de la inclusión de cláusulas de igualdad y no discriminación en 192 constituciones.<sup>23</sup> Informe de la ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos](#), concluye que 119 países han aprobado leyes contra la violencia doméstica y 125 han tomado medidas con respecto al acoso sexual.<sup>24</sup> Si bien esto representa una incursión importante en las protecciones jurídicas, aún queda mucho por hacer para fortalecer y mejorar la capacidad de las mujeres para buscar reparación por las trasgresiones de los derechos contenidos en estas leyes.

En muchos contextos, las leyes y políticas tanto formales como informales siguen estando sesgadas en contra de las mujeres. Algunas leyes son abiertamente discriminatorias, reconociendo explícitamente que las mujeres tienen menos derechos que los hombres. Por ejemplo, hasta la fecha, 25 países niegan a las mujeres el derecho a transmitir su nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones con los hombres.<sup>25</sup> Más de 50 países mantienen algún tipo de discriminación de género en sus leyes de nacionalidad, como denegar a las mujeres el mismo derecho de conferir la nacionalidad a su cónyuge o vincular la nacionalidad de las mujeres a su estado civil.<sup>26</sup> Las mujeres también a menudo cuentan con menos derechos que los hombres en el matrimonio, el divorcio y la herencia, especialmente cuando el derecho consuetudinario rige en estas áreas. En algunos ámbitos del derecho consuetudinario, las mujeres pueden incluso estar sujetas a diferentes normas jurídicas que los hombres.<sup>27</sup> El lenguaje neutro en cuanto al género en las leyes puede ir en detrimento de las mujeres cuando la definición de delitos y el diseño de regímenes de castigo y medios de defensa se diseñan para los hombres. En muchos sentidos, estas leyes son menos favorables porque parecen neutras en cuanto al género, pero en la práctica les niegan a las mujeres los derechos y las garantías que supuestamente brindan. Tales leyes no toman en consideración las diferentes condiciones y obstáculos que enfrentan las mujeres como titulares de derechos en comparación con los hombres.

También hay áreas de la ley donde los derechos y las garantías son en gran medida inexistentes o se aplican de forma deficiente. Por ejemplo, las mujeres que trabajan en el ámbito doméstico (p. ej., trabajadoras familiares, domésticas o que trabajan en su casa) a menudo no están legalmente protegidas.<sup>28</sup> La ausencia de leyes que prohíban la discriminación en el lugar de trabajo también puede afectar la capacidad de las mujeres para participar en actividades que son vitales para empoderarlas en tales entornos. Estas pueden incluir políticas y regulaciones contra el acoso sexual, la representación paritaria en los sindicatos y la protección de la maternidad.

Para fomentar un sistema jurídico que responda a las necesidades de justicia de las mujeres, la programación debe centrarse en proporcionar asesoramiento técnico y sobre políticas a los responsables de la toma de decisiones sobre cómo abordar las deficiencias críticas en las protecciones jurídicas de las mujeres. Esto debería incluir hacer reformas al derecho positivo, al derecho consuetudinario y a las políticas existentes que crean barreras al acceso de las mujeres a la justicia, o el diseño de nuevas leyes y políticas en respuesta a las necesidades de justicia de las mujeres. Esta sección ofrece orientación programática para cinco elementos importantes del entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia: derecho internacional, legislación nacional (constituciones, leyes formales y leyes informales), políticas del sector de justicia y asignación financiera para las necesidades de justicia de las mujeres.

### 3.1 Derecho internacional

Cuando los Estados firman y ratifican las convenciones internacionales, aceptan obligaciones vinculantes para cumplir con esas normas mediante la adaptación y la implementación. Las normas internacionales de derechos humanos representan el marco más amplio dentro del cual se establecen las leyes nacionales para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La [Carta de las Naciones Unidas](#) propugna la igualdad entre hombres y mujeres<sup>29</sup> y es reforzada por los [instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos](#) y sus protocolos facultativos asociados. Estos incluyen a la CEDAW, que establece no solo “una declaración internacional de los derechos de las mujeres, sino también la agenda de acciones para que los países garanticen el goce de dichos derechos”.<sup>30</sup> La [Declaración y Programa de Acción de Viena](#) (Declaración de Viena), adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, afirma que los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles e interdependientes.

Los Convenios de la OIT también crean compromisos relevantes y vinculantes como igual salario por trabajo igual ([Convenio sobre Igualdad de Remuneración, N.º 100](#)), la no discriminación en las relaciones laborales ([Convenio sobre la Discriminación \(Empleo y Ocupación\), N.º 111](#)), la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores con responsabilidades familiares ([Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, N.º 156](#)), los derechos y protección de la maternidad ([Convenio sobre la Protección de la Maternidad, N.º 183](#)) y la protección de los trabajadores domésticos ([Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, N.º 189](#)).<sup>31</sup>

Estas normas mundiales operan junto con las obligaciones específicas de la región en los tratados regionales de derechos humanos (p.ej., Liga de los Estados Árabes, [Carta Árabe de Derechos Humanos](#), Organización de la Unidad Africana, [Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos](#), Organización de Estados Americanos (OEA), [Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José, Costa Rica”](#); y Unión Europea, [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#)) y otros instrumentos regionales específicos de las cuestiones de género (p. ej., Unión Africana, [Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África](#) (Protocolo de Maputo); OEA, [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”](#); Consejo de Europa, [Convención para Prevenir y Combatir la Violencia Contra las Mujeres y la Violencia Doméstica](#) (Convenio de Estambul), y Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), [Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la ASEAN](#)).

En el ámbito de la administración de justicia penal, también hay directrices importantes adoptadas por las Naciones Unidas, las cuales incluyen: La Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos \(Reglas Nelson Mandela\)](#); Resolución 65/229 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes \(Reglas de Bangkok\)](#); Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal](#); UNODC, [reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito](#); Resolución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad \(Reglas de Tokio\)](#); y la Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal](#).<sup>32</sup>

### 3.1.1 Aplicación de las normas de los derechos humanos a través de procedimientos de denuncia regionales y mundiales

Diversos tratados e instituciones regionales y mundiales de derechos humanos proporcionan normas, procedimientos y plataformas para que un individuo o un grupo de personas presente denuncias cuando se transgreden las disposiciones de un tratado.<sup>33</sup>

#### Ejemplos de procedimientos de denuncia a nivel global

Ocho de los nueve instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos se complementan con protocolos facultativos, que permiten a sus respectivos órganos de supervisión considerar las denuncias (o comunicaciones) de transgresiones de los derechos que están protegidos por el instrumento específico. Como condición básica para poner en marcha dicho proceso, el correspondiente protocolo facultativo debe haber sido ratificado

Tanto las personas como los grupos son demandantes reconocidos en los mecanismos de resolución de controversias, tanto internacionales como regionales.

por el Estado en cuestión. Las condiciones previas para poner en marcha el [Procedimiento de Comunicaciones](#) del Comité de la CEDAW se enumeran en los artículos 1 a 4 de la Resolución 54/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#).<sup>34</sup> Consulte la [jurisprudencia reciente del Comité de la CEDAW](#).

### Ejemplos de procedimientos de denuncia a nivel regional

- Procedimientos de comunicación de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en relación con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.<sup>35</sup> Consulte la [jurisprudencia de la Comisión](#).
- El procedimiento de solicitud del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que regula las solicitudes individuales o estatales de presuntas trasgresiones de los derechos civiles y políticos expuestos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Consulte las [sentencias y decisiones de la Comisión](#).
- El sistema de peticiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con la [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#), la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) y otros tratados interamericanos de derechos humanos.<sup>36</sup> Consulte la [jurisprudencia de la Comisión](#).

#### 3.1.1.1 Cómo abordar las reservas

Muchos países han formulado reservas para: (a) el Artículo 2(c), que indica que los Estados partes se comprometen a establecer la protección jurídica de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres... (b) el Artículo 5(a), que indica que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones sociales y culturales de conducta de hombres y mujeres... (c) el Artículo 15, que indica que los Estados partes reconocerán a las mujeres una capacidad jurídica en materias civiles idéntica a la de los hombres y las mismas oportunidades para ejercer esa capacidad.

En vista de la importancia fundamental que reviste el acceso de la mujer a la justicia, el Comité recomienda que los Estados partes retiren sus reservas a la Convención, en particular a los artículos 2(c), 5(a), 15 y 16.

Fuente: CEDAW GR 33, párrs. 65-66.

Una reserva es una declaración que hace un Estado mediante la cual trata de excluir o alterar el efecto jurídico de ciertas disposiciones de un tratado en su aplicación a ese Estado.<sup>37</sup> Cuando un Estado formula una reserva al momento de la firma, debe confirmar la reserva en el momento de la ratificación, aceptación o aprobación. Sin embargo, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en general están de acuerdo en que las reservas no pueden ser contrarias al objetivo y la finalidad del tratado en cuestión.<sup>38</sup>

De las 189 partes de la CEDAW, 62 países formularon reservas al ratificar el tratado.<sup>39</sup> Algunas reservas son de procedimiento (es decir, reservas al artículo 29 respecto a la resolución de controversias), pero otras obstruyen las responsabilidades específicas del Estado de defender los derechos fundamentales de las mujeres en áreas tales como la no discriminación, ejercer cargos públicos, igualdad de derecho a la nacionalidad, y matrimonio y familia (consulte el Módulo 2).<sup>40</sup>

#### 3.1.2 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Percepciones incorrectas sobre los tratados internacionales de derechos humanos.** Algunos responsables de la toma de decisiones perciben los tratados internacionales de derechos humanos como lo hace la CEDAW, como normas codificadoras que son más

Las reservas a un tratado de derechos humanos pueden constituir un importante obstáculo para su implementación y ejecución.

La falta de voluntad política y las percepciones incorrectas sobre las intenciones y fuentes detrás de los instrumentos regionales e internacionales pueden debilitar aún más la capacidad de un Estado para hacer cumplir las obligaciones emanadas de un tratado.

Las intervenciones de programación pueden centrarse en abogar por la ratificación de los instrumentos de derechos humanos y sus respectivos Protocolos Facultativos, además de su difusión en todos los sectores de la sociedad.

compatibles con las culturas occidentales. Esto genera una voluntad política limitada para implementar “valores impuestos desde el exterior”.

- **La integración de los tratados en la legislación y las políticas nacionales puede prolongarse en algunos contextos nacionales.** Los Estados tienen requisitos diferentes para incorporar las normas de derecho internacional a la legislación nacional, lo que las hace vinculantes a nivel nacional. En los Estados dualistas, existen obstáculos sustanciales, como la exigencia de que la asamblea legislativa adopte el tratado para lograr la aplicación nacional (consulte la Sección 1.1).
- **Conocimiento y comprensión limitados de las obligaciones dimanantes del tratado entre los agentes del Estado.** El Comité de la CEDCM y otros órganos creados en virtud de tratados han observado que la aplicación deficiente de las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos se debe en parte al conocimiento inadecuado o incorrecto por parte los agentes gubernamentales sobre los derechos estipulados en la CEDAW y sus implicaciones para los derechos de las mujeres.<sup>41</sup>
- **Débil aplicación.** Si bien a cada uno de los nueve tratados fundamentales de derechos humanos se les asignan órganos de supervisión para evaluar la ejecución entre los Estados y ocho de los órganos creados en virtud de tratados cuentan con procedimientos de comunicación, los Estados no son “sancionados” por la falta de cumplimiento de sus obligaciones derivadas del tratado.<sup>42</sup>

### 3.1.3 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Apoyar a los Estados partes para que ratifiquen los tratados y protocolos pertinentes, retiren las reservas y establezcan mecanismos nacionales para apoyar la aplicación de los instrumentos internacionales.** Los marcos internacionales y regionales desempeñan un papel importante en el logro del cumplimiento de los derechos de las mujeres, al servir como elementos centrales para el desarrollo de la legislación y las políticas nacionales.<sup>43</sup> Las referencias que pueden ayudar a conformar la programación específica incluyen las observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDAW, las recomendaciones de otros órganos creados en virtud de tratados pertinentes y las recomendaciones de las sesiones del EPU.
2. **Desarrollar mecanismos para fortalecer la familiaridad y la comprensión de las obligaciones de la CEDAW en todas las esferas el Estado, y particularmente en el sector de justicia.** Esto podría combinarse con otras iniciativas de integración de la perspectiva de género en todos los niveles del Estado, como garantizar que todos los miembros del personal y no solo los coordinadores en cuestiones de género sean conscientes de sus obligaciones de aplicar los derechos de las mujeres.
3. **Explorar oportunidades para una mayor cooperación con las OSC en el desarrollo de estrategias para cumplir las obligaciones del tratado y mantener la rendición de cuentas.** Las OSC pueden proporcionar información valiosa sobre las deficiencias de aplicación y las áreas prioritarias que deben abordarse destacándolas en sus informes alternativos al Comité de la CEDCM, así como a otros órganos creados en virtud de tratados, y supervisando la aplicación de las observaciones y recomendaciones finales por parte del Estado.
4. **Reforzar el cumplimiento de los tratados.** Difundir ampliamente el Protocolo Facultativo de la CEDAW y otros tratados de derechos humanos, proporcionar orientación a las OSC sobre la navegación en el sistema de derechos humanos y abogar por la ejecución de las decisiones derivadas de dichas denuncias. En este contexto, los profesionales también podrían definir a las partes interesadas e identificar a los aliados para apoyar el mantenimiento de la voluntad política de ratificación y cumplimiento de los tratados.



Arriba: Costa de Marfil. Estudiantes de secundaria en la ciudad de Odienné, en el noroeste del país. © UNICEF/Frank Dejongh.

5. **Promover el diálogo nacional sobre los derechos humanos.** Bajo el liderazgo de las INDH, fomentar el diálogo nacional sobre los derechos humanos e identificar los vínculos positivos entre las normas internacionales de derechos humanos y las culturas y religiones locales para mitigar las percepciones de que tales normas son impulsadas desde el exterior. Esto podría incluir la creación de alianzas y comunidades de práctica entre líderes tradicionales y religiosos, jóvenes, hombres y niños.<sup>44</sup>

## 3.2 Legislación nacional

La ausencia de leyes y regulaciones efectivas en un país, así como la presencia de leyes discriminatorias hacia las mujeres, obstaculizan significativamente el desarrollo. Las legislaciones nacionales consisten en un sistema de normas que un Estado establece para regular las acciones y las inacciones de individuos y organizaciones privadas y públicas. Las legislaciones nacionales son complejas y cubren una amplia gama de ámbitos jurídicos que afectan el desarrollo general de un país. Mientras que la vida de la mujer está influenciada por todas las legislaciones nacionales que su Estado puede tener vigentes, el siguiente análisis se limita a los ámbitos que la CEDAW GR 33 identifica con un impacto comparativamente mayor y más directo en el acceso de las mujeres a la justicia.<sup>45</sup> Estos consisten en derecho constitucional, diversas formas de leyes formales (derecho civil, de familia, penal y derecho administrativo, social y laboral) y leyes informales (derecho consuetudinario y religioso). Aunque se tratan por separado en este conjunto de herramientas con fines ilustrativos, en la práctica, todos los ámbitos jurídicos y las leyes que se derivan de ellos son interdependientes y con frecuencia se entrecruzan (p. ej., en demandas relacionadas con el derecho de familia, la violencia doméstica o la ciudadanía).

### 3.2.1 Constituciones

Las constituciones son la expresión suprema de autoridad de un sistema de gobernanza y rendición de cuentas de un Estado, y representan tanto oportunidades como amenazas para el avance de la igualdad de género. El PNUD define una constitución como el instrumento jurídico marco que captura la base del contrato social entre el Estado y las personas a las que sirve. Constituye un conjunto de normas que esboza la autoridad y los poderes del Estado, incluso en lo referente a los derechos de la ciudadanía y de otros en relación con el Estado.<sup>46</sup>

La legislación nacional es el punto de entrada para la implementación y aplicación de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

Las constituciones son instrumentos políticos que dan forma y definen al programa normativo nacional sobre los derechos de las mujeres.

---

Los Estados partes que han adoptado garantías constitucionales en relación con la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y han incorporado el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Convención, en sus ordenamientos jurídicos nacionales, están mejor equipados para garantizar la igualdad de género en el acceso a la justicia.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 41.

---

En los últimos 50 años, las constituciones en aproximadamente la mitad de los países se han reformulado o modificado en distintos grados.<sup>47</sup> La [Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional](#) de la ONU-Mujeres, estima que 192 constituciones contienen disposiciones sobre igualdad y no discriminación, tales como igualdad ante la ley, igualdad de derechos en razón de su sexo y el deber del Estado de proteger a todas las personas contra la discriminación. Las constituciones también son importantes porque a menudo reflejan la forma en que los Estados adaptarán el derecho internacional, como los tratados de derechos humanos, dictando si adoptan un enfoque dualista o monista.

### 3.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Los avances constitucionales a veces se debilitan a causa de cláusulas discriminatorias.** A pesar de las reformas constitucionales que promueven la igualdad de género, persisten disposiciones discriminatorias en algunas constituciones y muchas mujeres se ven afectadas por regímenes contradictorios de cláusulas que niegan los avances jurídicos en otras áreas. Estas incluyen cláusulas de revocación que imponen excepciones a las disposiciones de igualdad y no discriminación en materia de derecho de las personas (11 constituciones) y disposiciones que discriminan a las mujeres en cuestiones de ciudadanía (14 constituciones).<sup>48</sup> De las 44 monarquías constitucionales que existen a nivel mundial, solo 17 (39%) reconocen la igualdad del hombre y de la mujer en materia de sucesiones.<sup>49</sup> Además, varias observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDCM señalan una creciente demanda para que los Estados adopten la definición de discriminación de la CEDAW tanto en las constituciones como en las leyes.<sup>50</sup> Las reformas en estas áreas han sido irregulares.
- **Débil aplicación.** Cuando la programación tiene éxito en incorporar la igualdad de género y disposiciones relacionadas en una constitución, la aplicación sigue siendo un desafío significativo. Las disposiciones constitucionales poseen un poder de ejecución limitado por sí mismas, y dependen de la aplicación de las leyes o las resoluciones de los tribunales (a menudo un tribunal constitucional) para la ejecución. Por lo tanto, los derechos previstos en una constitución pueden significar poco en la práctica en la ausencia de mecanismos para la aplicación, especialmente si la constitución se considera solo como una aspiración. La programación efectiva requiere suficiente voluntad política para hacer realidad estos mecanismos de aplicación.
- **Mala sincronización de las intervenciones programáticas.** Los defensores de las cuestiones de género pueden iniciar la promoción y movilización demasiado tarde para lograr un impacto significativo. Los programas de apoyo a la igualdad de género y el acceso de las mujeres a la justicia a menudo no se sincronizan estratégicamente con los cambios políticos y otros indicadores de reforma constitucional, lo que conduce a la pérdida de oportunidades vitales y puntos de entrada.
- **Insuficiente voluntad política.** Como proceso político, las reformas constitucionales pueden estar sujetas a muchos intereses contradictorios. Los agentes políticos a menudo perciben los derechos de las mujeres como secundarios a otros asuntos políticos que consideran “más apremiantes”.
- **Los defensores de las cuestiones de género se enfocan en las principales disposiciones normativas a expensas de otros importantes derechos y garantías sustantivos.** La



Arriba: Marruecos. Vista de Salé, fotografiada desde la cornisa de Rabat. © Banco Mundial/Arne Hoel.

defensa de los derechos de las mujeres tiende a centrarse más en los derechos civiles y políticos (p. ej., las cuotas) y menos en los derechos sociales y económicos. Esto puede deberse en parte a la capacidad limitada de las organizaciones de derechos de las mujeres para abordar una amplia variedad de cuestiones dentro de los marcos de tiempo de las reformas constitucionales.

- **Falta de perspectiva de género en el lenguaje constitucional estándar.** Si bien va en aumento la cantidad de constituciones que están incorporando cláusulas independientes sobre los derechos de las mujeres (24 constituciones hasta la fecha), la tendencia a emplear un lenguaje neutro en cuanto al género sigue siendo una característica común de las reformas.<sup>51</sup> En tales casos, el lenguaje puede no considerar los incontables obstáculos que enfrentan las mujeres en su interacción con la ley, así como las relaciones de poder desiguales en la sociedad.

### 3.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Seis principios rectores para la elaboración de constituciones.** Si bien un entorno propicio se centra principalmente en el contenido sustantivo de una constitución, también hay consideraciones importantes en torno al proceso de elaboración de una constitución en sí. El marco de referencia para el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones figura en la [Nota orientativa del Secretario General, Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones](#) (Nota Orientativa) de las Naciones Unidas, que especifica que la elaboración de constituciones es para las Naciones Unidas “un concepto amplio que abarca el proceso de redacción y contenido de fondo de una nueva constitución, o las reformas a una constitución existente”.<sup>52</sup> Los seis principios rectores de la Nota Orientativa apoyan (1) aprovechar las oportunidades para la consolidación de la paz y del estado; (2) promover la integración y el cumplimiento de las normas de derechos humanos; (3) garantizar la propiedad local; (4) inclusión, participación y transparencia; (5) movilizar y coordinar a una gran variedad de expertos; y (6) seguimiento y divulgación.<sup>53</sup>
2. **El apoyo constitucional debe ser oportuno.** Los procesos de reforma constitucional tienen un plazo perentorio. Por lo tanto, debe anticiparse el calendario de reformas, participar sistemáticamente con los agentes del Estado y ajenos al Estado, y reunir a todos los agentes para la formación de consenso.
3. **Amplifique las voces de los defensores de las cuestiones de género.** Promueva la participación plena e inclusiva de las partes interesadas relevantes en los procesos de reforma constitucional para garantizar que las principales preocupaciones dentro de cada

Se deben crear espacios para garantizar que las mujeres de todos las condiciones sociales puedan participar en los procesos de reforma constitucional, independientemente de sus inclinaciones políticas u orígenes sociales y económicos.

La elaboración de una constitución es un proceso gradual. Por lo tanto, los grupos y defensores de las mujeres deben conocer los puntos de entrada estratégicos, las oportunidades, así como las amenazas potenciales.

área temática se identifiquen y aborden con precisión. Conforme a los principios esbozados en la Nota Orientativa, las reformas constitucionales deben servir de plataforma para la participación efectiva de las mujeres en todos los entornos (p. ej., zonas de difícil acceso, como las comunidades rurales) y producirse con la participación activa de las OSC y las organizaciones de base comunitaria (OBC), los mecanismos nacionales dedicados a cuestiones de la mujer, las mujeres de todas las afiliaciones políticas y los comités parlamentarios relevantes. Esto podría implicar apoyar la inclusión de estos agentes en el proceso constitucional, conectarlos con los medios y con los responsables de la toma de decisiones y promover la formación de coaliciones entre individuos y organizaciones afines para avanzar las demandas de las mujeres.

4. **Revise la constitución existente desde una perspectiva de género.** Examine la constitución en busca de lenguaje y disposiciones discriminatorias de género. Determine si cumple con las recomendaciones del Comité de la CEDAW, otros órganos creados en virtud de tratados y el EPU sobre la reforma de la constitución para abordar el contenido discriminatorio y proponer reformas basadas en estos hallazgos y en las buenas prácticas de otros países. En este contexto, trabaje con agentes del Estado y ajenos para acordar un paquete de demandas para las mujeres. Se debe prestar especial atención a la eliminación de las disposiciones discriminatorias existentes y la adopción de nuevas disposiciones que mejoren el logro de la igualdad sustantiva.<sup>54</sup>
5. **Si bien las cláusulas generales de igualdad son esenciales, también es importante abogar por cláusulas independientes sobre los derechos de la mujer.** Estas cláusulas suelen incluir un lenguaje explícito que hace un llamamiento al Estado para defender y hacer cumplir los derechos de la mujer en áreas específicas, como la política, la economía y la protección contra la violencia.<sup>55</sup> Esas cláusulas independientes ofrecen oportunidades para responsabilizar a los Estados por sus obligaciones en virtud de la CEDAW y otros instrumentos jurídicos internacionales. Por lo tanto, proporcionan un importante punto de entrada para la adaptación de normas jurídicas regionales y mundiales en áreas tales como la igualdad de acceso a la educación, la salud, la nacionalidad y la participación en órganos constituidos por elección y nombramiento.
6. **Apoye la creación y la constante dotación de recursos de los órganos de revisión constitucional.** Las constituciones deben posibilitar la creación de estructuras que garanticen que los mecanismos de supervisión y revisión judicial “vigilen la aplicación de todos los derechos fundamentales, incluido el derecho a la igualdad sustantiva entre los géneros”.<sup>56</sup>
7. **Realice una investigación de antecedentes detallada y negocie respetuosamente.** Las Naciones Unidas deben ganarse la credibilidad y la confianza de todas las partes interesadas que participan en el proceso de reforma constitucional mediante una mejor comprensión de las posiciones y las preocupaciones de todos los interesados. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas pueden recalcar a los legisladores/redactores que, como representantes del pueblo, deben priorizar los derechos de las mujeres como una obligación del Estado, tomando como modelo las disposiciones de buenas prácticas de otras constituciones, así como demostrar el valor estratégico de las garantías constitucionales sobre los derechos de las mujeres tanto para las mujeres como para la sociedad en general.
8. **Preste mucha atención al lenguaje.** Evalúe cuidadosamente las implicaciones de las disposiciones imparciales en materia de género sobre los derechos de las mujeres. Esas disposiciones incluyen las relacionadas con el acceso a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a heredar, el derecho a transmitir la ciudadanía, el derecho a postularse para un cargo público, las cuotas de participación en legislaturas e instituciones y el estatus del derecho consuetudinario o religioso en la legislación nacional y en la

práctica. En el contexto de evitar el lenguaje neutro en cuanto al género, los procesos de reforma constitucional en Etiopía, Marruecos y Túnez lograron integrar pronombres apropiados (p. ej., hombre/mujer, él/ella) en las constituciones, garantizando explícitamente el acceso de las mujeres a cargos específicos en condiciones de igualdad con los hombres.<sup>57</sup> El artículo 74 de la [Constitución de Túnez de 2014](#) garantiza que “cada votante hombre o mujer” puede presentarse como candidato presidencial, y el artículo 66(4) de la [Constitución de la República del Ecuador de 2008, enmendada en 2015](#), reconoce la igualdad formal como parte de su cláusula de no discriminación. Además, se pueden incluir disposiciones para promover medidas legislativas en áreas específicas de los derechos de las mujeres. Por ejemplo, el artículo 22 de la [Constitución de la República de Ghana de 1992, enmendada en 1996](#), impone al Parlamento la obligación de promulgar leyes para proteger los derechos de propiedad de las mujeres.

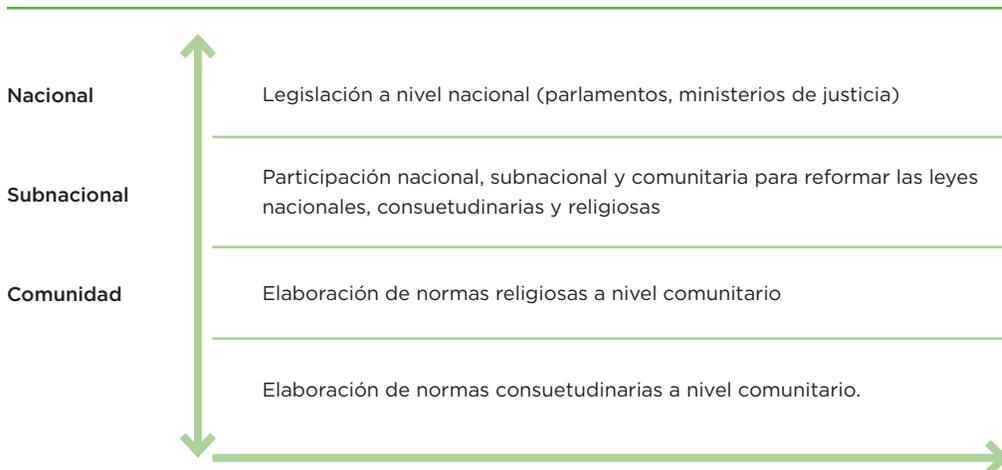
### 3.2.2 Dictar y reformar leyes

Las disposiciones constitucionales deben traducirse en leyes por su impacto significativo en las mujeres. Los sistemas jurídicos se definen por las fuentes de derecho y los tipos de instituciones que se han establecido para interpretarlos y hacerlos cumplir. En algunos países, las leyes pueden derivarse de una o más fuentes (sistemas jurídicos mixtos o plurales) y tales sistemas a menudo se caracterizan por la coexistencia de leyes y regulaciones del Estado, por un lado (formales), y leyes y prácticas religiosas, consuetudinarias e indígenas por el otro (informales). La existencia de múltiples fuentes de derecho presenta posibles amenazas y oportunidades para la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia.

En algunos países, existe una delgada línea entre las leyes formales e informales, particularmente cuando las constituciones reconocen las leyes consuetudinarias y/o religiosas como parte de las leyes formales del Estado (p. ej., Ghana, Gambia y Nigeria).<sup>58</sup> Los Estados árabes como Egipto, Kuwait, Maldivas, Omán, Emiratos Árabes Unidos y Qatar reconocen al Islam como la principal fuente de derecho formal en sus respectivas constituciones. En estos países, el código de derecho derivado del Corán y el Hadiz (dichos y exhortaciones del Profeta Mahoma), conocidos colectivamente como la ley Sharia, es la principal fuente de derecho, aunque las interpretaciones pueden variar entre las escuelas y los estudiosos.<sup>59</sup>

Para su efectividad, los procesos legislativos deben basarse en los vínculos dentro y entre los eventos horizontales y verticales. Este enfoque asume que los agentes a nivel comunitario, subnacional y nacional son todos fundamentales para una reforma legislativa sostenible y, por lo tanto, deben participar de manera integral, como lo ilustra la Figura 1.4.

**FIGURA 1.4** Relaciones horizontales y verticales en los procesos legislativos



Las leyes formales e informales son las trayectorias para la implementación de los tratados de derechos humanos y dan sentido a las constituciones.

La elaboración de leyes es multifacética y está respaldada por los sistemas políticos y jurídicos, así como por las tradiciones culturales.

Las leyes formales e informales pueden reforzarse mutuamente.

Las siguientes secciones se centran en las opciones de programación para abordar los desafíos y oportunidades presentados por las leyes formales e informales.

### 3.2.2.1 Leyes formales

Las leyes formales generalmente consisten en legislación procesal y sustantiva, y decretos y órdenes ejecutivas, y algunas jurisdicciones consideran que las decisiones judiciales también forman parte integral de las leyes formales. La legislación basada en consideraciones de género asume “la integración de una perspectiva de género en todos los componentes del proceso legislativo (diseño, implementación, supervisión y evaluación) para alcanzar el objetivo final de igualdad entre mujeres y hombres”.<sup>60</sup> Para que la programación que busca promover el acceso de las mujeres a la justicia sea efectiva debe considerar las interacciones y relaciones entre las leyes. Los sistemas federales de gobierno, por ejemplo, no garantizan la aceptación automática de las leyes federales a nivel estatal.

El progreso de las mujeres en el mundo, 2011-2012: En busca de la justicia de ONU-Mujeres observa que la igualdad de género depende de una variedad de leyes. Más de 150 países tienen al menos una ley que es discriminatoria contra las mujeres.<sup>61</sup> En 100 países de todo el mundo, a las mujeres se les prohíbe realizar ciertos trabajos solamente porque son mujeres.<sup>62</sup> En 32 países, las mujeres no pueden solicitar pasaportes de la misma manera que los hombres, y en 18 países no pueden trabajar si sus maridos consideran que no es del interés de la familia.<sup>63</sup> Por lo tanto, el logro de ciertos derechos sustantivos puede requerir del apoyo de legislaciones en una variedad de campos. En el área de los derechos económicos, por ejemplo, las leyes deben abordar las dinámicas de poder dentro del hogar, las tareas de cuidado de los niños y otros trabajos no remunerados que afectan la capacidad de las mujeres para acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres.<sup>64</sup> Cuando los sistemas federales de gobierno enfrentan la posibilidad de tener un impacto negativo en los derechos de las mujeres, las constituciones de dichos países siempre deben señalar que las leyes de los gobiernos subnacionales están sujetas a la constitución nacional, incluso en lo que respecta a la igualdad de género.

Hay muchas áreas de la ley que influyen y dan forma al acceso de las mujeres a la justicia. Dirigidas por la CEDAW GR 33, estas se dividen en cuatro amplias categorías que a veces pueden superponerse:

#### Derecho civil

Esta área jurídica se extiende a los derechos, procedimientos y vías de recurso en los ámbitos de la capacidad personal/jurídica, los contratos, el empleo en el sector privado, las lesiones personales, la protección del consumidor, la herencia y los derechos de propiedad. El artículo 15 de la CEDAW garantiza la igualdad entre la mujer y el hombre ante la ley, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para ejercer esa capacidad en materia civil. La Meta 5.1 de los ODS alienta a los Estados a emprender reformas en el ámbito del derecho civil que otorguen a las mujeres los mismos derechos a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y control de la tierra y otras formas de propiedad, servicios financieros, herencia y recursos naturales de acuerdo con las leyes nacionales. De acuerdo con la CEDAW GR 33, los Estados deben:

- Eliminar todos los obstáculos basados en el género que impiden el acceso a los procedimientos del derecho civil, como el requisito de que las mujeres obtengan permiso de las autoridades judiciales o administrativas, sus cónyuges y otros miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales, o exigir que presenten documentos relativos a la identidad o el título de propiedad.
- Anular e invalidar todos los contratos y otros instrumentos privados que restringen la capacidad jurídica de las mujeres, como se establece en las disposiciones del artículo 15(3) de la CEDAW.

La CEDAW GR 33 reconoce una variedad de ámbitos jurídicos que definen las demandas y vías de recursos que las mujeres pueden recibir. Estos ámbitos abarcan, entre otros, el derecho civil, el derecho de familia, el derecho penal, el derecho administrativo, social y laboral, y las normas procesales y probatorias.

- Adoptar y aplicar medidas positivas para garantizar que las mujeres sean libres de celebrar contratos y otros acuerdos de derecho privado.<sup>65</sup>

### Derecho de familia

Técnicamente, el derecho de familia (también conocido como “derecho de las personas”) es parte del derecho civil. Sin embargo, es tratado como un ámbito jurídico separado en virtud de la CEDAW GR 33 debido a su impacto específico en las mujeres. Esta área del derecho aborda cuestiones relacionadas con el matrimonio, el divorcio, los derechos y obligaciones parentales y los derechos de propiedad en el contexto del matrimonio o la herencia. El Módulo 2 profundiza en esto, explorando las experiencias de discriminación de las mujeres por motivo de ideología, tradición y cultura en esta esfera privada y destacando las medidas para abordar estos problemas.

### Derecho penal

El derecho penal abarca marcos que definen lo que constituye un delito y las vías de recurso y los castigos correspondientes. Todos los sistemas jurídicos reconocen dos dimensiones importantes del derecho penal en el contexto del acceso de las mujeres a la justicia: cuando las mujeres son (1) víctimas o sobrevivientes de un delito, y (2) personas en conflicto con la ley (consulte el Módulo 3 y el Módulo 4). Las reformas con perspectiva de género en el derecho penal podrían incluir:

- Crear vías de recurso y procedimientos con perspectiva de género para hacer frente a los delitos que a menudo se cometen contra las mujeres, como poner a disposición y capacitar policías y examinadores médicos del sexo femenino para apoyar a las mujeres sobrevivientes de agresión sexual.
- Revisar el estatus jurídico de las conductas que no son penalizadas ni castigadas con dureza si son cometidas por hombres, como las relaciones prematrimoniales, el adulterio<sup>66</sup> o la prostitución.<sup>67</sup>



Arriba: Túnez. La fundación El Kef pour le Developpement capacita y empodera a las mujeres en El Kef. © Banco Mundial/Arne Hoel.

- Revisar las leyes que buscan regular el comportamiento de las mujeres, sin que sean considerados como delitos por ninguna norma jurídica internacional, como escaparse de casa sin permiso,<sup>68</sup> o no respetar el recato y los códigos de vestimenta.

### Derecho administrativo, social y laboral

Las cuestiones de especial importancia para las mujeres en esta área incluyen servicios médicos, derechos a la seguridad social, relaciones laborales (como igualdad de remuneración, incluso para funcionarios públicos, e igualdad de oportunidades para ser contratadas y ascendidas), zonificación de viviendas y tierras, fondos de compensación, gobernanza de los recursos de Internet e inmigración y asilo, incluida la detención en tales casos. Las medidas para promover la receptividad a las cuestiones de género en esta área de la ley incluyen:

- Llevar a cabo revisiones independientes de acuerdo con las normas internacionales y garantizar que estén disponibles para todas las decisiones de los órganos administrativos.
- Exigir que las decisiones de denegar una solicitud sean fundamentadas y garantizar que la demandante pueda apelar la decisión ante un organismo competente. La aplicación de cualquier decisión administrativa previa debería además suspenderse en espera de una nueva revisión judicial.
- Usar la detención administrativa solo excepcionalmente, como última medida y por un período limitado, cuando sea necesario y razonable en el caso individual. La detención administrativa debe ser proporcional a un propósito legítimo y de conformidad con el derecho interno y las normas internacionales.
- Garantizar que se disponga de todas las medidas apropiadas, incluida la asistencia jurídica y los procedimientos efectivos para impugnar la legalidad de su detención, así como revisiones periódicas de dicha detención en presencia de la persona detenida.

Esta área del derecho tiene un impacto significativo en las mujeres marginadas y excluidas porque a menudo no pueden acceder a las instituciones para su protección. Los ejemplos incluyen a trabajadoras domésticas, migrantes y mujeres que trabajan en la economía informal sin protección contra la explotación económica y sexual.<sup>69</sup>

### Normas procesales y probatorias

---

Muchas de las observaciones finales y opiniones del Comité en virtud del Protocolo Facultativo, sin embargo, demuestran que las normas probatorias y de procedimiento discriminatorias y una falta de diligencia debida en la prevención, investigación, enjuiciamiento, castigo y provisión de recursos por violaciones de los derechos de la mujer dan por resultado el desacato de las obligaciones de asegurar que la mujer tenga igualdad de acceso a la justicia.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 23.

---

Las normas procesales rigen las medidas que un demandante y un demandado deben tomar para ser escuchados plenamente y resolver una controversia, particularmente en un foro judicial formal o informal. En el contexto formal, tales medidas podrían incluir la presentación de documentos dentro de plazos específicos y el envío de dichos documentos a las personas afectadas. Las normas probatorias, por otro lado, determinan quién, cuándo y cómo se presenta la evidencia sobre un conjunto particular de hechos.

Las normas procesales y probatorias trascienden a cada una de las cuatro áreas del derecho mencionadas anteriormente porque son cruciales para la determinación de un caso, por ejemplo, en casos en los que las mujeres no tienen permitido presentar reclamaciones sin el permiso de un tutor masculino, donde existen diferentes grados de prueba para hom-

bres y mujeres para ciertos delitos o en casos civiles y familiares. Las normas probatorias discriminatorias incluyen aquellas que discriminan contra las mujeres como testigos, demandantes y demandadas al exigirles que asuman una carga probatoria más alta que los hombres para establecer un delito o buscar una vía de recurso, así como leyes que excluyen u otorgan un estatus inferior al testimonio de las mujeres.

Incluso cuando las normas procesales y probatorias son neutrales desde el punto de vista del género, los enfoques discriminatorios en su interpretación y aplicación pueden traducirse en la exclusión, descrédito o devaluación del testimonio de las mujeres por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La estigmatización de las mujeres, los fallos sistemáticos en los procedimientos de recopilación de pruebas para los delitos cometidos contra las mujeres y los requisitos probatorios onerosos pueden destruir los fundamentos probatorios de los casos, incluso antes de que se escuche a las mujeres.

### 3.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **La reforma legislativa es a menudo un proceso lento y a largo plazo.** El proceso legislativo requiere una gran cantidad de tiempo, esfuerzo y capital social, y puede implicar negociaciones políticas sobre minucias que pueden abarcar varios años, particularmente en Estados que aplican enfoques dualistas para la adopción de tratados internacionales. Tales procesos a largo plazo pueden ser menos interesantes tanto para los donantes como para los profesionales, a pesar de su importancia fundamental para actualizar los derechos de las mujeres.
- **Las reformas en un área jurídica pueden no tener el impacto deseado si otras áreas jurídicas continúan discriminando a las mujeres.** El carácter interconectado de la ley ilustra los desafíos en la creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia y destaca la necesidad de una reforma integral en todos los sectores. Por ejemplo, la legislación que penaliza la violencia contra las mujeres puede ser ineficaz si el derecho de familia discrimina a las mujeres, particularmente en las áreas de propiedad conyugal, divorcio, custodia y manutención de los hijos. Esto se debe a que el derecho de familia discriminatorio coloca a las mujeres en situaciones de dependencia y puede disuadirlas de denunciar los casos de violencia cometidos contra ellas.
- **Las reformas que desafían las normas consuetudinarias y religiosas pueden enfrentar la oposición de varios grupos de la sociedad.** Los defensores de tales reformas pueden ser considerados sospechosos de reafirmar una agenda externa o valores que de otro modo son antitéticos a la cultura nacional. Es posible que sea necesario promover un apoyo generalizado entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para impulsar estas reformas.
- **Es posible que los encargados de formulación de políticas no tengan suficiente voluntad política para priorizar la operacionalización de los derechos de las mujeres.** Las reformas legislativas tendrán un impacto limitado si su implementación no es adecuada. Los encargados de formular políticas pueden haber apoyado los derechos de las mujeres durante un proceso constitucional o la ratificación de un tratado de derechos humanos, pero pueden no estar dispuestos a asignar recursos para la implementación de esos compromisos.

### 3.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Utilizar enfoques basados en evidencia para informar a la agenda legislativa de los derechos de las mujeres.** Todos los puntos de la agenda legislativa deben ser respaldados por evidencia del vacío legislativo que se busca colmar. Esto podría servir como base para los mensajes clave entre los guardianes, tales como parlamentarios, legisladores y líderes comunitarios. El análisis legislativo puede ayudar a evaluar la variedad de

La reforma legislativa es un proceso a largo plazo, no un evento puntual.

Las reformas legislativas deben estar basadas en un análisis de las lagunas de la legislación actual, integrar plenamente la CEDAW e incluir modalidades de aplicación para la eficacia.

cuestiones discriminatorias por motivo de género a ser abordadas por la ley y ayudar a los redactores a evitar el lenguaje discriminatorio en el diseño de las leyes mismas. También se extiende al análisis del impacto probable de la ley sobre las mujeres y el costo real y de oportunidad de la aplicación.<sup>70</sup>

2. **Adoptar mensajes estratégicos.** Se debe tener cuidado para evitar la impresión de que la ley o las leyes en cuestión beneficiarán solo a las mujeres. Incluso cuando las consideraciones de política básica abordan la desigualdad de género, los mensajes sobre el proceso de reforma deben enfatizar los impactos deseados en toda la sociedad, incluso sobre los hombres y los niños.
3. **Priorizar los “frutos maduros” y las reformas que tienen potencial para un mayor impacto.** Las reformas legales integrales toman tiempo. El establecimiento de prioridades es por lo tanto esencial y requiere un análisis cuidadoso para comprender cómo se interconectan las leyes, así como los puntos de entrada fundamentales. Esto puede evaluarse a través de un proceso de mapeo, pero también requiere interactuar con las mujeres para comprender qué leyes afectan más a su vida diaria.
4. **Integrar las disposiciones de aplicación.** Todas las leyes deben integrar modalidades de aplicación específicas que estén respaldadas por fuentes de financiación adecuadas. Esto podría incluir la creación de medidas presupuestarias específicas, imponiendo obligaciones a los ministerios y departamentos para emitir directivas a sus agencias y personal y la creación de nuevas políticas y servicios.
5. **Garantizar la propiedad nacional de los procesos y resultados.** De manera similar a los procesos de reforma constitucional, la elaboración de leyes requiere el esfuerzo colectivo de una amplia gama de partes interesadas para lograr una participación y apoyo efectivos. Pueden buscarse “paladines” entre los miembros del gabinete, el parlamento (y la Unión Interparlamentaria), los encargados de formulación de políticas, las personas influyentes en las políticas, así como las mujeres beneficiarias de tales reformas. Trabajar con las propias mujeres e incorporar sus puntos de vista es un método efectivo para identificar leyes problemáticas y obstáculos para la ejecución. También puede ser útil la retroalimentación sobre los obstáculos para la ejecución y otras deficiencias institucionales fuera del control de los servidores públicos. La defensa legislativa podría involucrar la elaboración de leyes modelo, el mantenimiento y la creación de alianzas y la creación de una compilación de buenas prácticas legislativas tomadas de sistemas jurídicos similares.

### 3.2.2.2 Leyes informales

---

Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para: Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

Fuente: CEDAW, art. 5(a).

---

Proteger a las mujeres y las niñas contra interpretaciones de textos religiosos y normas tradicionales que establezcan obstáculos a su acceso a la justicia dando lugar a que se discrimine contra ellas.

Fuente: CEDAW GR 33, párr.

---

Garantizar que los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios armonicen sus normas, procedimientos y prácticas con las normas de derechos humanos consagrados en la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Fuente: CEDAW GR 33, párr.

---

Las fuentes informales del derecho abarcan las leyes y prácticas consuetudinarias y religiosas que han evolucionado a lo largo del tiempo e incluyen su contenido sustantivo, procedimientos y dimensiones probatorias. Se ha mencionado anteriormente que estas también podrían formar parte de las leyes formales de un Estado.

El *derecho consuetudinario* se refiere a las costumbres que han adquirido fuerza de ley. Son leyes que están incorporadas en las costumbres, reglas o tradiciones y que son aceptadas por los miembros de la comunidad como vinculantes, pero que sin embargo siguen siendo adaptables, dinámicas y flexibles.<sup>71</sup> La CEDAW GR 33 también reconoce el *derecho indígena*.<sup>72</sup> Es similar al derecho consuetudinario, pero a menudo se le da una identidad distinta en reconocimiento de las normas internacionales específicas relacionadas con los derechos y garantías de los pueblos indígenas y sus sistemas de justicia. Las *leyes religiosas* informales se refieren a normas derivadas de interpretaciones de textos religiosos codificados.<sup>73</sup> Las *leyes informales* pueden variar de una comunidad o escuela de pensamiento a otra y generalmente no están codificadas. Esto significa que su interpretación puede ser impredecible y estar predispuesta a profundizar las normas sociales y desigualdades discriminatorias.<sup>74</sup>

### 3.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **No existe un solo proceso o punto de entrada para reformar las leyes informales.** Por ejemplo, es posible que no exista un órgano de examen distinto del derecho consuetudinario a nivel comunitario para iniciar reformas. El derecho consuetudinario también se ve cuestionado intrínsecamente por la diversidad y su aplicación diversa dentro de las diferentes comunidades y entre ellas. Por lo tanto, cualquier proceso de reforma será iterativo, lento y no será lineal. Algunos países han tratado de afrontar esto a través de estatutos que regulan la aplicación de las leyes consuetudinarias y religiosas, así como de sus instituciones.<sup>75</sup>
- **Los cambios en el derecho consuetudinario a menudo requieren cambios en las normas socioculturales profundamente arraigadas.** El derecho consuetudinario está arraigado en las experiencias, valores y prácticas históricas de una comunidad. Por lo tanto, es posible que los desafíos a las normas socioculturales existentes sean rechazados, particularmente por guardianes tales como los líderes tradicionales y religiosos que pueden percibir el cambio como un desafío a su propia autoridad y poder.
- **En lugares donde el derecho consuetudinario se deriva de textos religiosos, buscar la reforma de estas leyes puede parecer una oposición secular a los principios religiosos.** La programación en el derecho consuetudinario que no arraiga adecuadamente las reformas en el contexto local es particularmente vulnerable a este problema. Esto resalta la importancia de desarrollar relaciones con líderes religiosos y tradicionales y trabajar con ellos para crear reformas que tengan una amplia aceptación.
- **La consulta e investigación inadecuadas pueden dar lugar a una programación errónea.** Las suposiciones sobre el derecho consuetudinario y los sistemas informales de justicia deben ser identificadas y probadas antes de diseñar e implementar programas de acceso a la justicia. Las suposiciones erróneas sobre las normas subyacentes, sin información equilibrada sobre los elementos que son tanto de apoyo como perjudiciales para lograr la igualdad de género, podrían causar respuestas negativas.
- **El pluralismo jurídico puede crear barreras e impedir el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres.** Si bien se debe permitir y alentar a las mujeres a elegir las leyes y foros que sean más accesibles y justos para sus propósitos, se debe tener cuidado de reconocer y abordar las lagunas que existen tanto en las instituciones formales de justicia como en las informales.

El término *leyes informales* se refiere a que no son estatales y no a que sean irrelevantes, irregulares, oficiosas ni superficiales.

La falta de codificación y variación de las leyes informales puede perjudicar la certeza y la previsibilidad en su aplicación.

Las ideas preconcebidas sobre leyes informales pueden nublar el juicio y las decisiones de programación.

Reconocer, difundir y utilizar las dimensiones positivas de las leyes informales.

Reformar las leyes informales es posible si se usan puntos de entrada estratégicamente programados y se tiene la participación de las partes interesadas correctas.

### 3.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Comenzar el diseño del programa sobre la premisa de que las normas consuetudinarias y religiosas pueden cambiar.** Las normas consuetudinarias y religiosas no son sistemas aislados y la mayoría de las normas y prácticas se han visto afectadas por los cambios sociales, económicos, culturales y políticos.<sup>76</sup> Sin cambios, las leyes formales e informales pierden su relevancia y sufren el estancamiento.
2. **Identificar normas tradicionales y religiosas positivas existentes o erosionadas.** La legitimidad cultural para los derechos de las mujeres puede hacerse valer a partir de normas positivas tradicionales y religiosas que aún existen o se han erosionado con el tiempo a través de influencias coloniales o el impacto del conflicto. Estas incluyen los espacios políticos que las mujeres ocupan en algunas sociedades tradicionales, el derecho de una mujer a acceder y controlar la tierra, y su derecho a estar protegida contra el daño físico y sexual.<sup>77</sup>
3. **Priorizar la reforma de las normas perjudiciales y explorar mecanismos para guiar las controversias relacionadas al sistema formal de justicia.** Las intervenciones de programación pueden reconocer simultáneamente que existen leyes consuetudinarias y seguir siendo una importante fuente de derecho, al tiempo que reconocen que el sistema formal de justicia está mejor equipado para abordar áreas específicas de los derechos de las mujeres (p. ej., VSG), según lo determinado por las partes interesadas nacionales. Para tener éxito se pueden necesitar negociaciones, compensaciones y acuerdos sobre cambios incrementales e inmediatos y estos requerirán la aceptación de quienes administran el derecho consuetudinario, de las comunidades locales y de las propias mujeres.
4. **Garantizar que las intervenciones sean impulsadas y definidas por la comunidad.** La sostenibilidad de las intervenciones solo puede garantizarse si son impulsadas localmente. Por lo tanto, se debe alentar a los dirigentes tradicionales y religiosos a emprender reformas a nivel de la comunidad (consulte el Recuadro A.1.10 y el Recuadro A.1.11 en los apéndices) y a asegurarse de que la acción y los resultados comunitarios se incorporen en los esfuerzos globales de reforma legislativa en los niveles nacional y subnacional. En este contexto, se debe identificar y trabajar con aliados que puedan señalar a los agentes de cambio dentro de las fuentes del derecho consuetudinario o religioso.<sup>78</sup> La formación de coaliciones y la movilización también podrían generar energía en torno a un movimiento más amplio para fortalecer el acceso de las mujeres a la justicia, con agrupaciones de diferentes grupos temáticos o comunidades de práctica entre los actores de la justicia informal que ofrecen una plataforma útil para profundizar en una gama de normas que tienen un impacto sobre las mujeres.
5. **Crear espacios seguros dedicados a las mujeres de todas las generaciones, orígenes y niveles de alfabetización para que expresen sus opiniones y prioridades.** Escuchar las opiniones de varios grupos de mujeres y ser sensibles a sus miedos y expectativas sobre los cambios en las normas sociales. No esperar que todas las mujeres estén de acuerdo sobre un enfoque del cambio o incluso al cambio en absoluto. Las opiniones contrarias deben tratarse con respeto y tenerse en cuenta para la programación específica del contexto del país.
6. **No causar daño, tener una mente abierta y explorar múltiples opciones para proteger a las mujeres y las niñas.** “No causar daño” en este contexto significa que las intervenciones no deben agravar la situación o el problema que se está revisando, y no deben representar un peligro para las familias y las comunidades afectadas. Estos esfuerzos deben operar de la mano con el cambio de actitudes y el aumento de las capacidades de las instituciones relevantes y los responsables de la toma de decisiones. Por ejemplo, puede tomar tiempo convencer a una comunidad de que un perpetrador que es el sostén de la familia debe ser denunciado a la policía. En tales situaciones, llegar a un

acuerdo sobre cuestiones básicas (es decir, que la violencia contra las mujeres es un delito) puede considerarse un primer avance, mientras que las cuestiones relacionadas con la detención de los perpetradores y la interposición de recursos pueden tener que resolverse con el tiempo. Al reformar las áreas relevantes de la ley Sharia, los expertos recomiendan que se use un enfoque interpretativo en lugar de un enfoque secular, de incompatibilidad o conciliatorio.<sup>79</sup> Las diferencias entre los cuatro enfoques se destacan a continuación:

- *Enfoque secular:* Una aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en los Estados musulmanes que se basa en la presunción de que no existen obstáculos a la coexistencia de la ley Sharia y la ley de los derechos humanos.
- *Enfoque de incompatibilidad:* La creencia de que la ley Sharia es válida en todo momento y que los derechos humanos son una forma de imperialismo occidental.
- *Enfoque conciliatorio:* Basado en el argumento de que las normas islámicas de derechos humanos son compatibles con las normas internacionales en muchos aspectos y que las áreas de conflicto pueden reformularse y conciliarse con las normas internacionales. Si bien no niega los orígenes divinos de la Sharia, se basa en la convicción de que hay similitudes y diferencias en la concesión de derechos y responsabilidades que deben conciliarse.
- *Enfoque interpretativo:* Este es el enfoque preferido adoptado por el grupo reformista que toma la posición de que la ley Sharia puede ser reformada al volver a analizar el texto divino partiendo de la base de que el Corán es un texto vivo y que puede ser reinterpretado para satisfacer las necesidades contemporáneas de una determinada sociedad.<sup>80</sup>

### 3.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia

(a) Proporcionen asistencia técnica y presupuestaria adecuada y asignen recursos humanos altamente calificados a todas las partes de los sistemas de justicia, incluidos los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos especializados, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo; (b) cuando los recursos nacionales sean limitados, soliciten apoyo de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, asegurando al mismo tiempo que, a mediano y largo plazo, el Estado asignará recursos a los sistemas de justicia para garantizar su sostenibilidad.

Fuente: CEDAW GR 33, párrs. 39(a)-(b).

El acceso de las mujeres a la justicia puede estar conformado por varias estrategias políticas a nivel nacional, incluidos planes nacionales de desarrollo, políticas nacionales del sector de la justicia y la seguridad, planes de acción nacionales de igualdad de género y planes de acción nacionales (PAN) relacionados con la implementación de la RCSNU 1325. El diseño de políticas del sector de la justicia y la seguridad proporciona una plataforma para armonizar e integrar estos marcos. También puede servir como una estación base para la planificación, priorización, presupuestación y supervisión de los servicios de justicia. De acuerdo con una revisión de la ONU-Mujeres del entorno normativo del sector de la justicia y la seguridad, al menos 22 países cuentan con políticas nacionales del sector de justicia o estrategias del sector de la justicia y la seguridad. Las políticas del subsector también pueden existir para instituciones como la policía, los servicios judiciales, el poder judicial, las cárceles, la inmigración y los servicios sociales. Las políticas generales (sector) y específicas (subsector) permiten identificar y fortalecer los vínculos horizontales y verticales entre los sectores durante la planificación, implementación y supervisión de la administración de justicia dentro del país (consulte el Recuadro A.1.13 en los apéndices). Esto representa una oportunidad para planificar intervenciones coordinadas que apoyen y fortalezcan el acceso de las mujeres a la justicia.

Se deben tomar en cuenta las limitaciones a las que se enfrentan las mujeres para acceder a la justicia en la formulación de las políticas del sector de la justicia y la seguridad, los PAN y los presupuestos de la RCSNU 1325.

**FIGURA 1.5** Poner el acceso de las mujeres a la justicia en el centro de los procesos de planificación nacional relevantes



La incorporación de la perspectiva de género aún no ha sido adoptada plenamente en la política y la práctica dentro del sector de la justicia y la seguridad.

Si bien las estrategias del sector de la justicia y la seguridad se han vuelto más sensibles a las cuestiones de género a lo largo del tiempo, existe evidencia limitada de su eficacia como herramientas para promover el acceso de las mujeres a la justicia. Esto probablemente se deba al hecho de que la planificación del sector de justicia es una práctica relativamente reciente y existe un conocimiento limitado sobre cómo llevar a cabo una planificación específica del sector desde una perspectiva de género. En el contexto de las MPS, los PAN de la RCSNU 1325 brindan una oportunidad para que las partes interesadas nacionales identifiquen prioridades, determinen responsabilidades, asignen recursos e inicien acciones estratégicas dentro de un marco de tiempo definido. Aunque hasta la fecha un total de 73 países han desarrollado tales planes,<sup>81</sup> la publicación de ONU-Mujeres, [Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#), concluye que la falta de coordinación intersectorial ha obstaculizado su aplicación.<sup>82</sup>

### 3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Contar con recursos limitados exacerba el estatus de prioridad, ya de por sí bajo, del acceso de las mujeres a la justicia.** La programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia sigue siendo de baja prioridad dentro del sector de justicia en general. En base a la limitada información disponible, la ONU-Mujeres estima que solo el 5% (alrededor de USD\$206 millones) de los \$4 200 millones que se asignaron a la justicia en 2009 se gastó en proyectos cuyo objetivo principal era la igualdad de género.<sup>83</sup>
- **La importancia del acceso de las mujeres a la justicia a menudo es infravalorada y sobresimplificada.** Existe una comprensión limitada del alcance de los desafíos que enfrentan las mujeres, que son de naturaleza multidimensional y van más allá de las experiencias de las mujeres como sobrevivientes de la violencia.
- **En virtud de lo expuesto, el acceso de las mujeres a la justicia puede no ser visto como una parte integral de la planificación del sector de justicia.** Existe un concepto erróneo generalizado de que, a nivel nacional, solo los mecanismos dedicados a cuestiones de las mujeres o las oficinas encargadas de las cuestiones de género ubicadas en los ministerios del sector son responsables de promover la incorporación de la perspectiva de género y que, por lo tanto, ese tipo de esfuerzos cae fuera del alcance del sector de la justicia y la seguridad en general.



Arriba: Turkmenistán. Estudiantes participan en una reunión sobre reglas y códigos. © Banco Mundial.

### 3.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Utilizar las evaluaciones de los países (consulte la Sección 2.0) para identificar poblaciones destinatarias actualmente marginadas por el sector de justicia y las barreras de acceso.** Las fuentes deberían incluir un análisis de la pobreza, encuestas de necesidades de justicia y encuestas demográficas y de salud, entre otras. Los datos recopilados durante este proceso se deben utilizar para definir las bases de referencia y los objetivos para alcanzar los hitos y supervisar el progreso (consulte el Módulo 5).
2. **La planificación del sector de la justicia y la seguridad debe ser participativa.** La planificación del sector de la justicia y la seguridad no debe ser un “proceso de sala de juntas” entre los actores de la justicia formal solamente, sino que también debe extenderse al sector informal y las OSC que trabajan en el campo de la reforma y la administración de la justicia.
3. **Construir relaciones con los guardianes financieros y de políticas.** Construir alianzas con quienes dominan sobre el entorno macroeconómico y también alentar a los defensores de las cuestiones de género a fortalecer sus relaciones con estos actores, de modo que se pueda alcanzar un consenso nacional sobre las reformas y el financiamiento del sector de la justicia y la seguridad.
4. **Tender puentes con la planificación del desarrollo nacional.** El diseño de políticas del sector de la justicia y la seguridad brinda una plataforma para la planificación, priorización, presupuestación y supervisión de los servicios de justicia. Por lo tanto, deben informar y ser informados por el proceso más amplio de planificación del desarrollo nacional, las estrategias nacionales sobre cuestiones de género y los planes de acción en la [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#) (BDPfA). Por ejemplo, la integración del acceso a las actividades de justicia en los programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza podría institucionalizar la exención de tasas y la asistencia jurídica para las mujeres indigentes. La presupuestación para el sector de justicia también podría centrarse en los distritos más pobres y la creación de instalaciones y programas que puedan garantizar el acceso de las mujeres a la justicia (p. ej., tribunales de familia, tribunales de violencia doméstica, tribunales de tenencia de la tierra y unidades integradas de apoyo a las víctimas).

La programación debe alentar y apoyar la participación de las mujeres en la identificación de las áreas de reforma.

Apoyar a las instancias nacionales en el diseño y la defensa de los presupuestos del sector y el subsector.

El desarrollo de estrategias del sector de la justicia y la seguridad debe estar fundamentado por evidencia y un marco de supervisión y evaluación creíble.

Las instituciones efectivas, responsables y con perspectiva de género convierten las leyes y políticas en una realidad para las mujeres.

La justicia a favor de los pobres es apoyada por la administración de justicia formal e informal.

5. **Los planes del sector de la justicia y la seguridad deben responsabilizar a los garantes de los derechos ante a las mujeres.** Las estrategias nacionales deben incluir resultados de duración determinada y un marco de supervisión y evaluación que detalle las responsabilidades específicas de la agencia y los indicadores de ejecución. Por consiguiente, cada institución participante debe tener claridad sobre su función y sus responsabilidades, y cómo ejecutarlas. Se deben establecer equipos de tareas para garantizar la coordinación, el flujo de información y las funciones de retroalimentación.
6. **Promover una elaboración de presupuestos con perspectiva de género en el contexto del acceso de las mujeres a la justicia.** El cálculo de costos de las estrategias del sector de la justicia y la seguridad debe ir acompañado de varias medidas complementarias para garantizar el financiamiento específico para el acceso de las mujeres a la justicia. Por ejemplo, los oficiales de presupuesto de las unidades administrativas de cada subsector (p. ej., la policía, los servicios judiciales y el poder judicial) deberían recibir capacitación en la preparación de sus respectivos presupuestos y la preparación de temas de conversación estratégicos para ayudar a los oficiales y a sus superiores a defender las partidas presupuestarias específicas para promover el acceso de las mujeres a la justicia. También se deben organizar reuniones informativas para el personal pertinente de los ministerios de finanzas y las comisiones parlamentarias de aprobación del presupuesto antes de las lecturas del presupuesto.

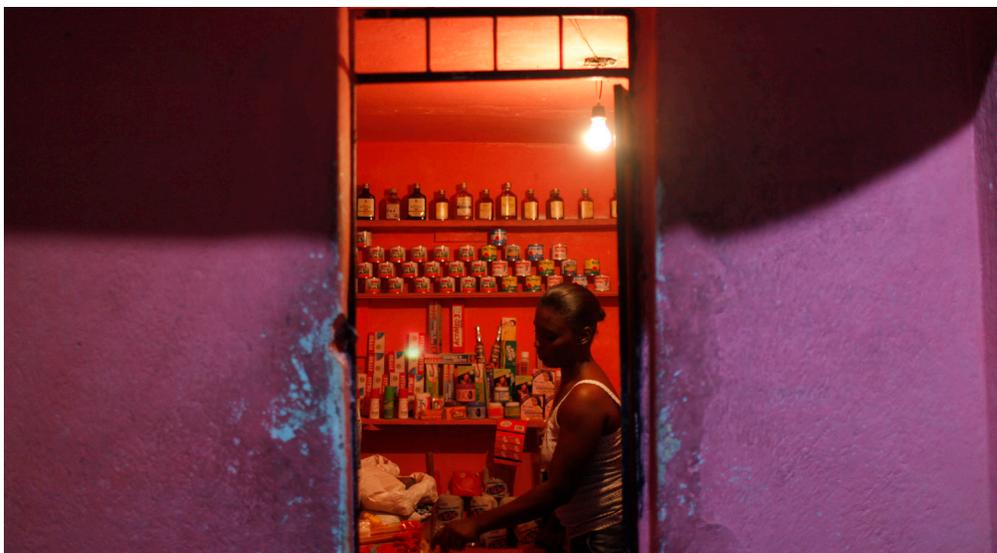
## 4.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

Si bien el entorno propicio sienta las bases para el acceso de las mujeres a la justicia, el funcionamiento de las instituciones de justicia tiene una repercusión directa sobre las experiencias reales de las mujeres para acceder a la justicia. En ausencia de instituciones con recursos adecuados, accesibles, coordinadas, justas, receptivas y responsables, el potencial transformador y la aplicación de las leyes, los acuerdos internacionales y los derechos de las mujeres seguirán siendo teóricos. Las instituciones que perpetúan la discriminación estructural pueden suprimir el progreso logrado tanto en el entorno propicio como en el empoderamiento de las mujeres (consulte la Sección 5.0). Por otra parte, a menudo las instituciones cambian con lentitud, lo que da cabida a la persistencia de la discriminación y los prejuicios, incluso en contextos de reformas jurídicas integrales. Por lo tanto, la creación de instituciones de justicia con perspectiva de género es esencial para lograr un cambio transformador para las mujeres.

### Una perspectiva general de las instituciones del sector de la justicia y la seguridad

Una amplia gama de instituciones formales e informales desempeñan un papel importante en la administración de justicia (consulte la Sección 2.0 de la Introducción). A continuación se describe la forma en que estas instituciones pueden obstaculizar o apoyar la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia y también se ilustra cómo interactúan.

Las **instituciones de justicia formal** obtienen su legitimidad del Estado. Pueden tener mandatos amplios u operar como unidades especializadas, como tribunales de violencia doméstica, tribunales laborales y tribunales de familia. En situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, los tribunales militares y los tribunales asociados a menudo desempeñan un papel importante en el mantenimiento del orden público, así como de la paz y la seguridad. Además, pueden existir *mecanismos cuasi judiciales*, como instituciones nacionales independientes para la protección y promoción de los derechos humanos (p. ej., instituciones del defensor del pueblo y las INDH) para arbitrar o iniciar acciones en nombre de personas



Arriba: Haití. Encargada de una pequeña tienda en Delmas. © Banco Mundial/Dominic Chavez.

o grupos cuyos derechos han sido o están siendo trasgredidos. El Recuadro A.1.16 en los apéndices destaca la compleja gama de instituciones formales en Uganda.

Las mujeres a menudo experimentan discriminación, prejuicios e impunidad a manos del personal del sector de la justicia y la seguridad formal. Como garantes de los derechos, las instituciones pueden carecer de concientización y capacitación sobre los derechos de las mujeres así como de los suministros básicos y herramientas logísticas (p. ej., material de oficina para registrar declaraciones, vehículos o combustible para asistir a las escenas del crimen, detener sospechosos, transportar a los fiscales a los tribunales o llevar a testigos y sobrevivientes a audiencias, instalaciones para detenerlos, equipos para reunir pruebas, espacios privados para realizar entrevistas, armarios con cerrojos para salvaguardar declaraciones o sistemas de remisión apropiados, como refugios para mujeres en peligro de ser víctimas de violencia). También existen capacidades limitadas en términos de desarrollo de infraestructura, prestación de asistencia jurídica, exención de tasas de tramitación, interpretación, tramitación rápida de demandas que involucran a grupos específicos de la población (p. ej., madres embarazadas y lactantes, personas con discapacidad, ancianos) y capacidades de gestión de datos para controlar los índices de resolución de demandas, condenas y abandonos. Además, los jueces, fiscales y otros profesionales de la justicia que trabajan en áreas rurales y remotas a menudo podrían operar sin recursos jurídicos básicos ni instalaciones de justicia específicas y personal de apoyo.

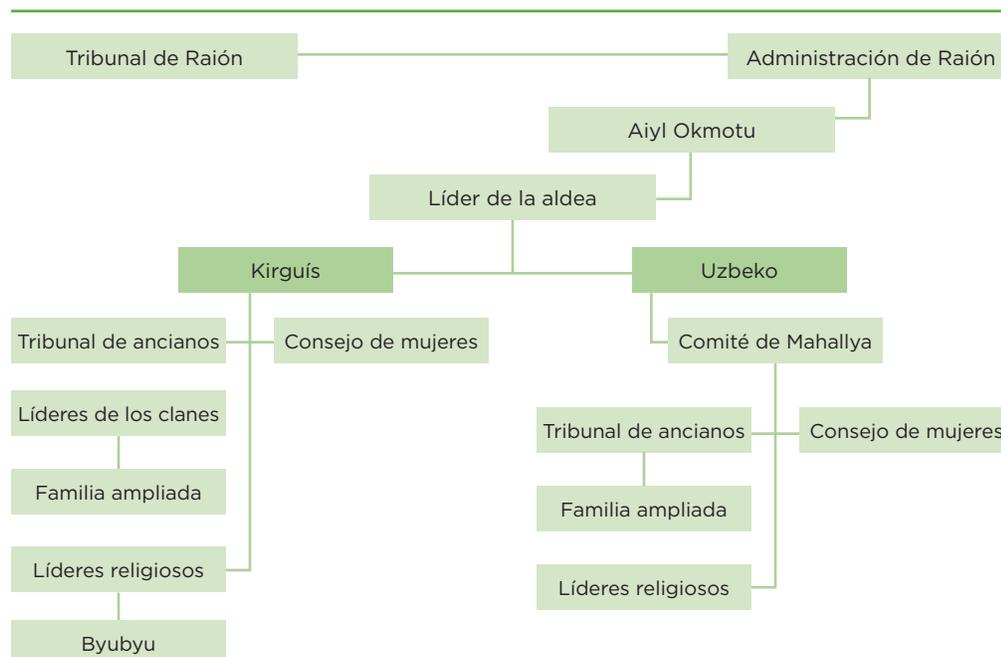
Las instituciones de justicia informal son ampliamente definidas como sistemas consuetudinarios y religiosos que se encargan de resolver controversias y regular la conducta mediante acciones disciplinarias o la asistencia de un tercero neutral que no es parte del sistema del Estado y/o cuya base sustantiva, procesal o estructural no se fundamenta principalmente en el derecho positivo.<sup>84</sup> Aunque se pueden encontrar elementos positivos de los sistemas consuetudinarios y religiosos, la evidencia general sugiere que tienden a ofrecer un nivel más bajo de protección a las mujeres, denegándoles los derechos y beneficios generalmente reconocidos tanto en la legislación nacional como por las normas internacionales de derechos humanos. Los foros de justicia informal son, sin embargo, “demasiado importantes como para ignorarlos”<sup>85</sup> ya que se estima que el 80% de las controversias se resuelven a través de dichos canales en algunos países.<sup>86</sup> Sus operaciones se basan generalmente en experiencias de justicia individuales y comunitarias, más que en las leyes de los Estados. Las demandas se pueden formular ya sea oralmente o por escrito. Los procedimientos

Las instituciones híbridas utilizan estructuras y marcos jurídicos de instituciones formales e informales.

también se llevan a cabo generalmente sin representación legal, debido a las limitadas formalidades involucradas. Un estudio multinacional sobre los sistemas de justicia informal realizado por la ONU-Mujeres, el PNUD y el UNICEF descubrió que la mayoría de los 3629 hombres y mujeres encuestados tenían una mayor preferencia por los canales informales de resolución de controversias en comparación con los canales formales, en virtud de la accesibilidad geográfica, financiera, técnica, cultural y lingüística de los primeros.<sup>87</sup> Esas instituciones pueden ser las más adecuadas para litigantes tanto hombres como mujeres debido al alto valor que se le da a la cohesión social, la armonía de la comunidad y la toma de decisiones basada en el consenso. Sin embargo, como se señaló, también pueden representar un riesgo para el acceso eficaz de las mujeres a la justicia cuando existen regulaciones del Estado limitadas sobre sus procesos y decisiones. Al igual que las instituciones de justicia formal, son susceptibles a los prejuicios, la discriminación, la captura por la élite y la perpetuación de las asimetrías de poder. Además, debido a la falta de codificación de las leyes informales, sus decisiones y resultados generalmente no son predecibles ni consistentes.<sup>88</sup>

Las instituciones híbridas o semiformales reflejan características que son comunes tanto a las instituciones de justicia formales como informales. Una sana interacción entre la justicia formal e informal a menudo se promueve a través de una legislación formal, que dicta el alcance y el poder de las leyes e instituciones informales y su papel en la administración de justicia. En ocasiones, tales leyes incluyen disposiciones sobre el establecimiento de tribunales de aldea, tribunales de consejo local, tribunales religiosos, locales y consuetudinarios. Se estima que 18 países cuentan con leyes que ordenan que los tribunales consuetudinarios o locales apliquen tanto leyes formales como informales para delitos menores y cuestiones relativas al estatus personal, como el matrimonio, el divorcio, la herencia, la custodia y la manutención de los hijos.<sup>89</sup> Un ejemplo ilustrativo de esto es Kirguistán, que ha establecido aproximadamente 1000 tribunales semiformales, conocidos como tribunales de ancianos (o tribunales *aksakal*) a través de un decreto presidencial.<sup>90</sup>

FIGURA 1.6 Instituciones que aplican el derecho consuetudinario en Kirguistán



Fuente: Fundación Eurasia y los Centros de Recursos de Investigación del Cáucaso, *¿Igualdad ante la ley?.. Un estudio de cómo experimentan los ciudadanos el acceso a la justicia en Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán*, pág. 15, (Washington, D. C. y Tbilisi, 2011).



Arriba: Participantes en el foro sobre la contribución de los líderes religiosos a la implementación del acuerdo de paz y reconciliación del proceso de Argel en el Centro Internacional de Conferencias en Bamako. © MINUSMA/Harandane Dicko.

La [Observación general N.º 32 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el Artículo 14: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia](#) recomienda que las instituciones informales se ajusten al estado de derecho, el debido proceso y las normas generales de derechos humanos. Esto es en vista de su tendencia a proveer menos protección adecuada y pocas vías de recurso, particularmente a los sobrevivientes de la violencia. Al desplegar una combinación de procedimientos y leyes formales e informales, los tribunales semiformales están legalmente obligados a garantizar que no ocurra ninguna transgresión del derecho positivo en el proceso. Las cuestiones jurídicas sobre las que tienen jurisdicción los tribunales semiformales variarán dependiendo de la medida en que sus roles y jurisdicciones sean reconocidos dentro de las leyes formales. Por ejemplo, bajo la [Ley de los tribunales de consejo locales de 2006](#) de Uganda, los tribunales de consejo locales pueden dirimir asuntos regidos por el derecho positivo tales como deudas, contratos, asalto/agresión, daños a la propiedad e invasión, así como cuestiones regidas por el derecho consuetudinario como tenencia de la tierra, el matrimonio y la custodia y manutención de los hijos.<sup>91</sup>

---

Muchas jurisdicciones han adoptado sistemas de mediación obligatorios u opcionales, la conciliación, el arbitraje, las resoluciones de colaboración para la resolución de controversias, la facilitación y la negociación basada en los intereses. Esto se aplica, en particular, a las esferas del derecho de familia, la violencia doméstica, la justicia de menores y el derecho laboral. Los procesos alternativos de solución de controversias suelen denominarse justicia informal, están vinculados a los litigios judiciales oficiales, pero funcionan fuera de esos procesos.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 57.

---

Las interacciones entre los sistemas de justicia formales e informales también pueden apreciarse en los procesos de RCA. En algunos países, los tribunales formales incluyen unidades de mediación que permiten a los jueces remitir los casos a un mediador profesional, a

solicitud de las partes.<sup>92</sup> Cuando los casos llegan a su conclusión y las partes llegan a un acuerdo, los resultados se envían nuevamente al tribunal y se dicta el fallo correspondiente al acuerdo. En otras situaciones, las partes pueden proceder de inmediato a una institución de arbitraje u otro proceso que sea reconocido por el Estado. Este tipo de mediación puede estar guiada por una legislación formal como en Malawi, donde las reglas requieren (con algunas excepciones) que las partes intenten la mediación en todas las acciones civiles pendientes ante el Tribunal Superior y los tribunales subordinados.<sup>93</sup>

En algunos países, los mecanismos formales e informales trabajan en conjunto para colaborar en la aplicación y la protección. En este sentido, las OSC, incluidas las organizaciones comunitarias y religiosas, también pueden desempeñar importantes funciones de mediación a nivel de la comunidad. En Malawi, entre 2008 y 2009 se puso a prueba un Programa de Mediación de Aldeas para mejorar la justicia mediante el fortalecimiento de la capacidad de los mediadores de la aldea que fueron capacitados para manejar faltas menores utilizando las normas de derechos humanos. Las mujeres expresaron su satisfacción con el programa en virtud de que no había costos involucrados y que garantizaba la privacidad y confidencialidad en los casos de violencia doméstica.<sup>94</sup>

De lo anterior se infiere que para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia se requiere un compromiso efectivo con las instituciones de justicia tanto formales como informales. El Recuadro 1.2 presenta algunos consejos sobre cómo lograr esto.

#### **RECUADRO 1.2 Consejos para trabajar con instituciones de justicia formales e informales**

**Promover una interacción sana entre los sistemas formales e informales.** Proponer espacios de compromiso entre los dos sistemas y recomendar leyes del Estado que definan claramente la autoridad y jurisdicción de los sistemas informales en términos de su aplicación de las leyes formales e informales, que en ambos casos deben ajustarse a las normas internacionales. Establecer además un “sistema de control” dentro de las instituciones formales y fortalecer el proceso de apelación para que las decisiones de los tribunales informales puedan ser escuchadas en los formales.

**Pensar de forma creativa e innovadora.** Transformar las instituciones de justicia para garantizar la eficacia, la rendición de cuentas y la receptividad a las cuestiones de género es un esfuerzo a largo plazo que es costoso. Por lo tanto, la programación de la justicia debe explorar nuevos sitios de administración y servicios de justicia, incluidos aquellos que pueden reducir los pasos dentro de una cadena de justicia. Las áreas importantes a considerar incluyen servicios integrados de ventanilla única que ofrezcan asistencia jurídica, concientización y apoyo social; tribunales especializados, tribunales móviles y consultorios jurídicos; servicios de asistencia remotos o asentados y asistencia telefónica gratuita (consulte la Sección 4.1.1). Además, utilizar la tecnología para fortalecer el intercambio de información dentro y entre las instituciones formales e informales a través de modalidades como el Servicio de Mensajes Cortos (SMS) (consulte el Recuadro A.1.20 en los apéndices).

**Trabajar con las instituciones de justicia informal y apoyarlas.** Las contribuciones de los mecanismos informales de justicia a la administración de justicia deben ser plenamente reconocidas y aprovechadas en vista de su influencia para determinar la mayoría de las controversias en muchos países. Si bien existen deficiencias en términos de su aplicación de las normas de derechos humanos, no deben ser señaladas, ya que muchos factores adicionales pueden influir en el acceso de las mujeres a la justicia.<sup>95</sup> Las instituciones informales de justicia podrían respaldarse a través de la codificación del derecho consuetudinario y, si procede, la armonización con el derecho positivo.

## 4.1 ¿Cómo son las instituciones de justicia eficaces, que rinden cuentas y atienden la perspectiva de género?

La CEDAW GR 33 describe seis dimensiones del acceso a la justicia: “justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos jurídicos a las víctimas y rendición de cuentas de los sistemas de justicia”.<sup>96</sup> Estas seis dimensiones que se superponen proporcionan un marco estructurado para el análisis integral del acceso de las mujeres a la justicia en general y sirven para ayudar a evaluar específicamente a las instituciones de justicia.

**FIGURA 1.7** Seis componentes de las instituciones de justicia eficaces, que rinden cuentas y consideran la perspectiva de género



Fuente: CEDAW GR 33, párr. 14.

La programación efectiva debe tener en cuenta a cada una de estas dimensiones. Sin embargo, la justiciabilidad no se detalla en esta Sección porque la orientación proporcionada por la CEDAW GR 33 sugiere que encapsula todas las dimensiones y aspectos cubiertos por este grupo de herramientas: “La justiciabilidad requiere el acceso irrestricto de las mujeres a la justicia así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos en virtud de la Convención como derechos jurídicos”.<sup>97</sup> Esta sección se centra en las cinco dimensiones restantes al destacar cómo sirven como consideraciones intersectoriales en la administración de justicia.

### 4.1.1 Están disponibles

Para garantizar la disponibilidad de las instituciones del sector de la justicia y la seguridad se espera que los Estados garanticen “la creación, el mantenimiento y el desarrollo de cortes, tribunales y otras entidades, según se necesiten, que garanticen el derecho de la mujer de acceder a la justicia sin discriminación en todo el territorio del Estado parte, incluidas las áreas remotas, rurales y aisladas, considerando la posibilidad de establecer tribunales móviles, especialmente para atender a mujeres que viven en esas áreas y utilizar de manera creativa modernas soluciones de tecnología de la información cuando resulte posible”.<sup>98</sup>

La programación requiere un enfoque coherente que aborde la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la buena calidad, los recursos y la rendición de cuentas.

Los servicios de justicia deben existir en tantas ubicaciones geográficas como sea posible.

Las limitaciones en materia de recursos pueden afectar el alcance de la disponibilidad de los servicios de justicia dentro de un Estado.

#### 4.1.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La limitación de recursos podría afectar la capacidad de un Estado para establecer instituciones de justicia en todo un territorio. Los estados con limitaciones de recursos económicos y humanos pueden experimentar un alcance deficiente en regiones fuera de la capital y los esfuerzos para ampliar los servicios podrían no ser posibles sin el apoyo externo. Los desafíos generales asociados con la programación remota y rural pueden agravar aún más la dificultad de implementar programas en estas áreas. Estos incluyen una infraestructura deficiente y una escasez de profesionales capacitados.

#### 4.1.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

El Comité ha observado que la concentración de los tribunales y los órganos cuasi judiciales en las principales ciudades, su falta de disponibilidad en regiones rurales y remotas, el tiempo y el dinero necesarios para acceder a ellos, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la falta de acceso a un asesoramiento letrado de calidad, competente en cuestiones de género, incluida la asistencia jurídica, así como las deficiencias que se suelen observar en la calidad de los sistemas de justicia (por ejemplo, decisiones o sentencias que no tienen en cuenta el género debido a una falta de capacitación, demoras y la longitud excesiva de los procedimientos, la corrupción, etc.), son todos factores que impiden a la mujer el acceso a la justicia.

La disponibilidad exige el establecimiento de tribunales y otros órganos cuasi judiciales y de otro tipo en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, así como su mantenimiento y financiación.

Aseguren que el entorno físico y la localización de las instituciones judiciales y cuasi judiciales y otros servicios sean acogedores, seguros y accesibles a todas las mujeres, considerando la posibilidad de crear dependencias de género como componentes de las instituciones judiciales y prestando especial atención a sufragar el costo del transporte hasta las instituciones judiciales y cuasi judiciales y las que prestan otros servicios a las mujeres que no cuentan con medios suficientes.

Fuente: CEDAW GR 33, párrs. 13, 14(b), 17(e).

1. **Abogar por el desarrollo holístico de las áreas rurales y de difícil acceso entre los asociados gubernamentales.** Los gobiernos deben priorizar la infraestructura (p. ej., carreteras, ferrocarriles, puentes, edificios de los tribunales, estaciones de policía y otras instituciones relacionadas) y sistemas y redes de transporte seguros como parte del desarrollo general de las áreas rurales y otras áreas de difícil acceso. Esto beneficiará a todos los sectores (p. ej., justicia, gobierno local, educación, salud, agricultura) y garantizará el desarrollo holístico de estas áreas.
2. **Considerar enfoques innovadores para la administración de justicia.** Para garantizar un mayor alcance a grupos más grandes de mujeres se debe apoyar la creación de tribunales y consultorios jurídicos móviles, servicios de asistencia remotos o asentados y asistencia telefónica gratuita o subsidiada. El uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) puede ayudar a mejorar el acceso a dichos entornos a través de métodos tales como la transmisión electrónica de información y el uso de teleconferencias para la presentación de testimonios de testigos. Los servicios móviles de administración de justicia deben tener en cuenta los contextos culturales y lingüísticos y los ciclos estacionales (p. ej., las temporadas agrícolas y de pesca y los días de mercado en que las mujeres participan en actividades generadoras de ingresos).
3. **Promover programas parajurídicos comunitarios.** Estos pueden aumentar la disponibilidad de los actores de la justicia en regiones remotas y contribuir a la alfabetización jurídica de las comunidades.

La innovación puede resolver las limitaciones en materia de recursos. Esto puede incluir la prestación de servicios integrados y móviles.

4. **Apoyar a los garantes de los derechos en áreas de difícil acceso.** Garantizar que exista un transporte adecuado, alojamiento y otros arreglos logísticos para los actores de la justicia que están fuera de la sede en lugares remotos. Deben establecerse disposiciones especiales para el personal femenino que se ve obligado por sus circunstancias personales a viajar con los miembros de su familia, en particular con niños pequeños.
5. **Abogar por estancias razonablemente adaptadas para los diferentes grupos.** Las mujeres deben estar seguras en sus entornos inmediatos, y al acercarse y salir de las instalaciones de las instituciones formales e informales. Por lo tanto, la programación debe estudiar cómo poner a disposición las instituciones a las personas con movilidad limitada y que su estancia sea más cómoda y segura para mujeres con niños pequeños, madres lactantes, personas con discapacidades y ancianos.

## 4.1.2 Son accesibles

La accesibilidad requiere que los sistemas de justicia, tanto formales como cuasi judiciales, sean seguros, asequibles y resulten físicamente accesibles a las mujeres, y sean adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres, incluidas las que enfrentan formas interseccionales o compuestas de discriminación.

Fuente: CEDAW GR 33, párr.

La accesibilidad considera las necesidades de las mujeres en distintas capacidades como demandantes, demandadas, imputadas y testigos, y las barreras específicas que pueden enfrentar. Requiere que los sistemas de justicia formales e informales sean seguros, asequibles y físicamente accesibles para todos los grupos de mujeres.<sup>99</sup>

La programación debe abordar los siguientes seis aspectos de accesibilidad identificados por la CEDAW GR 33:<sup>100</sup>

- **No discriminación:** Las instalaciones y los servicios de justicia deben ser accesibles para todos, especialmente para los sectores más vulnerables o marginados de la población, incluidas las mujeres de grupos minoritarios y las mujeres analfabetas.
- **Accesibilidad física:** Las instalaciones y los servicios de justicia deben ser físicamente accesibles para las personas con discapacidades o desafíos de movilidad. Además, deben ser seguras para todas las mujeres, incluidas las que tienen niños pequeños y las mujeres ancianas.
- **Accesibilidad económica:** La justicia debe ser asequible para todas las mujeres. El pago por los servicios de justicia debe basarse en el principio de equidad, que exige que a las mujeres más pobres no se les imponga una carga desproporcionada con los gastos de justicia.
- **Accesibilidad a la información:** La accesibilidad incluye el uso de las TIC por y para las mujeres, el derecho a buscar, recibir e impartir información e ideas sobre las instituciones del sector de la justicia y la seguridad de una manera que las mujeres con diferentes necesidades y niveles de educación puedan comprender.
- **Accesibilidad lingüística:** Los servicios de justicia deben estar disponibles en el idioma del usuario.
- **Accesibilidad cultural:** Los servicios de justicia deben respetar la diversidad e incorporar una dimensión intercultural a la administración, incluido el respeto por las expresiones de la cultura a través de diversos medios.

La accesibilidad no se trata solo de estar presente en una institución de justicia, sino también de la utilización por parte de los grupos destinatarios, independientemente de las circunstancias personales o situacionales.

La programación debe abordar seis dimensiones clave de accesibilidad.

A los efectos de la presente Convención:

La “comunicación” incluye a los idiomas, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, caracteres grandes, el material multimedia accesible, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los lectores humanos, y modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos, incluyendo tecnologías de la información y de las comunicaciones accesibles;

El “idioma” incluye el lenguaje oral y de señas y otras formas de comunicación no verbal

Fuente: Resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades (CRPD), Anexo, Art. 2, 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106.



Arriba: India. Una adolescente sentada en una silla de ruedas mientras los miembros más jóvenes de su familia juegan cerca, en la provincia nororiental de Punjab. © UNICEF/Asad Zaidi

Si las instituciones del sector de la justicia y la seguridad no responden a las necesidades de las mujeres de todos los orígenes, estas no estarán motivadas a utilizarlas. Por lo tanto, la inaccesibilidad puede contribuir a la falta de denuncia de delitos, al abandono de casos en varias etapas a lo largo de la cadena de justicia y a la impunidad. Las mujeres deben estar equipadas con información relevante sobre la institución de justicia a la que buscan acceder y los procedimientos involucrados, en los idiomas y métodos que entiendan. También se les debe garantizar un trato justo y protección contra la discriminación.

#### 4.1.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Buscar reparación jurídica es a menudo costoso para las mujeres.** Las mujeres a menudo son las más pobres entre las personas pobres y no pueden costear la lista interminable de los costos asociados con la búsqueda de justicia. Los costos indirectos de acceder a la justicia (p. ej., las cargas de tiempo y los costos de oportunidad asociados con las demoras) son tan prohibitivos como los costos directos (p. ej., tasas de tramitación, gastos de testigos, traducción, ejecución/aplicación y transporte).
- **La planificación de la justicia tiende a ignorar las necesidades multifacéticas de las personas usuarias de la justicia.** Dentro de una sola jurisdicción, la prevalencia de dife-

rentes grupos étnicos puede dar lugar a diferentes idiomas, y las instituciones del sector de la justicia y la seguridad pueden no tener la capacidad de adaptarse a esta diversidad. Los derechos de las personas con discapacidades y otras mujeres que se enfrentan a formas de discriminación interseccional y múltiple se ignoran en gran parte y no se tienen en cuenta en el desarrollo de la infraestructura, las instalaciones y la administración de justicia.

- **Las instituciones del sector de la justicia y la seguridad en general no publican información.** La falta de información (p. ej., tableros de anuncios simples) sobre el costo oficial de los servicios, la disponibilidad de mecanismos de denuncia, la ubicación de los servicios y la programación de los casos pueden afectar la capacidad de las mujeres para acceder a los servicios de manera oportuna y efectiva.

#### 4.1.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Determinar quién puede resultar excluido de las inversiones de política e infraestructura.** Las intervenciones deben ser inclusivas para todas las mujeres. Por ejemplo, los servicios de interpretación deben estar disponibles en idiomas que reflejen a todos los grupos étnicos en la localidad en cuestión. De acuerdo con la CRPD, la accesibilidad requiere además que haya disponible asistencia personal e intermediarios, lo cual incluye guías, lectores e intérpretes profesionales del lenguaje de señas, así como señalización pública en braille y en formas fáciles de leer y comprender en los edificios y otras instalaciones para personas con discapacidades.<sup>101</sup>
2. **Estudiar medidas para combatir las barreras monetarias al acceso.** Estas pueden incluir la prestación de representación legal pro bono, programas de exención de tarifas, escalas de tarifas basadas en la necesidad y apoyo para los gastos accesorios, como los relacionados con el transporte de las mujeres que interponen demandas y de sus testigos.
3. **Apoyar la prestación de servicios jurídicos gratuitos.** Los servicios jurídicos son más amplios que la asistencia jurídica. El Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención define que “incluye la asistencia jurídica así como los servicios jurídicos proporcionados por los fiscales a las víctimas, particularmente porque en algunas jurisdicciones la víctima no tiene una posición separada en los procesos penales.”<sup>102</sup> Esto es especialmente importante para las mujeres pobres y marginadas, que de otra manera no tendrían acceso a estos servicios. También incluye el uso de criterios adecuados de elegibilidad para la asistencia jurídica<sup>103</sup> y la disponibilidad de información sobre dichos servicios y cómo se puede acceder a ellos. En todos los procedimientos jurídicos se deben proporcionar servicios de asistencia jurídica, asesoramiento jurídico y apoyo judicial a las mujeres sobrevivientes de la violencia para garantizar el acceso a la justicia y evitar la “victimización secundaria”.<sup>104</sup> Los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública deben ser competentes, respetuosos con la confidencialidad de los clientes y dedicar el tiempo adecuado a defenderlos. Además, la asistencia jurídica y los servicios deben estar disponibles en los idiomas locales, incluso cuando se requiera la prestación de servicios profesionales de traducción e interpretación. Para obtener más información sobre asistencia jurídica, consulte la Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal y el Estudio Global sobre Asistencia Jurídica del PNUD/UNODC, Informe Mundial.<sup>105</sup>
4. **Determinar los beneficios y desventajas de las jerarquías dentro de las estructuras judiciales formales e informales.** Los tribunales inferiores tienden a integrarse en las estructuras de gobierno local y , por lo tanto, son a menudo el primer punto de contacto de las mujeres en controversias menores de tipo civil, penal y familiar. El apoyo técnico

Las mujeres se enfrentan a costos directos e indirectos al acceder a la justicia y es posible que no puedan acceder a las instituciones debido a cuestiones de discapacidad o falta de servicios de interpretación.

La programación debe abordar las barreras estructurales que excluyen a grupos específicos de mujeres.

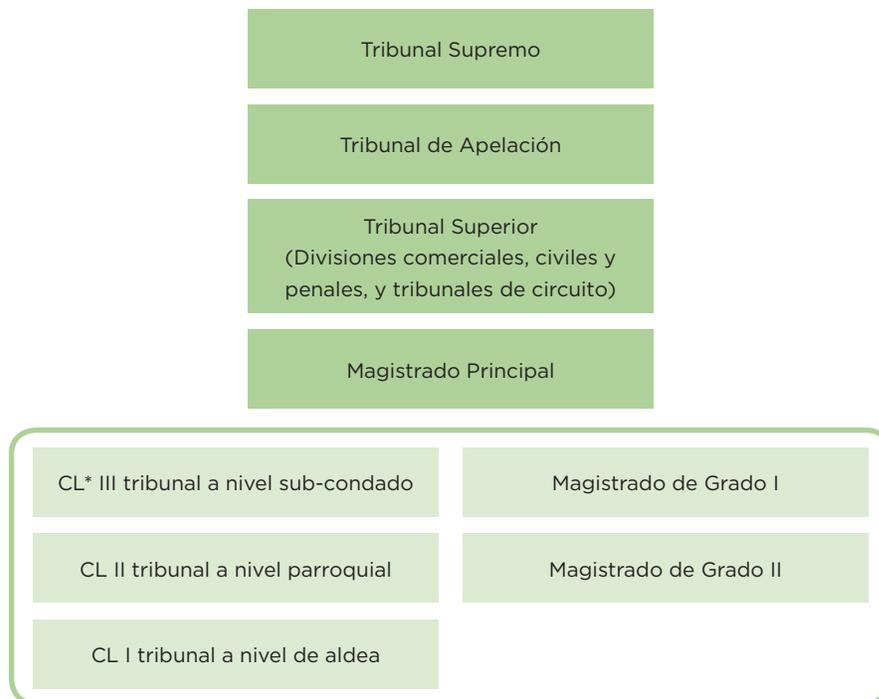
Las exenciones de tasas y los servicios jurídicos gratuitos son medidas efectivas a favor de los pobres.

Invertir en instituciones que puedan llegar a más mujeres y promover una supervisión y apoyo efectivos para garantizar la observancia de los principios de derechos humanos.

y financiero al sector de la justicia y la seguridad para mejorar la eficacia de dichos tribunales minimizaría la carga financiera de apelar a los tribunales superiores más caros cuando los tribunales inferiores no están familiarizados con las normas procesales, probatorias y sustantivas pertinentes. Aunque se basan en la estructura social y la influencia geográfica, las instituciones informales también están sujetas a jerarquía. En entornos tradicionales, la autoridad disciplinaria se origina en la comunidad y está presente en el pueblo, el linaje y la familia. Los jefes de estas instituciones estratificadas desempeñan un papel importante en la resolución de controversias, incluyendo la facilitación de apelaciones a niveles más altos, tales como los Jefes Supremos, cuyas áreas de influencia pueden extenderse a varias comunidades. A modo de ejemplo, el área inferior de la Figura 1.8 destaca los tribunales a los que las mujeres más pobres de Uganda tienen más probabilidades de acudir en primera instancia.<sup>106</sup>

5. **Las instituciones de justicia especializadas pueden tener un impacto positivo en las experiencias de justicia de las mujeres.** Los amplios mandatos tienen el beneficio de brindar a las instituciones de justicia oportunidades para abordar una variedad de necesidades de justicia de las mujeres. Las instituciones especializadas también son útiles porque son fácilmente identificables por nombre y ubicación y, por lo tanto, es más probable que las mujeres las conozcan (p. ej., tribunales de familia, tribunales de violencia doméstica, tribunales especializados en delitos sexuales y tribunales de reclamos menores), incluso en idiomas locales. Si cuentan con los recursos adecuados, las instituciones especializadas pueden abordar necesidades específicas y, en algunas situaciones, una combinación de funciones o servicios especializados (p. ej., tribunales de familia y de violencia doméstica) para lograr la efectividad de costos.

**FIGURA 1.8 Estructura de los tribunales de Uganda**



\*CL = consejo local.

Fuentes: Adaptado de [El Tercer plan estratégico de inversión de los JLOS \(SIPIII\) 2012/13-2016/17](#), de Los Sectores de la Gobernanza, la Justicia y el Orden Público (JLOS) de Uganda, pág. 4, (Kampala, 2013) y [Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Afrontar las barreras en el sistema de administración de justicia de Uganda](#), pág. 80, (en preparación) de la ONU-Mujeres.

### 4.1.3 Son de buena calidad

De acuerdo con la CEDAW GR 33, “la buena calidad de los sistemas de justicia requiere que todos los componentes del sistema respeten las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad y provean, de manera oportuna, recursos apropiados y efectivos que se ejecuten y den lugar a resoluciones de controversias sostenibles que tengan en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres. Requiere también que los sistemas de justicia se contextualicen, sean dinámicos, participativos, abiertos a las medidas innovadoras prácticas, sensibles a las cuestiones de género y tengan en cuenta las crecientes demandas de justicia por parte de las mujeres”.<sup>107</sup> La buena calidad también abarca las reformas sectoriales, la innovación en la administración de justicia y la protección de la privacidad y la seguridad de las mujeres como demandantes y testigos.<sup>108</sup>

#### 4.1.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Capacidades limitadas, prejuicios culturales y actitudes discriminatorias.** La aplicación de procedimientos y normas probatorias puede verse influenciada por un conocimiento limitado de los derechos de las mujeres, estereotipos negativos y prejuicios, que pueden repercutir en la facilidad con la que progresan los casos a lo largo de la cadena de justicia, incluso si los delitos son o no investigados y juzgados efectivamente.
- **La falta de garantías de privacidad y seguridad.** Los procedimientos podrían no estar desarrollados o aplicados a lo largo de la cadena de justicia para proteger la privacidad de mujeres peticionarias, testigos o demandadas.
- **Demoras en la administración de justicia.** Los retrasos pueden deberse a la capacidad inadecuada de los recursos humanos, los problemas en la transmisión de información en largas distancias o a lo largo de la cadena de justicia, las dificultades para reunir pruebas y las superposiciones o deficiencias en los mandatos institucionales.

#### 4.1.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Apoyar el desarrollo de capacidades de los actores de justicia formales e informales.**<sup>109</sup> La creación de capacidad debería estar orientada hacia la modificación de las reglas y del comportamiento del personal administrativo y operacional del sector de justicia, con el objetivo de eliminar las actitudes discriminatorias. Los actores de la justicia deben conocer las normas internacionales y nacionales sobre la igualdad de género para combatir conductas que priven a las mujeres de una justicia de calidad. Estas incluyen los prejuicios, los mitos, la estigmatización y los estereotipos en su interacción con las mujeres demandantes y con las colegas. La creación de capacidad debería vincularse con los estándares de desempeño laboral con perspectiva de género y con la adopción de incentivos en el lugar de trabajo para fomentar el respeto de los derechos humanos. Para que la creación de capacidad tenga un impacto, debe ser culturalmente relevante y adaptada a las comunidades atendidas.
2. **Enfoque en el cambio sistémico a largo plazo.** La reforma de la cultura institucional implica un cambio de conducta que toma tiempo. Se debe prestar atención al desarrollo de alianzas con institutos de capacitación profesional para integrar los derechos de las mujeres en los planes de estudio, así como colaborar con asociaciones profesionales para hacer lo mismo con la educación jurídica continua. La capacitación sobre los derechos de las mujeres debería ser obligatoria para el personal de nivel básico y deberían diseñarse programas adaptados para abordar las necesidades específicas. Una autoevaluación de la programación de la Comisión Europea en el sector de justicia señaló que había “muy poca evidencia” disponible para determinar si el personal de justicia se volvió más sensible a las cuestiones de género después de la capacitación.<sup>110</sup>

La calidad de las instituciones determina si las mujeres elegirán acceder a la justicia

La escasa capacidad, la carencia de imparcialidad, la falta de privacidad y las demoras pueden desalentar a las mujeres para acceder a la justicia.

El desarrollo de capacidades, incluir los derechos de las mujeres en los planes de estudio y la prestación de apoyo psicosocial a las instancias judiciales, pueden mejorar la calidad de la justicia.

Teniendo en cuenta estas incertidumbres, el desarrollo de capacidades debe planificarse como una inversión a largo plazo, con el objetivo de reformar la cultura institucional a través de cambios en las políticas de recursos humanos y evaluaciones de desempeño del personal al final de año.

3. **Determinar los mejores puntos de entrada para combatir la corrupción.** Institucionalizar procedimientos y mecanismos de denuncia, escuchar a las mujeres, registrar e investigar sus quejas en espacios de justicia seguros y confidenciales y tomar medidas disciplinarias contra los culpables, ayudará a reducir las prácticas corruptas.
4. **Los garantes de los derechos también necesitan ayuda.** Promover la disponibilidad y el uso de apoyo psicosocial por parte de los actores de la justicia para ayudar en la recuperación del agotamiento y el trauma que resulta de lidiar con una diversidad de cuestiones relacionadas con la justicia. Esta es una consideración relativamente nueva para la programación de justicia, pero debe ser adoptada como un aspecto importante de la administración de justicia que puede mejorar la calidad.<sup>111</sup>
5. **Evaluar las causas de atrasos y demoras e identificar soluciones sostenibles.** Se debe prestar atención a las demoras en los procesos que incluyan órdenes de protección, solicitudes de acceso a la propiedad conyugal, órdenes de custodia de menores y solicitudes relacionadas con las necesidades de las mujeres con discapacidad, mujeres embarazadas, madres lactantes, mujeres con niños pequeños y mujeres de edad. Las soluciones podrían incluir vías claras de remisión entre las instituciones de justicia formales e informales en todos los niveles (comunitario, subnacional y nacional), claridad sobre los roles y mandatos institucionales, creación de sistemas de seguimiento de gestión de casos y ampliación del horario de trabajo de las instituciones de justicia informal a las tardes y fines de semana.
6. **Alentar a las instituciones a proteger la privacidad de las mujeres en su calidad de solicitantes, víctimas de delitos, sobrevivientes de violencia, testigos, demandadas y presas.** Esto puede lograrse mediante la adopción de seudónimos, testimonios a puerta cerrada, confidencialidad de las declaraciones y pruebas, exclusión de los procedimientos a la cobertura por los medios y disposiciones de seguridad para los testigos bajo programas especiales de protección de testigos.

---

Adoptar medidas para garantizar que las mujeres no se vean sometidas a demoras indebidas en sus solicitudes de órdenes de protección y que todos los casos de discriminación basada en el género comprendidos en el derecho penal, incluidos los de violencia, sean tramitados de manera oportuna e imparcial.

Fuente: CEDAW GR 33, párr.

---

#### 4.1.4 Suministran las vías de recurso apropiadas

La provisión de vías de recurso requiere que los sistemas de justicia ofrezcan a las mujeres una protección viable y una reparación significativa de cualquier daño que puedan haber sufrido.<sup>112</sup> El acceso a vías de recurso es un derecho básico garantizado por la Resolución 217A(III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>113</sup> Los recursos deben ser efectivos (es decir, abordar el agravio cometido) y deben ser aplicados por una autoridad competente según lo dispuesto en la Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>114</sup> Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.<sup>115</sup> Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>116</sup> Resolución 2106(XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

Los recursos importantes están garantizados por el derecho internacional y determinan firmemente si la justicia será transformadora para las mujeres.

Racial,<sup>117</sup> y la CEDAW.<sup>118</sup> Otras fuentes incluyen la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

La capacidad de las instituciones del sector de justicia y seguridad para garantizar recursos efectivos es un factor determinante de la calidad y la rendición de cuentas. Dado que la sustantividad y la ejecución de los recursos pueden lograr resultados transformadores para las mujeres, la programación en esta área debe considerar el fortalecimiento y la reforma de los regímenes que rigen las vías de recurso y los enfoques para su aplicación.

Las vías de recurso se describen mejor en términos de los ámbitos del derecho como se ilustra en la Figura 1.9. Los recursos en cada ámbito no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, una mujer podría reclamar una indemnización en un caso civil por los daños que podría haber sufrido en un contexto penal.<sup>119</sup>

**FIGURA 1.9** Vías de recursos por ramas del derecho



Fuente: CEDAW GR 33, párr. 19(b).

#### 4.1.4.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los regímenes legislativos sobre los recursos pueden no estar armonizados con las normas internacionales. Las percepciones de la sociedad sobre las infracciones pueden repercutir en la forma en que ciertas acciones se tipifican como delitos o si se consideran como tales. Por ejemplo, la violencia doméstica puede no ser vista como una transgresión de los derechos humanos y las vías de recurso se pueden entender únicamente en términos de daño a la reputación de la superviviente y de sus posibles perspectivas de matrimonio.<sup>120</sup> La implicación es que las mujeres no estarán efectivamente protegidas por la ley y los transgresores podrían no tener que rendir cuentas por las ofensas que hayan cometido.
- La capacidad de un Estado para ejecutar los recursos puede ser muy baja. Incluso cuando los recursos están claramente establecidos por la ley y/o de conformidad con decisiones judiciales, es posible que no se hayan implementado sistemas de ejecución efectivos.

#### 4.1.4.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. Abogar por una revisión de las vías de recurso contenidas en todas las leyes. La provisión de recursos adecuados debe ser parte integral de los procesos de reforma legislativa relacionados con áreas específicas del derecho. En el derecho penal, por ejemplo, forman parte de los regímenes de castigo y deben ser adecuados, efectivos,

Las mujeres no pueden reclamar vías de recurso a menos que estén expresamente previstos por la ley y puedan ser ejecutados.

Los fondos, como los destinados a pensiones alimenticias, pueden garantizar que las mujeres reciban el apoyo económico que legalmente les corresponde, incluso cuando haya retrasos en las vías de recurso o estos sean inadecuados o no se ejecuten.

Como principio, la rendición de cuentas es inseparable del estado de derecho en el contexto del enfoque de programación basado en los derechos humanos.

oportunos y proporcionales a la demanda o al daño sufrido. Sin embargo, las vías de recurso pueden tener un impacto sobre más de un ámbito (p. ej., órdenes de protección en casos penales y familiares) y también deben llenar vacíos en las leyes existentes (p. ej., tomar en cuenta las actividades domésticas y de cuidado no remuneradas de las mujeres al evaluar daños o compensación).<sup>121</sup> Llevar a cabo una revisión de los regímenes de reparación existentes ayudará a determinar las deficiencias y las nuevas medidas que deben adoptarse.

2. **Invertir en supervisión y ejecución.** Los departamentos administrativos pertinentes dentro de las instituciones del sector de justicia (p. ej., secretarios, alguaciles e inspectores) a menudo son los menos reconocidos. Esas unidades deberían hacerse más visibles y recibir un porcentaje razonable de los presupuestos asignados al sector de la justicia y la seguridad para garantizar su eficacia. Además, los organismos como las INDH deben hacer un seguimiento de sus decisiones y la posterior ejecución como parte de sus mandatos generales en relación con la supervisión de los derechos humanos.
3. **Abogar y ayudar en la creación de fondos específicos para las mujeres o fondos de manutención.** Esto garantizará que la disponibilidad de las vías de recurso no dependa de factores ajenos al control del sector de justicia y que se ofrezcan soluciones provisionales para que las mujeres no se vean afectadas por los pagos financieros retrasados.<sup>122</sup>

#### 4.1.5. Rinden cuentas

El Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas (consulte la Figura 1.1) identifica la rendición de cuentas y el estado de derecho como un principio de programación de los derechos humanos: “Los Estados y otros garantes de los derechos son responsables del cumplimiento de los derechos humanos. En este sentido, tienen la obligación de cumplir con las normas y estándares jurídicos consagrados en los instrumentos de derechos humanos. En caso de no cumplir con su deber, los titulares de derechos perjudicados están facultados para iniciar procesos judiciales ante un tribunal competente u otro organismo de arbitraje con el fin de obtener la debida reparación de los daños de conformidad con las reglas y los procedimientos previstos por la ley.”<sup>123</sup>



Arriba: Túnez. Dos niñas del distrito de Hammam Mellegue. © Banco Mundial/Arne Hoel.

La rendición de cuentas de un sistema de justicia implica una “*evaluación* de la idoneidad del cumplimiento y la imposición de una *medida correctiva* o recurso en casos de incumplimiento. La rendición de cuentas desde una perspectiva de género requiere que las decisiones y acciones de los actores públicos puedan ser evaluadas por mujeres y hombres por igual”.<sup>124</sup>

Dentro del contexto del acceso de las mujeres a la justicia, se asegura la rendición de cuentas de los sistemas de justicia a través de la vigilancia con el fin de garantizar que se cumplan los principios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad y provisión de recursos. La rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones del personal del sector de la justicia y la seguridad y su culpabilidad legal en caso de que violen la ley.<sup>125</sup> Los actores de la justicia, como el poder judicial, la policía y los servicios judiciales en todos los niveles (nacional, subnacional y comunitario) y en todos los entornos (formal, informal y semiformal) deben rendir cuentas a todas las mujeres que accedan a los servicios de justicia.<sup>126</sup>

#### 4.1.5.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Los sistemas de justicia que rinden cuentas requieren un marco de seguimiento.** Las instituciones del sector de la justicia y la seguridad no están acostumbradas a las evaluaciones del cumplimiento y la gestión de casos a través de indicadores fiables y la recopilación de datos. Dichos procesos pueden necesitar la aceptación y aprobación tanto política como administrativa.
- **La lejanía geográfica puede representar retos significativos para el seguimiento.** Los ciclos estacionales y la lejanía pueden afectar la capacidad de los inspectores de justicia para llevar a cabo visitas de seguimiento.
- **La impunidad y la corrupción entre los actores de la justicia pueden reducir significativamente la rendición de cuentas de un sistema.** Las personas encargadas de la justicia ocupan posiciones de influencia y poder en contraste con las personas usuarias. Esto puede causar la resistencia a las intervenciones destinadas a mejorar la transparencia y el funcionamiento eficaz del sistema para el acceso de las mujeres a la justicia.

#### 4.1.5.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Apoyar el cambio institucional.** Empezar un análisis participativo de las deficiencias en la rendición de cuentas, los beneficios de eliminar los obstáculos para la rendición de cuentas del propio sistema de justicia y los posibles incentivos (p. ej., premios del sector público para las instituciones de justicia que estén implementando con éxito reformas destinadas a hacer sus procesos transparentes y a la aplicación efectiva de sanciones por corrupción).
2. **Proporcionar apoyo para la recopilación de datos administrativos y sistemas de gestión de información.** La programación podría apoyar el mantenimiento de registros y el flujo de información entre diferentes instituciones. Sin embargo, cuando la programación pretenda asumir la responsabilidad de algunas funciones de recopilación y análisis de datos, los profesionales deben considerar la sostenibilidad de tales esfuerzos y asegurarse de comunicar todos los hallazgos para que las instituciones de justicia puedan responder a circunstancias y desafíos cambiantes.<sup>127</sup>
3. **Apoyar la vigilancia por parte de actores externos.** Las INDH y otros actores estatales independientes están en mejores condiciones para desempeñar esta función. La ONU-Mujeres de Palestina apoyó a la Institución Nacional de Derechos Humanos de Palestina a través de un Observatorio de Acceso de las Mujeres a la Justicia que supervisa los

Muchas instituciones de justicia aún no han adoptado la rendición de cuentas como parte integral de la cultura laboral.

Utilizar incentivos y desincentivos: recompensar el comportamiento responsable e imponer sanciones después de que las denuncias se investiguen a fondo y se determinen según corresponda.

procesos judiciales y los resultados en casos de violencia contra las mujeres y documenta las violaciones de los derechos de las mujeres que son resultado de leyes y procedimientos discriminatorios.<sup>128</sup> En Uganda, el Gobierno estableció divisiones de inspección en los tribunales para permitir la vigilancia interna continua y el aseguramiento de la calidad de los procesos y las decisiones.<sup>129</sup>

4. **Promover el establecimiento de mecanismos internos de denuncia.** Los mecanismos de denuncia deben ubicarse dentro de las instituciones de justicia y contar con personal independiente y capacitado para abordar las denuncias de corrupción, abuso de poder y acoso sexual. Se debe proporcionar a las personas usuarias concientización e información sobre la existencia de tales estructuras, y contar con programas de sensibilización comunitaria que capaciten en el uso de los mecanismos de denuncia y otros espacios para exigir la rendición de cuentas. También se debe garantizar la privacidad y la confidencialidad de las personas usuarias y se deben tomar medidas disciplinarias apropiadas contra el comportamiento inapropiado.

---

Los datos deben incluir, aunque no con carácter exhaustivo:

- El número y la distribución geográfica de los órganos judiciales y cuasi judiciales
- El número de hombres y mujeres que trabajan en órganos e instituciones judiciales y cuasi judiciales a todos los niveles
- El número y la distribución geográfica de los abogados, hombres y mujeres, incluidos los que proporcionan asistencia jurídica
- La naturaleza y el número de casos y denuncias registrados en los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante
- La naturaleza y el número de casos que tratan los sistemas de justicia formales e informales; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante
- La naturaleza y el número de casos en que se requiere asistencia jurídica y de defensa pública, aceptadas y prestadas; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante
- La duración de los procedimientos y sus resultados; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 20(d).

---

## 4.1.6 Las mujeres participan en las instituciones de justicia

Confronten y eliminen obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia y cuasi judiciales y los proveedores de servicios relacionados con la justicia. Tomen medidas, incluso medidas especiales de carácter temporal, para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley, como los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, administradores, mediadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios judiciales y de la justicia penal y especialistas, así como en otras capacidades profesionales.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 15(f).

---

### RECUADRO 1.3 Normas internacionales para la designación de jueces

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, naci-

Las mujeres son con frecuencia las mejores defensoras del acceso de las mujeres a la justicia. Sin embargo, su presencia en instituciones de justicia y procesos de reforma sigue siendo baja en algunos países.

miento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

Fuente: Naciones Unidas, [Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura](#), adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985, A/Conf.121/22/Rev.1.

#### **RECUADRO 1.4 El desafío de la inclusión: La escasa representación de las mujeres en el poder judicial**

Las mujeres siguen estando poco representadas en los cargos judiciales y en la profesión jurídica en todo el mundo, en particular en los más altos cargos; esto indudablemente refleja la discriminación de género institucionalizada dentro del sistema de justicia. Las mujeres que ocupan cargos públicos también deben enfrentar el prejuicio y la discriminación de sus colegas y la sociedad en general por motivo de suposiciones sobre su género. Su comportamiento es escudriñado y criticado duramente, sus cualificaciones son cuestionadas con más frecuencia que las de sus colegas masculinos y es más probable que su objetividad sea cuestionada. Las mujeres a menudo son limitadas o presionadas a trabajar en casos de “bajo perfil”, en áreas del derecho que tradicionalmente se asocian con las mujeres, como el derecho de familia, o confinadas a trabajar en los tribunales inferiores.

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas, Nota del Secretario General, [Independencia de los jueces y abogados](#), párrs. 23-24, 10 de agosto de 2011, A/66/289.

Incluir a las mujeres en las instituciones del sector de la justicia y la seguridad puede producir resultados tangibles para las mujeres, así como crear un efecto amplificador en las instituciones de justicia.<sup>130</sup> Por ejemplo, la evidencia sugiere que aumentar el número de juezas y de otras funcionarias del sector de justicia de primera línea puede crear entornos más favorables para las mujeres en los tribunales y marcar una diferencia en los resultados en los casos de violencia sexual.<sup>131</sup> En un estudio de 39 países, se demostró que la presencia de mujeres policías produjo un aumento de las denuncias por agresión sexual.<sup>132</sup> En Liberia, después de que se desplegó una unidad de policía exclusivamente integrada por mujeres, aumentaron las tasas de denuncia de violencia de género y el reclutamiento de otras mujeres en la fuerza policial. A pesar de esta evidencia, la participación de las mujeres en la administración de justicia formal e informal varía ampliamente entre países y regiones, lo que refleja en parte la naturaleza patriarcal de las estructuras formales e informales de toma de decisiones.<sup>133</sup>

Las mujeres siguen estando poco representadas en el sector de la justicia formal. A nivel mundial, solo el 27 % de los cargos de juez están ocupados por mujeres.<sup>134</sup> Además, en promedio, las mujeres constituyen apenas el 9 % de la fuerza policial, con tasas apenas del 2 % en algunos países.<sup>135</sup> En Afganistán, las mujeres suman 186 entre 1800 jueces, y 300 entre 1700 abogados defensores.<sup>136</sup>

Sin embargo, la representación de las mujeres en el poder judicial se acerca al 50 % en Europa Central y Oriental y en Asia Central, y la proporción más alta corresponde a Serbia, Eslovenia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.<sup>137</sup> La [Constitución de Ruanda de 2003, enmendada en 2015](#), reserva el 30 % de los puestos de toma de decisiones para mujeres y alrededor de la mitad de los magistrados de su Corte Suprema son mujeres.<sup>138</sup> Algunos Estados árabes han logrado progresos notables en reducir la brecha entre los géneros en el poder judicial: las mujeres representan el 28 % del poder judicial en Túnez, el 23.5 % en Argelia y el 20 % en Marruecos.<sup>139</sup>

El grado de participación femenina en la resolución informal de controversias también puede variar de comunidad en comunidad. En la capital provincial afgana de Sar-e Pul, las

Las instituciones del sector de la justicia y la seguridad son percibidas como ámbito de los varones.

Las disposiciones constitucionales sobre la acción afirmativa sirven como puntos de entrada para el compromiso político sobre la representación efectiva de las mujeres en las instituciones del sector de la justicia y la seguridad.

líderes comunitarias pueden interceder en nombre de las mujeres en la comunidad y actuar como sus defensoras en los foros gubernamentales y comunitarios.<sup>140</sup> En las comunidades matrilineales de Ghana, se sabe que las “reinas madres” nombran jefes y toman parte en la resolución de disputas.<sup>141</sup> La ley que estableció el tribunal del consejo local de Uganda establece que “al menos dos miembros del tribunal del consejo local a nivel municipal, divisional o regional serán mujeres”<sup>142</sup> y ya sea el puesto de presidente o de vicepresidente se asignará a una mujer.<sup>143</sup> En Ecuador, la Constitución exige que las instituciones de justicia indígena garanticen (1) la participación de las mujeres; (2) el respeto por las normas internacionales de derechos humanos; y (3) el respeto por las disposiciones de la Constitución. La supervisión constitucional es emprendida por un tribunal de apelación compuesto por jueces o juezas indígenas y del Estado.<sup>144</sup>

#### 4.1.6.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Barreras culturales y roles estereotipados de mujeres y hombres.** El mantenimiento del estado de derecho, la seguridad y el acceso a la justicia son a menudo percibidos como un privilegio masculino. Esto está arraigado en la creencia de que los hombres son los protectores del orden público. Las mujeres uniformadas a menudo deben adoptar tendencias de machismo para ser aceptadas por la comunidad de la justicia y la seguridad. Los estereotipos y las nociones insostenibles sobre las mujeres en el sector de la justicia y la seguridad incluyen creencias tales como: (1) hay una falta de mujeres calificadas para cubrir los puestos existentes; (2) las mujeres no pueden involucrarse en áreas específicas de la aplicación de la ley porque son demasiado peligrosas o requieren largas horas de trabajo; y (3) las mujeres no pueden trabajar o concentrarse de manera efectiva en su trabajo durante su ciclo menstrual o cuando están embarazadas.
- **Relegación y segregación institucional.** De lo anterior se deduce que las mujeres a menudo son relegadas a instituciones y funciones que coinciden con sus instintos maternales, roles y experiencias percibidos. Muchas de esas funciones e instituciones se relacionan con el bienestar, la familia y los hijos. Si bien esto puede ser un avance positivo si se lleva a cabo con la visión estratégica de mejorar la participación de las mujeres con el sistema de justicia, también podría dar lugar a la segregación por género, si las mujeres no tienen oportunidades de trabajar en otras áreas.
- **Las instituciones del sector de la justicia y la seguridad pueden ser reacias a la acción afirmativa.** Las experiencias históricas de discriminación de género en la educación jurídica y el empleo en el sector de la justicia y la seguridad exigen que se tomen medidas especiales para nivelar las condiciones entre hombres y mujeres. Los responsables de la toma de decisiones pueden mostrar una falta de voluntad política para corregir tales desigualdades.

#### 4.1.6.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Trabajar con el gobierno y los actores relacionados para diseñar, dar forma e implementar compromisos de acción afirmativa.** La [Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional](#) de la ONU-Mujeres revela que 85 países actualmente incluyen en sus constituciones disposiciones sobre acción afirmativa relacionada con el género.<sup>145</sup> Estas ofrecen oportunidades de participación en el plano de las políticas nacionales y entre las instituciones del sector de la justicia y la seguridad, así como la promoción entre los órganos nacionales de nombramiento para implementar tales disposiciones. Los objetivos de acción afirmativa para el sector también podrían integrarse en la política de acción afirmativa más amplia del Estado para garantizar vínculos efectivos con los compromisos de las políticas nacionales hacia las mujeres. Los organismos de la ONU deben apoyar plenamente a las asociaciones nacionales de mujeres profesionales (p. ej., abogadas privadas, juezas, policías, fiscales, militares, agentes de inmigración) y co-



Arriba: Túnez. Dos amigas se reúnen cerca de La Goulette. © Banco Mundial/Arne Hoel.

laborar para identificar a mujeres para asumir puestos dentro de estos sectores. También se puede mejorar la participación femenina en la profesión jurídica a través de programas de becas y tutoría.

2. **Promover el liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones.** Si bien la inclusión de las mujeres es una prioridad, es necesario ir más allá de los números para lograr un impacto sostenible. Se necesitan mujeres en posiciones de liderazgo para ayudar a establecer prioridades de toma de decisiones que faciliten la inclusión continua de las mujeres y las condiciones para que prosperen en dichas instituciones. En este sentido, la atención debería centrarse en las mujeres como responsables de la toma de decisiones en lugar de relegarlas a puestos secretariales y administrativos. También se pueden instituir mecanismos de apoyo entre pares y asociaciones entre mujeres profesionales para un valioso intercambio, aprendizaje y apoyo mutuo. Las asociaciones profesionales u otros mecanismos de apoyo también pueden representar los intereses de las mujeres en las negociaciones con los responsables de la toma de decisiones, como los comités de nombramiento. Además, los acuerdos de protección social, como la licencia de maternidad y familiar, los mecanismos de pensiones que no penalizan a las mujeres y las medidas de protección contra la discriminación y el acoso sexual ayudarán a atraer y retener a las mujeres en el sector.

## 5.0 Empoderamiento jurídico de las mujeres

### RECUADRO 1.5 El porqué y para qué del empoderamiento jurídico de las personas pobres

A fin de que los estados garanticen el derecho a la protección de sus ciudadanos, los sistemas pueden y deben modificarse de manera sistemática. El empoderamiento legal constituye una fuerza central en tal proceso de reforma. Dicho proceso implica que los estados asuman su deber de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, y que las personas pobres tomen cada vez más conciencia de sus derechos y se beneficien de las oportunidades que emanan de ellos, mediante su propio esfuerzo y el de quienes los apoyan, de redes sociales extendidas y de los gobiernos. Los elementos del empoderamiento legal tienen fundamento en el espíritu y la letra de las normas internacionales de derechos humanos, especialmente en el Artículo 1° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reza “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Fuente: Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, *La ley: Clave para el desarrollo sin exclusiones*, Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, vol. I, pág. 4, (Nueva York, Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres y el PNUD, 2008).

Las inversiones en el entorno jurídico y en la construcción institucional de la justicia se mantienen cuando las mujeres participan en reformas y exigen justicia

El empoderamiento jurídico de las mujeres las coloca en primera línea de acceso a la justicia y fortalece su capacidad para defender sus derechos en la sociedad. Los programas que empoderan a las mujeres refuerzan su voluntad y capacidad para identificar sus necesidades jurídicas. Apoyan la capacidad de las mujeres para abordar problemas dentro de sus propias comunidades de una manera que respeta la dignidad personal y los derechos humanos y defiende la capacidad de las mujeres para obtener recursos significativos. Empoderar a las mujeres requiere el diseño del programa más creativo, culturalmente apropiado y matizado. La orientación en esta área explora cómo hacer visibles a las mujeres en los procesos de reforma jurídica; cómo fortalecer la alfabetización jurídica y la concientización de los derechos de las mujeres y cómo apoyar a las organizaciones locales.

**FIGURA 1.10** Tres elementos del empoderamiento jurídico de las mujeres



Empoderar a las mujeres refuerza sus capacidades como agentes de cambio en la reforma jurídica y los procesos judiciales. Requiere una programación holística para (1) mitigar las normas sociales y culturales discriminatorias (p. ej., normas que impiden que las mujeres hablen con la policía) y (2) ampliar las oportunidades para que las mujeres ejerzan su voluntad con respecto a sus derechos jurídicos (p. ej., que las mujeres impulsen procesos de reforma para que las leyes tengan en cuenta las cuestiones de género).

## 5.1 Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica

Si bien la creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia (consulte la Sección 3.0) considera principalmente la reforma sustantiva de leyes y políticas, empoderar a las mujeres implica el proceso de reforma jurídica en sí mismo, centrándose en quién participa e impulsa esas reformas. La representación, la voz y la participación de las mujeres son fundamentales para promover la igualdad sustantiva. La inclusión de las mujeres en la reforma jurídica es, por lo tanto, un componente crítico para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia.

La inclusión de las mujeres en la reforma jurídica puede tomar muchos caminos diferentes (p. ej., mujeres que prestan servicios como miembros electos o designados de órganos de revisión constitucional, en el parlamento, encargadas de formulación de políticas designadas en diversos ministerios o departamentos, funcionarias electas o designadas en el go-

Las voces y opiniones de las mujeres deben reflejarse en las reformas que tienen como objetivo mejorar la administración de justicia para ellas.

bierno local). También puede haber puntos de entrada para la participación de las mujeres como ciudadanas individuales o miembros de la sociedad civil en contextos en los que la participación pública está integrada en el proceso de elaboración de políticas o leyes.

La representación y la participación de las mujeres en la reforma jurídica en las capacidades mencionadas anteriormente es importante porque aportan diferentes perspectivas al proceso de reforma, incluyendo una comprensión de cómo las leyes las afectan de manera diferente que a los hombres. Esto también subraya la importancia no solo de la participación de las mujeres, sino también de la inclusión de intereses diversos. Por ejemplo, factores como la falta de guarderías infantiles pueden impedir que las mujeres accedan a la justicia. Lo mismo podría decirse sobre las diferentes experiencias de mujeres marginadas y excluidas en contraste con las mujeres privilegiadas en el acceso a la justicia. La inclusión de las mujeres también puede tener un efecto amplificador. La experiencia indica que cuando se incluye a las mujeres en los procesos de reforma constitucional, ellas abogan por la continua representación de las mujeres en las legislaturas posteriores y en otros órganos normativos. Por ejemplo, en Túnez, una cuota electoral llevó a que las mujeres ocuparan el 27% de los escaños en la Asamblea Nacional Constituyente, que fue responsable de la elaboración de la Constitución de 2014. Las mujeres representantes, a su vez, abogaron por la continuación de la cuota electoral para futuras elecciones legislativas, además de la paridad de género en las asambleas electas y otras disposiciones de igualdad de género en la Constitución. Como resultado, las mujeres obtuvieron casi un tercio de los escaños en las posteriores elecciones legislativas y, en 2016, las mujeres parlamentarias encabezaron con éxito una cuota de género en la ley electoral local.<sup>146</sup>

### 5.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Excepciones a la noción general de que las mujeres líderes apoyan los problemas de las mujeres.** Si bien hay evidencia de que el aumento en la representación de las mujeres en los parlamentos generalmente ha sido acompañada de reformas jurídicas a favor de las mujeres,<sup>147</sup> la programación debe reconocer el contexto local y considerar que las mujeres parlamentarias no necesariamente priorizan o tienen consenso sobre estos temas. Por ejemplo, durante el proceso de redacción de la constitución en Colombia, algunas mujeres miembros de la Asamblea Constituyente se desvincularon de las demandas del movimiento feminista.<sup>148</sup> Además, la reforma jurídica es intrínsecamente política y los responsables de la toma de decisiones en general pueden mostrarse reacios a abrir el proceso a intereses contradictorios adicionales.
- **Es posible que las mujeres líderes no tengan una representación política.** Al obtener escaños en la legislatura u otras instituciones, es posible que las mujeres no sean empoderadas políticamente con voz y representación si sus partidos políticos tienen una igualdad simbólica con respecto a sus miembros femeninos y/o solo apoyan a las mujeres que basan sus decisiones en las líneas del partido.
- **Barreras culturales y de seguridad.** Esto podría incluir normas que desalientan a las mujeres para hablar en público o el estigma contra las mujeres que participan en la política. Las mujeres que entran en el ámbito político también enfrentan múltiples desafíos, como la violencia relacionada con la política y la humillante exposición a los medios de comunicación.<sup>149</sup>

### 5.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Las mujeres pueden ser eficaces defensoras de sus propios derechos.** Los actores internacionales pueden tener influencia para abogar por la inclusión de más mujeres entre los responsables de la toma de decisiones. Esto puede ser aún más eficaz cuando se combina con la defensa hecha por las propias mujeres, siempre que esto vaya acom-

La programación debe tener en cuenta las diversas opiniones e intereses de diferentes mujeres, así como las ideas patriarcales arraigadas sobre su estatus en la sociedad,

La movilización oportuna y la formación de coaliciones pueden apoyar el aprovechamiento y la integración de las voces de las mujeres de diversos sectores y circunscripciones.

Las OSC son agentes fundamentales de cambio y pueden dar voz a las mujeres en los contextos nacionales.

En muchos países las asociaciones de abogadas prestan servicios jurídicos efectivos para las mujeres.

pañado de la creación de capacidad sobre cómo interactuar con los responsables de la toma de decisiones. Esto puede incluir el apoyo a la coalición y la formación de consenso entre grupos de mujeres, preparación y capacitación en negociación, mediación, oratoria, mapeo de las partes interesadas, desarrollo de estrategias, comunicación estratégica, cabildeo y difusión.

2. La programación debe diseñarse e implementarse mucho antes de cualquier proceso de reforma. Ya sea que se busque aumentar el número de mujeres en una Asamblea Constituyente o una legislatura, la movilización temprana es fundamental, ya que la selección de los responsables de la toma de decisiones para los procesos de reforma a menudo ocurre mucho antes de que comiencen.

## 5.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

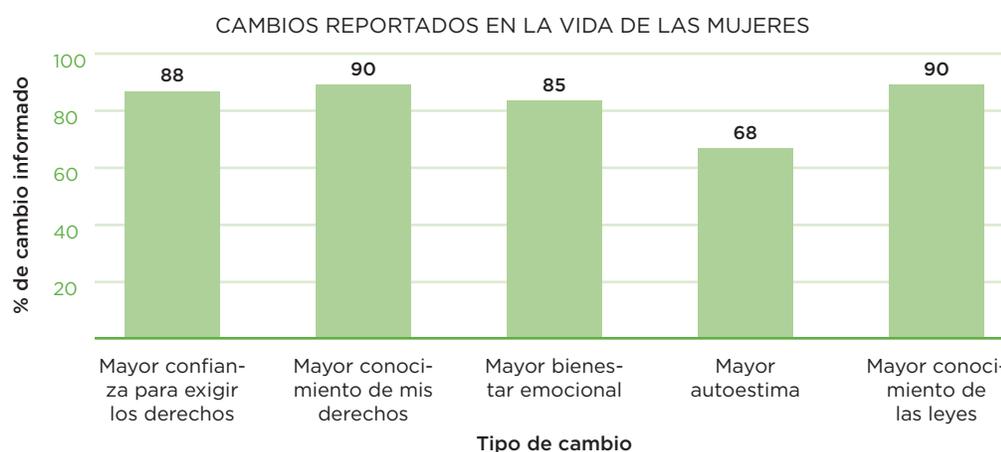
Cooperar con la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria para desarrollar mecanismos sostenibles que apoyen el acceso de las mujeres a la justicia y alienten a las organizaciones no gubernamentales y a las entidades de la sociedad civil a tomar parte en litigios sobre los derechos de las mujeres.

CEDAW GR 33, párr.

Las organizaciones de mujeres están en una posición única para desempeñar un papel transformador para promover el acceso de las mujeres a la justicia y, por lo tanto, ocupar un espacio crítico en la cadena de justicia en la mayoría de los contextos.<sup>150</sup> Las OSC, como los colegios de abogados, las asociaciones de abogados y las organizaciones religiosas, a menudo prestan servicios de justicia por separado, en conjunto o en asociación con el Estado. También realizan actividades de promoción, desarrollo de capacidades, concientización sobre los derechos, litigios estratégicos y vigilancia de los derechos de las mujeres.

Se ha demostrado que los servicios, la promoción y la capacitación proporcionados por este tipo de organizaciones tienen un impacto importante sobre el empoderamiento de las mujeres y la concientización sobre sus derechos. La prestación de servicios jurídicos y la representación ante los tribunales por parte de la Asociación de Abogadas de Zimbabue (ZWLA), por ejemplo, ha mejorado el conocimiento y la confianza de las mujeres para reivindicar sus derechos, como se observó en las encuestas a clientes con una participación de 110 beneficiarias.<sup>151</sup> La Figura 1.11 desglosa las respuestas de las clientas.

FIGURA 1.11 Encuesta de conclusiones de los servicios de ZWLA



Fuente: "Informe de servicios al cliente" de la ZWLA, (2015). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).

Una beneficiaria declaró:

*“El mayor impacto que obtuve de la ZWLA fue el empoderamiento, que me ayudó a conocer y reafirmar mis derechos. Me hizo ser más fuerte y firme. Incluso ahora, cuando me encuentro con alguien que está pasando por lo mismo que yo pasé, estoy en una mejor posición para dar consejos basados en el servicio y la asistencia que recibí de ZWLA.”<sup>152</sup>*

### 5.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- **Las OSC y las OBC tienen limitada capacidad económica y de gestión de recursos humanos.** Las OSC pueden enfrentar desafíos al contratar y retener personal con las habilidades necesarias debido a la incapacidad de competir con los salarios ofrecidos por las instituciones formales del sector de la justicia y la seguridad, o por Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI). Además, en algunos contextos nacionales, el sector no gubernamental se enfrenta a restricciones gubernamentales sobre la recaudación de fondos y áreas de intervención.
- **Las prioridades de financiación más que las necesidades locales son las que impulsan las opciones de programación.** Las prioridades de financiación de los donantes a menudo se establecen con anticipación y carecen de la flexibilidad necesaria para abordar las necesidades locales, incluyendo los servicios de justicia esenciales que brindan las OSC.

### 5.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Proporcionar apoyo financiero y técnico a las OSC.** La OCDE recomienda que los donantes respalden a los grupos de mujeres como vehículos principales en un enfoque de múltiples niveles para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, particularmente en tiempos de transición, durante los cuales desempeñan importantes funciones de vigilancia, defensa y prestación de servicios.<sup>153</sup> Tomando en consideración estas contribuciones potenciales y los problemas de capacidad que enfrentan las OSC, las Naciones Unidas deberían apoyar el trabajo de las diferentes OSC a través de la prestación de apoyo económico y técnico.
2. **Invertir estratégicamente.** El apoyo a las OSC puede estar enfocado a fortalecer y expandir su trabajo en áreas tales como asistencia jurídica, RCA, capacitación para otras partes interesadas, concientización y promoción sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Los elementos de tales intervenciones pueden incluir estrategias para influir en las leyes y políticas e identificar los puntos de entrada y enfoques más apropiados para mejorar la receptividad a las cuestiones de género entre las instituciones del sector de la justicia y la seguridad.
3. **Apoyar la formación de coaliciones.** La formación de coaliciones puede reducir los gastos operacionales de las OSC individuales y servir como plataformas para maximizar el impacto a través de la acción colectiva, el intercambio de recursos y el intercambio de experiencias.
4. **Alentar y facilitar canales de comunicación sostenibles.** Las instituciones de justicia deberían involucrar a las OSC en los procesos nacionales de reforma de la justicia y solicitarles retroalimentación e ideas sobre el diseño efectivo de programas de acceso de las mujeres a la justicia, la implementación y seguimiento del programa, la utilización de plataformas, tales como el sector de la justicia y la seguridad y los equipos de tareas del subsector.
5. **Informes de derechos humanos.** Las OSC pueden identificar e integrar inquietudes relacionadas con el acceso de las mujeres a la justicia en sus informes alternativos al Comité de la CEDAW, otros órganos creados en virtud de tratados y al EPU, y dichas oportunidades pueden utilizarse para articular el impacto de las restricciones del Estado, si lo hubiera, en sus operaciones en este ámbito.

La efectividad de las OSC que trabajan por los derechos de las mujeres está siendo puesta a prueba por la disminución del apoyo de los donantes y la reducción de los espacios en el ámbito de la toma de decisiones y la influencia.

Las Naciones Unidas deben intervenir para apoyar a las OSC que se considera que están suministrando el acceso de las mujeres a la justicia.

### 5.3 Educación sobre los derechos de las mujeres

Las mujeres que no tienen conciencia de sus derechos humanos no están en condiciones de exigir su cumplimiento. El Comité ha observado, especialmente durante el examen de los informes periódicos de los Estados partes, que con frecuencia no se garantiza a las mujeres la igualdad de acceso a la educación, la información y los programas de conocimientos básicos de derecho. Además, lo que saben los hombres sobre los derechos humanos de las mujeres también es indispensable para garantizar la igualdad y la no discriminación, en particular para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 32.

El Comité de la CEDAW ha observado, especialmente en los informes periódicos de los Estados partes, que los Estados a menudo no se aseguran de que los derechos de las mujeres sean ampliamente conocidos tanto por las mujeres como por los hombres.<sup>154</sup> Para que las leyes e instituciones que tienen en cuenta las cuestiones de género sean eficaces y transformadoras, las mujeres deben conocer y comprender sus derechos, y cómo y dónde pueden ejercerlos y lograr su ejecución. Si bien la limitada concientización sobre los derechos y el analfabetismo jurídico son comunes entre mujeres y hombres en muchos contextos, la evidencia sugiere que estos factores tienden a afectar desproporcionadamente a las mujeres. Un estudio sobre alfabetización jurídica en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán reveló que si bien los hombres y las mujeres tenían conocimientos limitados sobre los requisitos legales de un matrimonio válido, el impacto fue especialmente notable en términos de la incapacidad de las mujeres para proteger sus derechos al momento del divorcio.<sup>155</sup>

Por lo tanto, el objetivo principal de la concientización jurídica es equipar a las mujeres con las capacidades y el conocimiento jurídicos que necesitan para participar en los sectores formales e informales de la justicia. Estos programas también pueden tratar de desarrollar la confianza individual y colectiva de las mujeres para exigir esos derechos y garantías que de otro modo están ausentes o son mal implementados. De esta manera, la programación puede estar estrechamente alineada con las actividades centradas en el cambio de actitudes y normas.



Arriba: Marruecos. La clase de primer grado de educación primaria en la aldea de Ait Sidi Hsain, cerca de Meknes. © Banco Mundial/Arne Hoel.

### 5.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las diversas necesidades y capacidades pueden requerir que el diseño del programa sea flexible. El público destinatario de los programas de educación puede incluir una amplia gama de actores con distintos niveles de alfabetización, movilidad y necesidades lingüísticas. Las intervenciones son más efectivas cuando se adaptan a distintos públicos, pero al mismo tiempo implican costos más altos.
- Los conceptos de los derechos de las mujeres pueden variar entre las comunidades. Esto es particularmente relevante en contextos y culturas donde los conceptos de los derechos de las mujeres y la justicia difieren de las definiciones estándar occidentales, creando la necesidad de ajustes lingüísticos y culturales en los programas educativos comunitarios. La programación en estas circunstancias requerirá una comprensión profunda del contexto cultural y social específico de los derechos y las normas.
- La estigmatización u otras barreras culturales pueden impedir que las mujeres participen. En algunos contextos, la alfabetización jurídica se considera como un privilegio esencialmente masculino porque a las mujeres no se les permite reclamar sus derechos a menos que sean respaldadas por un hombre. En otros contextos, a las mujeres no se les permite abandonar sus hogares o se les puede excluir de ser escuchadas en las intervenciones comunitarias.

### 5.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

1. **Determinar la participación previa, actual y futura de las partes interesadas.** Debido a que la educación y concientización son específicas al contexto, aprender de experiencias actuales o pasadas ayudará a simplificar el proceso de planificación y evitará la repetición de enfoques que tengan un impacto limitado. Esto podría implicar el conocimiento de las deficiencias que están siendo subsanadas por otros asociados en la ejecución, la experiencia adquirida y el impacto.
2. **Trabajar con asociados locales para identificar contenido educativo.** Esto es particularmente importante en sistemas jurídicos complejos, donde el entorno y las necesidades pueden estar hiperlocalizados. Este enfoque también puede ser útil en contextos donde la mayoría de las controversias se resuelven en el sistema informal de justicia y requieren un conocimiento profundo de las tradiciones orales.
3. **Enfocarse en profundizar en la concientización de los derechos de las mujeres.** El público destinatario de los programas debería incluir a mujeres, niñas, hombres y niños, incluyendo líderes religiosos y tradicionales. La información se debe difundir en los idiomas locales y a través de una amplia gama de canales (p. ej., radio comunitaria, teatro, SMS) para garantizar un amplio alcance a una amplia variedad de grupos de población. Todos estos programas deben ser dirigidos por mecanismos nacionales para la mujer en estrecha cooperación con los medios, las agencias de educación cívica, las INDH, las OSC y las OBC.
4. **Aumentar el potencial de las mujeres como sus propias agentes de cambio.** Cuando a las mujeres se les permite analizar e interpretar las normas culturales o jurídicas, el sistema puede estar abierto a cambios, particularmente cuando tanto las mujeres como los hombres abogan por ello. Además, cuando las mujeres son informadas sobre sus derechos y se las alienta a debatir o cuestionar las leyes y prácticas informales, pueden ejercer presión sobre los sistemas de justicia consuetudinarios para proteger mejor los derechos básicos.<sup>156</sup>
5. **Medir el impacto de la concientización y generar experiencia adquirida.** Esto puede hacerse mediante encuestas de percepción antes y después de las campañas de concientización para las cuales se han realizado importantes inversiones financieras.

Los programas de concientización deben adaptarse a diferentes audiencias y utilizar múltiples canales, lo que los hace costosos.

Familiarizarse con el contexto local, las deficiencias en materia de concientización y trabajar con las mujeres y los líderes comunitarios para identificar los canales de comunicación más rentables.



Arriba: Nepal. Madre e hija se sientan frente a las ruinas del terremoto en la ciudad de Charikot en el distrito de Dolakha. © UNICEF/Brian Sokol.

## 6.0 Consideraciones para los contextos afectados por crisis

### 6.1 ¿Por qué es importante la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia en contextos de crisis?

Las mujeres en contextos afectados por conflictos tienen más probabilidades de sufrir la violación de sus derechos y es menos probable que accedan a la justicia debido al derrumbe del estado de derecho y al deterioro físico y de los recursos humanos de las instituciones. Durante el conflicto, las mujeres son más vulnerables a diversas formas de VSG, que a menudo se manifiestan en la esclavitud sexual en los campamentos de facciones beligerantes, la violación, la esterilización forzada, el matrimonio forzado, el matrimonio infantil y la violencia doméstica. El conflicto agrava la violencia contra las mujeres porque las protecciones otorgadas por los sistemas formales e informales de justicia, así como las estructuras familiares a menudo se degradan durante esos períodos, dejando a las mujeres con opciones limitadas de recursos, cuando sus derechos han sido violados.

En contextos de conflicto y posteriores a conflictos, las intervenciones para las mujeres y sus familias deben basarse en las evaluaciones que se analizan en la Sección 2.0. Estas deben capturar las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres, incluyendo la reparación y la inclusión en los procesos de paz posteriores a conflictos, tal como los definen las propias mujeres. En tales contextos se incluyen la creación de espacios seguros tanto en las zonas de conflicto como en los campamentos de refugiados, así como el apoyo material y psicológico.

Se necesitan mecanismos de justicia efectivos para juzgar los delitos cometidos contra las mujeres durante y después de los reveses de la crisis. Los datos de una encuesta en Líbano indican que más de un tercio de las refugiadas sirias de entre 20 y 24 años de edad estaban casadas antes de los 18 años.<sup>157</sup> Se estima que las tasas de matrimonio infantil son ahora cuatro veces más elevadas entre los refugiados sirios que antes de la crisis.<sup>158</sup> Aunque el matrimonio infantil ha prevalecido durante mucho tiempo en Yemen, las tasas han aumentado del 32 al 52% en los últimos años, ya que las dotes han disminuido y las familias utili-

El derecho internacional y el “derecho de la guerra” protegen a las mujeres y las niñas como titulares de derechos e imponen obligaciones a los Estados y facciones beligerantes como garantes de los derechos.

zan el matrimonio precoz como un mecanismo de afrontamiento.<sup>159</sup> Además, los contextos de crisis suelen ser duraderos, con un promedio de 39% de casos en los que los Estados que salen de un conflicto regresan al conflicto en los primeros cinco años, y otro 32% en que lo hacen en los siguientes cinco años.<sup>160</sup> Un informe reciente de la OCDE ilustra que las líneas divisorias entre conflicto, posconflicto y desarrollo son cada vez más borrosas.<sup>161</sup> Esto se debe a que las formas actuales de fragilidad son causadas predominantemente por la inestabilidad política interna y la violencia social más que por guerras civiles y transnacionales.<sup>162</sup>

---

Para la mayoría de las mujeres en entornos posteriores a conflictos, la violencia no termina con el alto el fuego oficial o la firma del acuerdo de paz y suele aumentar en las situaciones posteriores a conflictos. El Comité reconoce que muchos informes confirman que, aunque las formas y los lugares de la violencia cambian, lo que quiere decir que puede que ya no exista la violencia patrocinada por el Estado, todas las formas de violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, se intensifican en las situaciones posteriores a conflictos. El hecho de no prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia por razón de género, además de otros factores, como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración no efectivos, también puede dar lugar al aumento de la violencia contra la mujer en los períodos posteriores a conflictos.

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 35.

---

Durante y después de los conflictos, determinados grupos de mujeres y niñas corren un mayor riesgo de ser víctimas de la violencia, en especial la violencia sexual, como en el caso de las desplazadas internas y las refugiadas; las defensoras de los derechos humanos de la mujer; las mujeres de distintas castas, etnias, identidades nacionales o religiosas u otras minorías, a quienes se suele atacar en tanto que representantes simbólicas de su comunidad; las viudas; y las mujeres con discapacidad. Las combatientes y las mujeres en el ejército también son vulnerables a la agresión y el acoso sexual por parte de grupos armados del Estado y ajenos, y por movimientos de resistencia

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 36.

---

#### **RECUADRO 1.6 VSG en contextos posteriores a conflictos**

Factores de riesgo para la escalada de la VSG en contextos posteriores a conflictos:

- Las armas pequeñas y otras armas aún pueden estar en circulación y suponen una amenaza constante
- El hecho de no prevenir, investigar y sancionar todas las formas de violencia por razón de género, además de otros factores, como los procesos de desarme, desmovilización y reintegración no efectivos, puede dar lugar al aumento de la violencia contra las mujeres en los períodos posteriores a conflictos.
- Los excombatientes tienden a experimentar dificultades para adaptarse a la vida familiar y a menudo recurren al abuso de sustancias adictivas y a la violencia doméstica y familiar
- El agotamiento de las tierras debido a un conflicto requiere ajustes en los derechos sobre las tierras comunitarias, y los derechos de propiedad de las mujeres deben ser protegidos

Cómo se ven afectadas las mujeres y las niñas:

- Aquellas en riesgo incluyen a las niñas, las desplazadas internas y las refugiadas, las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, las viudas y las mujeres con discapacidad. Las mujeres pertenecientes a diversas castas, grupos étnicos, nacionales, religiosos u otros grupos minoritarios a menudo son atacadas como representantes simbólicos de su comunidad. Las combatientes y las mujeres en el ejército también son vulnerables a la agresión y el acoso sexual por parte de grupos armados del Estado y ajenos, y por movimientos de resistencia
- Las mujeres continúan siendo amenazadas y victimizadas en sus vidas diarias. Por lo tanto, se necesitan estrategias que reparen las injusticias pasadas y que reformen las estructuras, los sistemas y las sociedades para evitar futuras victimizaciones

- Las sobrevivientes corren el riesgo de ser estigmatizadas, rechazadas y discriminadas por sus familias y comunidades, lo que disminuye su capacidad para acceder a los servicios esenciales. Esto puede ser particularmente un problema para aquellas que quedan discapacitadas o son perjudicadas de otra forma debido a la violencia

Fuente: CEDAW GR 30, párrs. 26, 29, 32, 34-37, 63, 65(b), 67-68, 74, 77.

## 6.2 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

### 6.2.1 Normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario

El proceso de reforma electoral y redacción de una constitución posterior a un conflicto constituye una oportunidad esencial para sentar las bases de la igualdad entre los géneros durante el período de transición y después de este. Tanto el proceso como el contenido de estas reformas pueden establecer un precedente para la participación de las mujeres en la vida social, económica y política en el período posterior a un conflicto, además de proporcionar una base jurídica a partir de la cual los defensores de los derechos de la mujer pueden pedir otros tipos de reformas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que se desarrollen en los períodos de transición.

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 70.

Los críticos de las normas internacionales de derechos humanos dudan de su efectividad como herramienta de programación en situaciones de crisis debido a su limitada ejecutoriedad y a la dificultad de su aplicación en contextos de crisis.<sup>163</sup> Esto a menudo se debe a una interpretación errónea del uso de las disposiciones derogatorias (consulte la Sección 1.1) que, como se señaló, permite a los Estados suspender determinados derechos humanos solamente durante un período limitado. También es importante señalar que la CEDAW, la Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) y la Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), no contienen cláusulas de derogación y por lo tanto no pueden ser derogados en ninguna medida.<sup>164</sup>

Como tal, las normas internacionales de derechos humanos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es aplicable en todas las fases de la experiencia social, económica y política de un país. En situaciones de conflicto, los Estados y otras entidades combatientes también están sujetos al derecho internacional sobre delitos de guerra y de lesa humanidad, incluido el genocidio y el derecho internacional humanitario. El “Artículo 3 común” de los cuatro [Convenios de Ginebra](#) estipula que, en tiempos de conflicto armado, las personas protegidas deben ser “tratadas humanamente en todas las circunstancias, sin distinción desfavorable por motivos de raza, color, religión o fe, género, nacimiento o posición económica, o cualquier otra consideración similar”.<sup>165</sup>



Arriba: Myanmar. Refugiada rohingya cuya familia huyó de la escalada de violencia, parada frente a un refugio. © UNICEF/ Thomas Nybo.

La CEDAW es un tratado no derogable y sigue siendo aplicable durante tiempos de crisis.

Utilizando los principios de programación de las herramientas descritas en esta publicación, las mujeres y las niñas son consideradas titulares de derechos durante los períodos de conflicto, y las partes beligerantes como garantes de los derechos. Las facciones beligerantes tienen, por lo tanto, la obligación de proteger a los civiles y las propiedades civiles y permitir las intervenciones humanitarias.<sup>166</sup>

Jonsson propone los siguientes principios de acción humanitaria para orientar los enfoques para la programación basados en los derechos humanos en tiempos de conflicto:

- *El imperativo humanitario*: Proteger los derechos, la vida, la salud y aliviar el sufrimiento
- *Neutralidad*: Destacar y abordar los abusos cometidos por todas las partes en un conflicto, pero sin tomar partido
- *Imparcialidad*: Tratar a todas las partes en un conflicto de la misma manera
- *Rendición de cuentas*: Todas las partes interesadas (partes en un conflicto, el sistema de las Naciones Unidas y las OSC) rinden cuentas ante la población civil
- *No causar daño*: La ayuda no debe ser utilizada como un instrumento para exacerbar el conflicto
- *Respetar la cultura, las costumbres y la comunidad*: Comprender las costumbres y tradiciones locales ayuda a contextualizar todas las intervenciones
- *Desarrollar la capacidad de la comunidad local*: Enfocarse en la creación de capacidad para brindar asistencia sostenible y evitar crear dependencia en el apoyo externo
- *Coordinación*: Las Naciones Unidas deben unirse en torno a un punto de vista común para lograr el máximo beneficio
- *Género*: Reconocer cómo el conflicto y las respuestas al conflicto afectan a hombres y mujeres de manera diferente como un elemento central de la programación<sup>167</sup>

Como se señaló en la Introducción, las resoluciones relevantes de las MPS establecen vínculos entre el acceso a la justicia, la paz y la seguridad internacionales y la rendición de cuentas del Estado a través de las cuatro dimensiones de la [agenda MPS](#) (prevención, participación, protección y consolidación de la paz, y recuperación). El 7-PAP del Secretario General también busca acelerar la implementación de la RCSNU 1325, así como otras resoluciones, al comprometer al sistema de las Naciones Unidas a cumplir metas específicas. Destaca la necesidad de un mayor acceso a la justicia para las mujeres y las niñas cuyos derechos son violados, incluyendo la promoción de la participación de las mujeres en los mecanismos de justicia y aplicación de la ley después de un conflicto.<sup>168</sup>

## 6.2.2 Legislación nacional

Los contextos afectados por conflictos presentan un conjunto único de desafíos en términos de establecer un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia. En situaciones donde la violencia es generalizada o alcanza el umbral de la guerra civil o internacional, las condiciones pueden no ser propicias para los esfuerzos de reforma jurídica. La programación en tales entornos requiere evaluaciones constantes del conflicto/contexto para identificar oportunidades y puntos de entrada para la reforma jurídica (consulte la Sección 2.0).

El fin de un conflicto puede ofrecer un punto de entrada importante y en ocasiones transformador para la reforma jurídica, en particular a través de *procesos de paz* y *acuerdos de paz* (consulte el Recuadro 1.7). Los 1168 acuerdos de paz estimados en relación con los 102 conflictos entre 1990 y 2015 han tenido una gran influencia en la estructuración de los panoramas políticos y jurídicos nacionales.<sup>169</sup> Las fases posteriores a un conflicto a menudo

Los contextos posteriores a conflictos brindan oportunidades únicas para exigir reformas constitucionales y legislativas sustanciales.

implican procesos de redacción de constituciones y reformas electorales, que representan oportunidades cruciales para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres (consulte el Recuadro 1.8). Importantes reformas constitucionales, que a veces implican la reescritura integral de una constitución, han tenido lugar en climas de cambios políticos sustanciales y/o conflictos armados. Por ejemplo, desde 1995, en el África subsahariana, se han reescrito 44 constituciones y, de ellas, “19 han sido en países que salen de un conflicto, y 17 en países donde los conflictos fueron de alta intensidad... o de larga duración”.<sup>170</sup> Estos procesos de redacción representan importantes puntos de entrada para las reformas constitucionales que apoyan el acceso de las mujeres a la justicia y más específicamente para la incorporación de disposiciones que apoyen la CEDAW y otros instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. Las mujeres son participantes constitucionales por derecho propio y deben seguir figurando en los procesos de revisión constitucional como defensoras, miembros de órganos de revisión constitucional y redactoras.

**RECUADRO 1.7 Los períodos de resolución posteriores a conflictos pueden ofrecer importantes puntos de entrada para la reforma jurídica**

Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: (a) las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después del conflicto; (b) medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de resolución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; (c) medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, *particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el poder judicial*.

Fuente: [Resolución 1325](#) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, párr. 8, 31 de octubre de 2000, S/RES/1325(2000). [Énfasis añadido].

**RECUADRO 1.8 La elaboración de constituciones es una parte fundamental del proceso de transición y de la promoción de los derechos de las mujeres**

Los procesos de elaboración de constituciones son un aspecto central de las transiciones democráticas, la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Para las Naciones Unidas, la elaboración de constituciones es un concepto amplio que abarca el proceso de redacción y la esencia de una nueva constitución, o las reformas de una constitución existente. Tanto el proceso como la esencia son fundamentales para el éxito de la elaboración de la constitución. El diseño de una constitución y su proceso de desarrollo pueden desempeñar un papel importante en las transiciones políticas pacíficas y la consolidación de la paz después de los conflictos. También puede desempeñar una importante función de prevención. La elaboración de una constitución presenta momentos de gran oportunidad para crear una visión común del futuro de un Estado, cuyos resultados pueden tener un impacto profundo y duradero en la paz y la estabilidad.

Fuente: La Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas, [Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones](#), pág. 3, (Nueva York, 2009).

### 6.2.3 Políticas y presupuestos del sector de justicia

La planificación y presupuestación del sector de la justicia y la seguridad son fundamentales para la aplicación del 7-PAP del Secretario General, que exige que el sistema de las Naciones Unidas asigne al menos el 15% de los fondos administrados por las Naciones Unidas en apoyo de la consolidación de la paz a proyectos cuyo principal objetivo sea abordar las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género o empoderar a las mujeres.<sup>171</sup> Además, la [Nota Orientativa del Secretario General, sobre las reparaciones](#)

en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos solicita que las Naciones Unidas promuevan el diseño de una política pública integral y un marco de reparaciones para abordar la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluido el establecimiento de recursos judiciales y programas administrativos de reparación (consulte la Sección 6.3.2).

**CUADRO 1.4** Compromiso de las Naciones Unidas con la planificación de la justicia desde una perspectiva de género

Compromiso	Medidas
<p><b>Planificación posterior al conflicto</b></p> <p>El sistema de las Naciones Unidas institucionalizará más sistemáticamente la participación de las mujeres en (y aplicará el análisis de género a) todos los procesos de planificación posteriores al conflicto para que las necesidades específicas de las mujeres y las niñas y la discriminación de género sean abordadas en cada etapa.</p>	<p>Las entidades pertinentes de la ONU llevarán a cabo una revisión amplia de los arreglos institucionales existentes para incorporar las cuestiones de género en la planificación posterior al conflicto. Los principios se aplicarán a todos los procesos de planificación y estrategia posteriores al conflicto. [párr. 32]</p>
<p><b>Financiación en situaciones posteriores a conflictos</b></p> <p>La ONU se compromete a aumentar la financiación en favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en situaciones posteriores a conflictos.</p>	<p>Cada entidad de las Naciones Unidas iniciará un proceso, en consonancia con su mandato institucional específico y las disposiciones de gobernanza, para sentar las bases del trabajo e invertir en sistemas para realizar un seguimiento de la financiación en favor de la igualdad entre los géneros después del conflicto, y para trabajar para lograr el objetivo de garantizar que al menos el 15 % de los fondos administrados por las Naciones Unidas en apoyo de la consolidación de la paz sean dedicados a proyectos cuyo principal objetivo (de forma coherente con los mandatos existentes) sea abordar las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género o empoderar a las mujeres. [párr. 36]</p>

Fuente: Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre la Participación de las mujeres en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466). Seguimiento del progreso: Plan de acción de 7 puntos.

## 6.3 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

### 6.3.1 Instituciones y actores de los sistemas formales e informales de justicia

Los niveles de violencia contra las mujeres a menudo son más altos en situaciones de crisis. Estos aumentan la demanda en los sistemas de justicia y, por lo tanto, plantean retos significativos sobre la capacidad de todas las mujeres para buscar y obtener justicia, y la capacidad de las instituciones del sector de la justicia y la seguridad para cumplir sus mandatos. Durante el conflicto, las instituciones encargadas tanto de proteger como de responder a los derechos y necesidades de las mujeres apenas funcionan y a menudo hay una escasez de actores de la justicia adecuadamente capacitados. Como resultado, algunas funciones del Estado pueden ser desempeñadas por otros gobiernos, organizaciones intergubernamentales o las OSC. En tales situaciones, los Estados siguen siendo responsables de los actos u

Se espera que el sistema de las Naciones Unidas asigne al menos el 15 % de los fondos administrados en apoyo de la consolidación de la paz a proyectos cuyo principal objetivo sea abordar las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género o empoderar a las mujeres.

omisiones que puedan atribuirse a ellos en virtud del derecho internacional, incluso cuando otras entidades actúen en su nombre. Por lo tanto, se espera que los Estados adopten medidas para garantizar que las políticas y decisiones de las organizaciones que trabajan dentro de sus fronteras geográficas se ajusten a las obligaciones de ese Estado en virtud de la CEDAW.

#### **RECUADRO 1.9 Responsabilidad del Estado de brindar protección en tiempos de conflicto**

Los Estados deben actuar con la diligencia debida para evitar, investigar, sancionar y garantizar la reparación de los actos de particulares o entidades privadas que menoscaben los derechos consagrados en la Convención. Además de exigir a los Estados partes que regulen a los agentes no estatales, el derecho internacional humanitario contiene obligaciones para los agentes no estatales, como partes de un conflicto armado (por ejemplo, insurgentes y grupos rebeldes), como el artículo 3 de los Convenios de Ginebra de 1949 y del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y relativas a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, aunque los agentes no estatales no puedan convertirse en partes de la Convención, el Comité señala que, en determinadas circunstancias, en particular cuando un grupo armado con una estructura política identificable ejerza un control significativo de un territorio y una población, los agentes no estatales están obligados a respetar las normas internacionales de derechos humanos. El Comité hace hincapié en que las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario podrían entrañar responsabilidad penal individual, lo que incluye a los miembros y los líderes de los grupos armados no estatales así como a las empresas de servicios militares.

Fuente: CEDAW GR 30, párrs. 15-16.

\*Nota: Todas las referencias a “la Convención” se refieren a la CEDAW.

Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un Estudio Mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas concluye que las instituciones de justicia informal y el derecho consuetudinario para el cual actúan de mediadoras, a menudo representan los únicos sitios de justicia y resolución de conflictos a los que las personas, particularmente las mujeres, tienen acceso durante tiempos de conflicto. Por este motivo, las instituciones informales de justicia pueden desempeñar un papel crucial en hacer frente a las violaciones de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.<sup>172</sup> Para que la programación de acceso a la justicia sea efectiva, es necesario responder a los desafíos que plantean los entornos de conflicto y posteriores a conflictos. La programación debería considerar centrarse en las medidas de protección y estudiar la creación de estructuras provisionales para proteger a las mujeres. Más específicamente, el Comité de la CEDAW recomienda que los Estados partes garanticen:

- La reparación en relación con los actos de particulares o entidades, como parte de su obligación de actuar con la diligencia debida.
- El rechazo de todo tipo de retroceso en la protección de los derechos de las mujeres para apaciguar a los actores no estatales, como terroristas, particulares o grupos armados.
- El compromiso con los actores no estatales para prevenir las violaciones de los derechos humanos relacionadas con sus actividades en las zonas afectadas por conflictos, en particular todas las formas de violencia de género; la prestación de la asistencia adecuada a las corporaciones nacionales para evaluar y abordar los principales riesgos de violaciones de los derechos de las mujeres; y el establecimiento de un mecanismo efectivo de rendición de cuentas.
- El uso de prácticas que tengan en cuenta la cuestión del género (p. ej., recurrir a agentes de policía de sexo femenino) en la investigación de las violaciones durante y después

de un conflicto para garantizar que se identifiquen y aborden las violaciones cometidas por agentes estatales y no estatales.<sup>173</sup>

### 6.3.2 Recursos

Los contextos afectados por conflictos demuestran importantes “alteraciones” en las relaciones de género (y otras relaciones y roles sociales) a medida que las mujeres asumen roles tradicionalmente dominados por los hombres.<sup>174</sup> Muy a menudo, las mujeres se encuentran desempeñando el papel de cabeza de familia en las que a menudo son sociedades profundamente patriarcales, lo que ocasiona que los hogares y las comunidades se transformen por el desplazamiento, el reclutamiento y las bajas relacionados con conflictos.<sup>175</sup> Aunque estos cambios a menudo aumentan la carga de la atención para las mujeres y las niñas, también presentan nuevas e importantes oportunidades para la participación de las mujeres en esferas y actividades típicamente dominadas por hombres. En asociación con organizaciones de mujeres y mecanismos nacionales para la mujer, la programación debe apoyar los esfuerzos para consolidar y fortalecer los logros a favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a medida que los hombres regresan a casa, para evitar volver a las normas previas al conflicto que relegan a las mujeres al ámbito doméstico y refuerzan los estereotipos tradicionales de género. La programación de empoderamiento de las mujeres y la inclusión y participación de las mujeres en los procesos de reforma posteriores a conflictos son dos vías que deben considerarse para impulsar el empoderamiento de las mujeres en contextos posteriores a conflictos.

Es fundamental para la programación posterior a un conflicto considerar los roles que las mujeres asumieron durante el conflicto y abordar sus vulnerabilidades y necesidades específicas. Es especialmente importante que la consolidación de la paz considere las necesidades de las mujeres, ya que los esfuerzos de consolidación de la paz y de recuperación históricamente han tendido a centrarse en crear el espacio económico para los hombres, en lugar de considerar las necesidades tanto de hombres como de mujeres.<sup>176</sup> Dicha programación podría incluir esfuerzos de reforma agraria que contemplen los derechos de las mujeres a heredar bienes y tierras, y programas de concientización sobre derechos que proporcionen a las sobrevivientes información sobre medios de reparación.

El alcance de las obligaciones de los Estados en la provisión de recursos está establecido en la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones](#). De conformidad con los Principios, para garantizar el respeto y la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los Estados tienen el deber de: tomar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole apropiadas para prevenir las violaciones de los derechos humanos; investigar las violaciones de manera efectiva, rápida, exhaustiva e imparcial, y hacer que las partes responsables rindan cuentas; proporcionar un acceso equitativo y eficaz a la justicia; y proporcionar recursos efectivos, incluida la reparación.<sup>177</sup>

Los recursos para las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario incluyen el derecho de la víctima a:

- Acceso equitativo y eficaz a la justicia
- Reparación adecuada, efectiva y rápida por el daño sufrido
- Acceso a información relevante sobre violaciones y mecanismos de reparación<sup>178</sup>

Las víctimas de una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o de una violación grave del derecho internacional humanitario tendrán igual acceso a

Los profesionales deben ser conscientes de los probables cambios en las relaciones de género y los roles de género, lo que significa que las mujeres podrían asumir más responsabilidades en comparación con los períodos antes o durante la crisis. Tales circunstancias requerirán diversas formas de apoyo, incluida la protección social para las mujeres.

los recursos judiciales efectivos previstos en el derecho internacional. En el cumplimiento de sus responsabilidades, también se espera que el Estado:

- Difunda, a través de canales públicos y privados, información relacionada con todos los recursos disponibles contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario.
- Minimice los inconvenientes a las víctimas, sus familiares y testigos, brindándoles protección contra interferencias ilícitas en su privacidad, contra la intimidación y las represalias, antes, durante y después de procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo que afecten los intereses de las víctimas.
- Proporcione asistencia adecuada a las víctimas que buscan acceso a la justicia por violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario.
- Garantice que las víctimas puedan ejercer su derecho a una vía de recurso ante violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario a través de medios tales como el apoyo jurídico, diplomático y consular.
- Además del acceso a la justicia para las personas, procure desarrollar procedimientos que permitan a grupos de víctimas presentar demandas de reparación y recibir reparación, según corresponda.
- Incluya todos los procesos internacionales disponibles y apropiados en los que una persona pueda tener capacidad jurídica procesal como parte de la provisión de recursos, sin perjuicio de otros recursos internos.<sup>179</sup>

#### **RECUADRO 1.10** Categorías de las vías de recurso

La **restitución** debería, siempre que sea posible, restablecer a la víctima a la situación original antes de las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La restitución incluye, según corresponda: restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

La **indemnización** por cualquier daño que pueda evaluarse económicamente, según corresponda, y en forma proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, como resultado de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como:

- (a) el daño físico o mental;
- (b) la pérdida de oportunidades, incluidas las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- (d) los daños y perjuicios morales;
- (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.

La **rehabilitación** debe incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

La **satisfacción** debe incluir, cuando sea pertinente, todas o cualquiera de las siguientes medidas:

- (a) medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;
- (b) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o las personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;
- (c) la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y vol-

ver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;

(d) una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;

(e) una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

(f) la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones;

(g) conmemoraciones y homenajes a las víctimas;

(h) la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

Las garantías de no repetición deben incluir, cuando sea pertinente, todas o cualquiera de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:

(a) el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;

(b) la garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;

(c) el fortalecimiento de la independencia del poder judicial;

(d) la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

(e) la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

(f) la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;

(g) la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;

(h) la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Fuente: La Resolución 60/147, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones](#), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Anexo, párrs. 19-23, 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/147.

## 6.4 Empoderamiento jurídico de las mujeres

### 6.4.1 Las mujeres en las reformas posteriores a conflictos

Un análisis tomado de [Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#) reveló que “las mujeres fueron excluidas sistemáticamente de los procesos posteriores a conflictos que determinan la distribución de poder, los patrones de distribución de la riqueza, las prioridades de desarrollo social y los enfoques de justicia”.<sup>180</sup> El CSNU ha reconocido la importancia y el valor de la inclusión de las mujeres en relación con la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz, especialmente en la RCSNU 1325 y resoluciones posteriores. La RCSNU 1325 fue la primera resolución en reconocer el papel de la mujer en la solución de conflictos como fundamental para la paz y la seguridad y hace un llamamiento específico a los “Estados Miembros a garantizar una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, en instituciones y mecanismos nacionales regionales e internacionales para la prevención, gestión y solución de conflictos”.<sup>181</sup>

Las voces de las mujeres deben ser escuchadas en todas las fases del desarme, la recuperación, la reintegración, la rehabilitación y la transición al desarrollo.

Los procesos de reforma posteriores a conflictos pueden presentar oportunidades para la movilización temprana en torno a la inclusión de las mujeres para promover el acceso a cuestiones de justicia, y representan importantes puntos de entrada para establecer la participación de las mujeres en la toma de decisiones como una norma. Esto es importante porque estos procesos relacionados con los conflictos a menudo sirven como base para la participación de las mujeres en la elaboración de las constituciones y en las instituciones relacionadas con la justicia en la etapa posterior al conflicto.

Los puntos de entrada para la inclusión de las mujeres en los procesos posteriores a los conflictos incluyen la elaboración de la constitución y las reformas del sector de la seguridad (consulte la Sección 6.2.2 y la Sección 6.2.3). Esto último representa una apertura para dar forma a las instituciones de seguridad y justicia con el fin de garantizar que respondan y representen a la población en general. La reestructuración de tales instituciones representa oportunidades para mejorar la inclusión de las mujeres, mientras que la transición hacia una gobernanza y estado de derecho estables podría brindar oportunidades para priorizar el acceso de las mujeres a la justicia.

**TABLA 1.5** Compromiso de las Naciones Unidas para promover la participación de las mujeres en la resolución de conflictos

Compromiso	Medidas
<p><b>La representación de las mujeres en la gobernanza después de los conflictos</b></p> <p>La ONU se asegurará de que la asistencia técnica brindada a los procesos de resolución de conflictos y a los países que salen de un conflicto promueva la participación de las mujeres como responsables de las decisiones en las instituciones públicas, nombradas o electas, incluso mediante el uso de medidas especiales temporales como la acción positiva, trato preferencial y sistemas de cuotas reconocidos por las normas internacionales de derechos humanos.</p>	<p>Para construir estructuras de gobernanza inclusiva, la ONU se asegurará de que la asistencia técnica brindada a los procesos de resolución de conflictos y a los países que salen de un conflicto incluya una evaluación rigurosa del valor potencial de las medidas especiales temporales, incluidas las cuotas para las mujeres. [párr. 42]</p> <p>Como parte de la asistencia que brinda, la ONU se asegurará de que se aborde la discriminación de género en todas las etapas del proceso político. [párr. 43]</p> <p>La asistencia técnica de la ONU a la reforma administrativa pública garantizará la plena consideración de las medidas, incluidas las cuotas y los sistemas de promoción acelerada, para aumentar [la] proporción de mujeres en las instituciones del Estado en todos los niveles, y la creación de capacidad para mejorar su eficacia. [párr. 44]</p>

Fuente: Naciones Unidas, [Informe del Secretario General sobre la Participación de las mujeres en la consolidación de la paz \(A/65/354-S/2010/466\)](#). Seguimiento del progreso: Plan de acción de 7 puntos.

### 6.4.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de mujeres son guardianes fundamentales de los compromisos de las MPS y son a menudo las líderes en la prestación de servicios y el mantenimiento del diálogo durante la recuperación posterior al conflicto. El compromiso oportuno con las OSC puede crear oportunidades para el crecimiento de los movimientos de las mujeres y su participación efectiva en procesos políticos y constitucionales basados en “el poder de los movimientos sociales desde cero”.<sup>182</sup> Las OSC también son fuentes cruciales de información para entidades como las misiones de mantenimiento de la paz y el CSNU, ya que están familiarizadas con el contexto local, el impacto del conflicto y las respuestas apropiadas.

# APÉNDICES

## Apéndice I

CUADRO A.1.1 Medios de aplicación de la programación del acceso a la justicia para las mujeres en todos los contextos de los países

Elementos clave	Medios de aplicación contenidos en los ODS 1, 5, 10 y 16*	CEDAW	CEDAW GR 30 y CEDAW GR 33	Metas de MPS/ Indicadores**	Indicadores de la evaluación de fragilidad de los PSG***
<b>EL ENTORNO PROPIO PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA (PROGRAMACIÓN PREVIA)</b>					
Aplicación de instrumentos de derechos humanos relevantes internacionales y regionales. Reformas constitucionales y legislativas. Diseñar estrategias del sector de justicia desde una perspectiva de género. Estrategias de costos del sector de justicia y creación de partidas presupuestarias.	1.a Garantizar una importante movilización de recursos de una variedad de fuentes ... para implementar programas y políticas para acabar con la pobreza en todas sus dimensiones 1.b Crear marcos normativos sólidos a nivel nacional, regional e internacional, basados en estrategias de desarrollo a favor de los pobres y que tengan en cuenta las cuestiones de género,	(a) Consagrar el principio de la igualdad entre hombres y mujeres en sus constituciones nacionales u otra legislación apropiada, si aún no se ha incorporado, y garantizar, a través de la ley y otros medios apropiados, la realización práctica de este principio; b) Adoptar medidas legislativas y de otra índole apropiadas incluyendo sanciones, cuando corresponda, que	56(e) Garantizar la aplicación nacional de instrumentos internacionales y decisiones de los sistemas de justicia inter-nacionales y regionales relacionados con los derechos de las mujeres, y establecer mecanismos de vigilancia para la aplicación del derecho internacional. (CEDAW GR 33, párr. 56(e)). 19 Los derechos de las mujeres están garantizados por un régimen de	Objetivo 1: Prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres, especialmente la VSG. Objetivo 2: La seguridad, la salud física y mental de las mujeres y las niñas y su seguridad económica están garantizadas y se respetan sus derechos humanos. Objetivo 3: Los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y las niñas están protegidos y son	La existencia de leyes tales como: a. Ley sobre la violencia sexual, ley de protección del menor. b. Existencia de una estructura responsable de la accesibilidad de leyes específicas (meta)/número de leyes que se hicieron accesibles. c. La inclusión de las normas de justicia tradicionales en el código jurídico (meta).

	<p>para apoyar la inversión acelerada en acciones de erradicación de la pobreza.</p> <p>5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.</p> <p>La Meta 10.3 de los ODS articula claramente los vínculos entre ley, política y práctica y reduce la desigualdad exhortando a los Estados a "garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto".</p> <p>16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible</p>	<p>prohiban toda discriminación contra la mujer;</p> <p>(f) Tomar todas las medidas apropiadas, incluso medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las mujeres;</p> <p>(g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra las mujeres</p> <p>(CEDAW, arts. 2(a), (b), (f), (g)).</p>	<p>derecho internacional que consiste en protecciones complementarias en virtud de la Convención y del derecho internacional humanitario, de los refugiados y penal. (CEDAW GR 30, párr. 19).</p> <p>18(g) Proporcionar los presupuestos, recursos, orientaciones y vigilancia, así como los marcos legislativos necesarios para garantizar que las medidas de protección funcionen de manera efectiva. (CEDAW GR 33, párr. 18(g)).</p> <p>83 Los Estados partes deben presentar informes sobre el marco jurídico, las políticas y los programas que han aplicado para garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres en la prevención de conflictos y en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. (CEDAW GR 30, párr. 83).</p>	<p>aplicados por las leyes nacionales de conformidad con las normas internacionales.</p> <p>Objetivo 4: Mayor acceso a la justicia para las mujeres cuyos derechos son violados.</p>	<p>d. Número de asuntos/casos jurídicos consuetudinarios que complementan o son coherentes con el sistema legal, y el porcentaje de casos resueltos por los sistemas de justicia tradicionales/consuetudinarios.</p> <p>e. Existencia de un plan y un programa de reforma. Presupuesto de la reforma</p> <p>f. Disponibilidad de un informe anual del Consejo Supremo de la Magistratura.</p> <p>g. Existencia de la planificación y la programación de contratación y jubilación.</p> <p>h. Mejoras en el estado y las escalas salariales de los jueces (meta).</p>
--	---	--	--	--	--

CREACIÓN DE INSTITUCIONES DE JUSTICIA EFICACES, QUE RINDAN CUENTAS Y ATIENDAN LA PERSPECTIVA DE GÉNERO (NIVEL MESO)

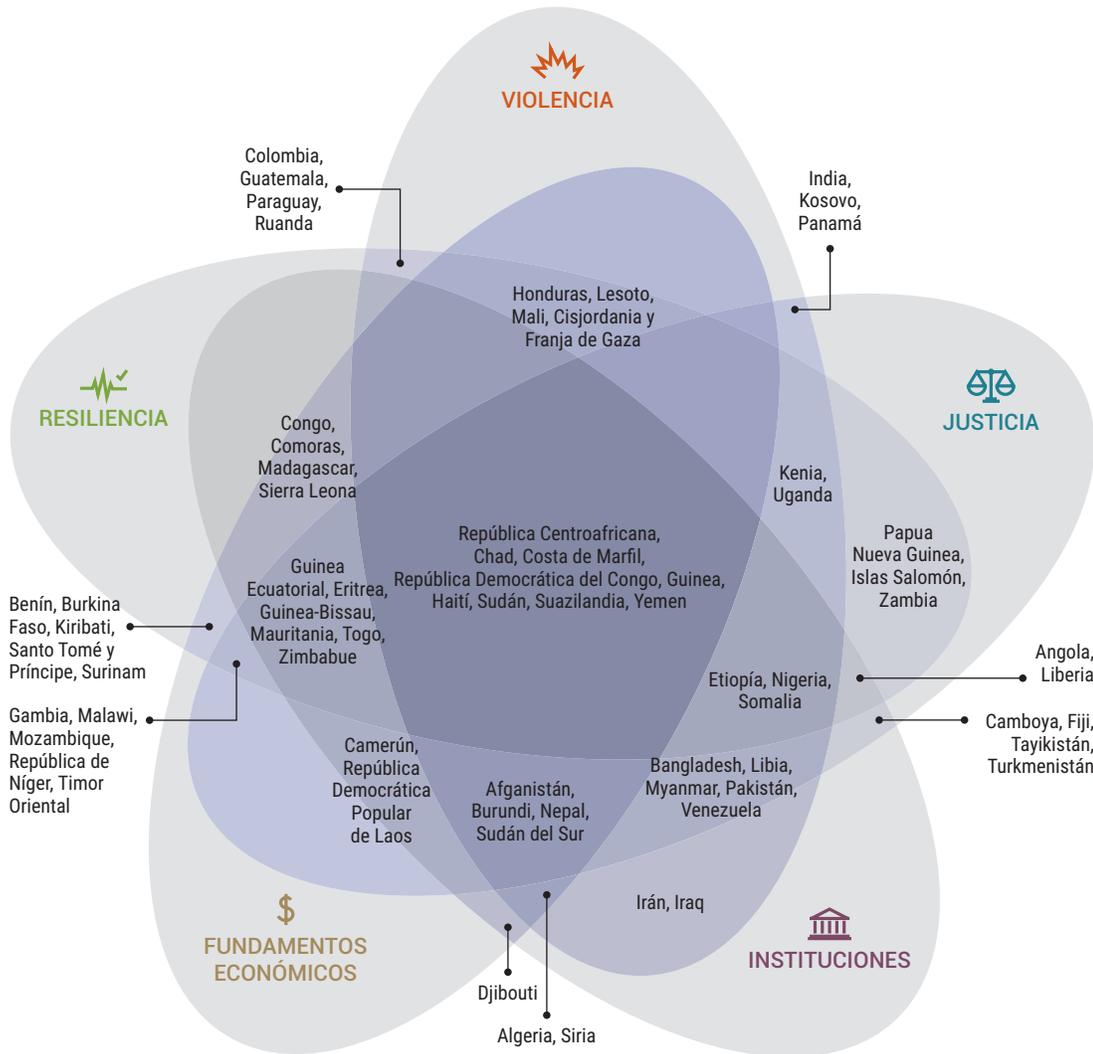
<p>Desarrollo de capacidad con perspectiva de género de las partes actoras del sector de justicia.</p> <p>Mejorar la infraestructura para la prestación de servicios.</p> <p>Promover la participación de las mujeres en la administración de justicia.</p>	<p>16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.</p>	<p>(c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;</p> <p>(d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra las mujeres y garantizar que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;</p> <p>(CEDAW, arts. 2(c), (d)).</p>	<p>14 Hay seis componentes esenciales y relacionados entre sí: “justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos jurídicos a las víctimas y rendición de cuentas de los sistemas de justicia”, que son necesarios para asegurar el acceso a la justicia. (CEDAW GR 33, párr. 14).</p> <p>69(b) Emprendan una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres; y colaboren con las mujeres y las organizaciones de mujeres; (CEDAW GR 30, párr. 69(b)).</p>	<p>Objetivo 1: Grado en que los órganos de derechos humanos denuncian, remiten e investigan las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.</p> <p>QN/r: Porcentaje de casos remitidos de VSG contra mujeres y niñas que son denunciados, investigados y condenados</p>	<p>i. Distribución de magistrados/tribunales superiores en el distrito y las regiones</p> <p>j. Porcentaje de defensores públicos en relación a la población total por distrito</p> <p>k. Proporción de abogados por cada 100.000 presos</p> <p>l. Número de jueces por cada 100.000 habitantes</p> <p>m. Proporción de presos en relación con los pabellones por región</p> <p>n. Proporción de presos en relación al espacio de las celdas</p> <p>o. Disponibilidad de centros de detención separados para mujeres y menores</p>
---	--	---	--	---	--

EMPODERAR JURÍDICAMENTE A LAS MUJERES (PROGRAMACIÓN POSTERIOR)					
<p>Respaldar la conciencia jurídica y la educación sobre los derechos de las mujeres.</p> <p>Prestación de servicios jurídicos</p> <p>Comprometerse con los sistemas de justicia informales para cambiar las actitudes y normas negativas hacia las mujeres y las niñas.</p> <p>Respaldo y asociación con con las OSC y OBC.</p>	<p>5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres los mismos derechos a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y control de la tierra y otras formas de propiedad, servicios financieros, herencia y recursos naturales de acuerdo con las leyes nacionales.</p> <p>5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.</p>	<p>(f) Tomar todas las medidas apropiadas, incluso medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las mujeres; (CEDAW Art. 2(f)).</p> <p>(a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; (CEDAW, Art. 5(a)).</p> <p>Garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: ... (b) Participación en la formulación de las políticas gubernamentales y su ejecución,</p>	<p>14(a) La justiciaabilidad requiere el acceso irrestricto de las mujeres a la justicia así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos en virtud de la Convención como derechos jurídicos; (CEDAW GR 33, párr. 14(a)).</p> <p>30. El impartir educación desde una perspectiva de género y aumentar la comprensión que tiene el público a través de la sociedad civil, los medios de información y el uso de las TIC son esenciales para superar las múltiples formas de discriminación y fijación de estereotipos que tienen efectos sobre el acceso a la justicia y para garantizar la eficacia y la eficiencia de la justicia para todas las mujeres. (CEDAW GR 33, párr. 30).</p> <p>69(d) Garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en todas las etapas de desarme, desmovilización</p>	<p>Objetivo 1: Nivel de participación de las mujeres en los sectores de justicia, seguridad</p>	<p>a. Número de mujeres contratadas en el poder judicial</p> <p>b. Número de demandas recibidas ante el tribunal por parte de personas u organizaciones contra el estado sobre violaciones a las normas internacionales</p> <p>c. Porcentaje de la población con conciencia de los derechos jurídicos y humanos.</p>



## Apéndice II

FIGURA A.1.1 Diagrama de Venn que representa grupos de fragilidad entre estados y economías



### VIOLENCIA:

Reducir todas las formas de violencia y muertes violentas en todo el mundo



### JUSTICIA:

Promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos



### INSTITUCIONES:

Desarrollar instituciones efectivas, que rindan cuentas y sean transparentes en todos los niveles; reducir los flujos financieros ilícitos y combatir el crimen organizado



### FUNDAMENTOS ECONÓMICOS:

Reducir el desempleo juvenil; promover la inclusión económica, social y política



### RESILIENCIA:

Reducir la exposición y la vulnerabilidad a eventos extremos relacionados con el clima y otras conmociones y desastres económicos, sociales y medioambientales; fortalecer la capacidad de adaptación

Nota: Los 9 países en el centro de este diagrama de Venn se encuentran entre los 50 países más vulnerables en los cinco grupos de fragilidad simultáneamente. Al salir del centro, los que figuran en las áreas superpuestas se encuentran entre los 50 más afectados en cuatro, tres y dos grupos. Las cinco dimensiones propuestas fueron tomadas del marco de los ODS.

Fuente: OCDE, [Estados de fragilidad 2015: Cumplir con las Ambiciones después de 2015, puntos destacados](#), pág. 8 (París, 2015). Para una publicación completa de la metodología, consulte [Estados de fragilidad de la OCDE. Cumplir con las Ambiciones después de 2015](#), Anexo A, págs. 101-110, (París, 2015).

## Apéndice III: Estudios de caso en países

### Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

#### Constituciones

##### RECUADRO A.1.1 Estrategias y participación de las partes interesadas en las reformas constitucionales en Zimbabwe

Con el apoyo técnico y financiero de la ONU-Mujeres y el PNUD, un grupo de cabildeo único conocido como el Grupo de los 20 (G-20), promovió con éxito las disposiciones relacionadas con la igualdad de género en **Zimbabwe** durante los tres años del proceso de elaboración de la constitución del país (2009- 2013). El G-20 incluía mujeres activistas, personas experimentadas del sector político de todos los partidos, mujeres parlamentarias y académicas. Este grupo se convirtió en una fuente de información clave sobre la igualdad de género, los derechos de las mujeres y la Constitución, que fue promulgada por el Presidente de la República de Zimbabwe el 22 de mayo de 2013. Las estrategias empleadas por el G-20 incluyeron:

- Proporcionar expertos para realizar sesiones de capacitación sobre normas internacionales y constituciones comparativas.
- Desarrollar 14 principios comunes para abogar por todo el espectro de los derechos de las mujeres, incluidos los derechos reproductivos, la protección contra la violencia doméstica, la igualdad en el matrimonio y la igualdad en la representación política.
- Producir materiales de promoción importantes: folletos y otros materiales educativos.
- Realizar campañas de concientización pública en todo Zimbabwe.
- Transformar el documento de posición de las mujeres al lenguaje constitucional propuesto por un subcomité del G-20.
- Distribuir el lenguaje constitucional a los miembros del Comisión Constitucional Seleccionada (COPAC).
- Cabildear con los funcionarios gubernamentales, los líderes de los partidos políticos, los miembros de la comisión de la COPAC, los redactores de la COPAC y el público en general.

Fuentes: ONU-Mujeres, “[Los zimbabuenses dicen que sí a una nueva Constitución firme en materia de igualdad de género y los derechos de las mujeres](#)”, (19 de abril de 2013); ONU-Mujeres, “[Las mujeres suman más de un tercio del nuevo Parlamento de Zimbabwe](#)”, (4 de septiembre de 2013); y Claudia Flores y Patricia A. Made, [La política del compromiso: Participación e influencia de las mujeres en los procesos de la elaboración de la constitución](#), págs. 2, 19, (ONU-Mujeres, s.f.).

##### RECUADRO A.1.2 El papel de los tribunales en la lucha contra la discriminación en Botsuana

En 1992, el Tribunal Superior de **Botsuana** en *Unity Dow c. Fiscal General (Botsuana)* se basó en la CEDAW y en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para anular una ley de ciudadanía discriminatoria. El Tribunal de Apelación confirmó el fallo. El caso desencadenó reformas constitucionales en la definición de discriminación, dando lugar a una poderosa ola de cambios legislativos en las leyes de ciudadanía y matrimoniales. Se otorgó a las mujeres el derecho de transmitir su ciudadanía a sus hijos y a sus cónyuges extranjeros. La propia Unity Dow pudo ocupar el cargo de jueza en Botsuana. En 2012, el Tribunal Superior de Botsuana se basó en la sentencia de *Unity Dow* en el caso *Mmusi y otras v. Ramantele y otro* para anular una ley consuetudinaria de herencia patrilineal conocida como *Ngwaketse*, a pesar de una cláusula constitucional de revocación en relación con el derecho de las mujeres a heredar de forma adecuada. *Mmusi* dejó en claro que las mujeres tenían los mismos derechos que los hombres a heredar propiedades.

Fuentes: [Unity Dow v. Fiscal General](#), Botsuana, (1991, BLR 233 HC) y [Mmusi y otras v. Ramantele y otro](#), Botsuana, (2012, 2 BLR 590 HC).

### RECUADRO A.1.3 Reformas constitucionales consultivas en Uganda

Cuando se restableció la democracia en **Uganda** en 1986, debido a la naturaleza populista del gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), las turbulentas experiencias del país en las dos décadas anteriores de conflicto y los graves abusos de los derechos humanos, así como la falta de gobernanza democrática por parte de los gobiernos anteriores, el MNR buscó crear una constitución inclusiva, democrática y salvaguardada. Se formó una Comisión Constitucional que incluía una amplia variedad de expertos. La Comisión llevó a cabo amplias consultas y actividades educativas en todo el país y con grupos de intereses especiales, entre ellos mujeres, jóvenes, personas con discapacidades, personas mayores, grupos religiosos y reinos de Uganda, con el fin de redactar una constitución basada en las opiniones del pueblo.

Una de las primeras tareas del proceso de reconstrucción fue que el gobierno recuperara la legitimidad internacional. Al hacerlo, observó el derecho internacional, reconociendo las normas internacionales de derechos humanos e integrando estas normas en el marco jurídico del país. Las consultas con el pueblo también indicaron su acuerdo con los tratados internacionales que promovían sus derechos e intereses nacionales, y la necesidad de incorporarlos en la constitución. Como resultado, la Constitución es prácticamente una réplica de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados de derechos humanos posteriores en los que Uganda es parte.

La inclusión de dos importantes y experimentadas abogadas en la Comisión Constitucional y el asesoramiento adicional de abogados expertos que estaban familiarizados con las convenciones internacionales fueron fundamentales para el resultado del proceso constitucional, ya que estas personas pudieron articular con éxito las obligaciones internacionales de Uganda y abogar por una constitución que incluyera los derechos humanos y los derechos de las mujeres.

Las organizaciones de mujeres facilitaron la participación de las mujeres en el proceso constituyente al celebrar “diálogos de género” y participar en los talleres organizados por la Comisión Constitucional. Las mujeres expresaron preocupación por su derecho a la propiedad y herencia de bienes y tener la custodia de sus hijos, sobre la violencia contra las mujeres y los niños y su falta de acceso a la educación, al crédito, a la tierra y al empleo. Las mujeres que trabajaron en propuestas para la nueva Constitución recurrieron específicamente a los conceptos de igualdad de la CEDAW para abogar por la inclusión de estos principios, y esto se refleja en una serie de disposiciones clave de la Constitución.

Las recomendaciones de la Comisión Constitucional fueron revisadas y votadas por la Asamblea Constituyente, de la cual cincuenta y dos (18%) del total de delegados eran mujeres que, apoyadas por el movimiento de mujeres, contribuyeron a garantizar que se incluyeran las disposiciones fundamentales sobre género en la constitución. Aunque a veces enfrentaron resistencia, utilizaron varias estrategias, entre ellas, hacer que los hombres presentaran sus propuestas y boicotear a la Asamblea cuando no lograban sus objetivos.

En 2003 se completó una revisión constitucional para abordar algunas de las cuestiones sin resolver de la Constitución de 1995. Se consultó a los grupos de mujeres durante el proceso y, habiendo observado el funcionamiento de la CEDAW y bien armadas con la RCSNU 1325, pudieron promover los derechos de las mujeres. De este modo, se incluyó una enmienda clave que estableció 18 años como la edad mínima para contraer matrimonio y enuncia asimismo que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos en el matrimonio, durante el matrimonio y en la disolución del matrimonio.

Fuente: Julie L. Arostegui y Veronica Eragu Bichetero, [Mujeres, Paz y Seguridad: Orientación práctica sobre el uso de la ley para empoderar a las mujeres en los sistemas posteriores a conflictos: Mejores prácticas y recomendaciones de la región de los Grandes Lagos de África](#), pág. 34, (Washington, D.C., Women in International Security, 2014).

#### RECUADRO A.1.4 El enfoque participativo de la Comisión Constitucional en Ruanda

**Ruanda** siguió el modelo de Uganda en su proceso de elaboración de la constitución. En 2003 se estableció una Comisión Constitucional para redactar una constitución permanente. De los 12 miembros de la Comisión, tres eran mujeres. El proceso fue amplio e incluyó extensas consultas, movilización y educación cívica. Dadas las profundas divisiones étnicas que causaron el conflicto y el genocidio, las principales prioridades para establecer la Constitución fueron: la distribución equitativa del poder; el establecimiento de un régimen democrático pluralista; la lucha contra la ideología genocida y todas sus manifestaciones; la erradicación de las divisiones étnicas y regionales y promoción de la unidad nacional; la igualdad entre las personas de ciudadanía ruandesa y entre hombres y mujeres; el establecimiento de un gobierno comprometido con el bienestar ciudadano y la justicia social; y la resolución de conflictos a través del diálogo y el consenso.

El enfoque participativo adoptado por la Comisión Constitucional permitió una importante contribución de las mujeres y las organizaciones de mujeres. El movimiento de mujeres se movilizó activamente para garantizar que la igualdad fuera una piedra angular del documento. La organización paraguas formada por Collectifs Pro Femmes/Twese Hamwe y sus ONG miembros trabajaron con mujeres parlamentarias y el Ministerio de Género y Mujeres en Desarrollo para abogar por las cuestiones relativas a las mujeres. Estas organizaciones no solo llevaron a cabo una campaña de cabildeo sino que también trabajaron para difundir información sobre el proyecto de constitución a las organizaciones de mujeres en todo el país, celebrando consultas, reuniones y capacitaciones sobre las disposiciones propuestas. Abogaron firmemente por la inclusión de los principios de igualdad y los derechos de las mujeres para conseguir que la constitución tuviera en cuenta las cuestiones de género, integrando la política de género y la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en la constitución. En sus esfuerzos de cabildeo, las mujeres aprovecharon instrumentos internacionales como la Carta Internacional de Derechos y la CEDAW, destacando las obligaciones del gobierno como estados parte y sus obligaciones de informar con arreglo a esos instrumentos. El resultado es una constitución que incorpora los principios de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y proporciona un marco jurídico sólido para la transversalización de género, con referencia específica a la CEDAW.

Fuente: Arostegui y Bichetero, [Mujeres, Paz y Seguridad: Orientación práctica sobre el uso de la ley para empoderar a las mujeres en los sistemas posteriores a conflictos](#), pág. 35.

## Dictar y reformar leyes

#### RECUADRO A.1.5 Un ejemplo de la formalización de las leyes informales en Ghana

Las leyes de **Ghana** comprenderán: (a) esta Constitución; (b) las leyes aprobadas por o bajo la autoridad del Parlamento constituido de acuerdo con esta Constitución; (c) las órdenes, reglas y regulaciones dictadas por cualquier persona u autoridad en virtud del poder que le confiere la Constitución; (d) la legislación vigente; y (e) el derecho anglosajón. (2) El derecho anglosajón de Ghana comprenderá las reglas del derecho generalmente conocido como el derecho anglosajón, las normas generalmente conocidas como las doctrinas de equidad y las normas del derecho consuetudinario, incluidas las que determine la Corte Suprema de Justicia. (3) Para los fines de este artículo, “derecho consuetudinario” se refiere a las normas de derecho que, por costumbre, son aplicables a comunidades particulares en Ghana.

Fuente: [Constitución de la República de Ghana de 1992 con enmiendas hasta 1996](#), arts. 11(1)-(3).

## Leyes formales

### RECUADRO A.1.6 Aplicación nacional de la CEDAW en Filipinas

En 2009, el Gobierno de **Filipinas** promulgó una ley de igualdad de género, la Carta Magna de la Mujer (Ley de la República Núm. 9710), que incorpora específicamente la CEDAW en la legislación nacional para eliminar la discriminación contra las mujeres. El propósito de la ley es defender los derechos humanos de las mujeres como se reconocen en los instrumentos internacionales y, específicamente, adaptar las disposiciones de la CEDAW. La ley garantiza una gran diversidad de derechos de las mujeres, incluido el derecho a la protección contra todas las formas de violencia; a la participación y representación política; la igualdad de trato ante la ley; la igualdad de acceso a la educación; los servicios integrales de salud; e igualdad de derechos en las relaciones matrimoniales y familiares. También incluye compromisos específicos, como el aumento del número de mujeres en la administración pública para lograr un equilibrio entre géneros de 50 a 50 para 2014. Además de garantizar derechos sustantivos, la ley también exige que el Estado adopte medidas para revisar, modificar o derogar las leyes existentes que son discriminatorias hacia las mujeres.

Fuente: Filipinas, Ley que establece la Carta Magna de la Mujer, Ley de la República Núm. 9710, (14 de agosto de 2009), en la Comisión Filipina de la Mujer, [Carta Magna de la Mujer: Reglas y Regulaciones de Implementación](#), págs. 1-30, (Manila, 2010).

### RECUADRO A.1.7 Brasil y Marruecos adoptan leyes de igualdad de género que incluyen mecanismos de aplicación específicos

La Ley María da Penha de **Brasil** introdujo nuevas sanciones y clasificaciones de los actos de violencia contra las mujeres en la legislación nacional, estableciendo un enfoque holístico del problema por medio de instituciones especializadas. Antes de la aprobación de esta ley, la violencia doméstica o familiar se consideraba un asunto menor sancionable conforme a la ley de los Tribunales Civiles y Penales, que se ocupa de los delitos que se definen como de menor potencial ofensivo (Ley 9,090/1995), para los cuales las sanciones eran leves y en gran parte financieras. Con la entrada en vigor de la Ley María da Penha, se establecieron sentencias de encarcelamiento más severas por lesiones físicas o corporales. Esto también incluyó otros tipos de violencia y procesos específicos estipulados a través de la intervención de instituciones especializadas (unidades de defensa, centros de promoción, defensores públicos y tribunales). Luego de una década de aplicación de esta ley, el impacto más notable no ha sido el castigo para quienes cometen actos de violencia de género, sino el gran número de denuncias y la imposición de medidas de protección para las mujeres.

La adopción del nuevo Código de Familia de **Marruecos** en 2004 condujo a la creación de un nuevo sistema de tribunales de familia. ONU-Mujeres, el PNUD y UNICEF desarrollaron un programa conjunto para ayudar al Ministerio de Justicia de Marruecos a asegurar su aplicación efectiva. Se creó una dependencia profesional en el Ministerio para impartir formación continua en el lugar de trabajo al personal de los tribunales de familia y se creó un nuevo sistema de gestión de la información en los tribunales de la sección de familia. El programa estableció un sistema de mediación y conciliación en cinco tribunales piloto de la sección de familia y empleó a trabajadores sociales para vincular a las mujeres que buscan justicia con el sistema de tribunales.

Fuentes: Alina Ramírez, [Estudio de caso de Brasil: Estrategias innovadoras en una situación compleja](#), Evaluación regional del acceso a la justicia como mecanismo de prevención para poner fin a la violencia contra las mujeres 2011-2015, preparada para la ONU-Mujeres, pág. 9, (Leitmotiv, 2016), Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República de Brasil, [Ley María da Penha: Ley núm. 11.340 del 7 de agosto de 2006: Reconvertir la violencia doméstica y familiar contra las mujeres](#), págs. 10-21, (Brasilia, 2006); [El Código de Familia de Marruecos \(Mudawana\) del 5 de febrero de 2004](#), (Human Rights Education Associates, s.f.); y la oficina multinacional de la ONU-Mujeres, "Resumen de los programas de acceso de las mujeres a la justicia", (2015). (Inédito). Consulte el Leitmotiv, [Evaluación Regional de Acceso a Justicia como mecanismo de prevención para acabar con las violencias contra las mujeres 2011-2015](#), preparada para la ONU-Mujeres, pág. 16, (Sevilla, 2016).

#### RECUADRO A.1.8 Las OSC de mujeres en Turquía trabajan para fortalecer y reformar el código civil

Cuando el gobierno de **Turquía** ratificó la CEDAW en 1985, el movimiento de mujeres aprovechó la oportunidad para presionar a favor de la reforma del código civil. A lo largo de la década de 1990, las defensoras feministas construyeron el movimiento, destacando cómo el código civil violaba la garantía constitucional de igualdad de género de Turquía, así como sus compromisos en virtud de la CEDAW. Para abril de 2000, un gobierno de coalición había preparado un proyecto de código civil que integraba las demandas de las mujeres para la plena igualdad entre los géneros, pero fue bloqueado por una alianza de parlamentarios conservadores. El aspecto más controvertido de las demandas de las mujeres estaba relacionado con la propiedad matrimonial. Los opositores argumentaron que la propuesta de que los bienes adquiridos durante el matrimonio debería dividirse por partes iguales iba contra las tradiciones turcas, destruiría a la familia, aumentaría las tasas de divorcio y, en última instancia, destruiría la sociedad turca. El movimiento de mujeres respondió reuniendo a una amplia coalición de más de 120 ONG de todo el país. Las organizaciones de derechos de las mujeres, que representan a diferentes sectores de la sociedad y desde diferentes puntos de vista ideológicos, se unieron para hacer campaña en una plataforma común. Una de las tácticas más exitosas de la coalición fue obtener el apoyo de los medios de comunicación, provocando un debate público sobre el papel de las mujeres en la sociedad y creando conciencia sobre los derechos de las mujeres. El nuevo código civil, aprobado en 2001, se basa en el principio de igualdad de derechos y responsabilidades dentro del hogar.

Fuente: ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, pág. 31. (Nueva York, 2011).

### Leyes informales

#### RECUADRO A.1.9 Reconocimiento de la diversidad de las preferencias de justicia de las mujeres en Afganistán

Las perspectivas de las mujeres en **Afganistán** sobre cómo deberían articularse y aplicarse sus derechos humanos destacan la importancia de la legitimidad cultural para cualquier intento de reforma jurídica. En sus entrevistas con mujeres afganas entre 2001 y 2003, la Dra. Huma Ahmed-Ghosh descubrió que, si bien las mujeres deseaban tener sus derechos, querían esos derechos dentro del “marco del islam” y no como una imposición cultural de occidente. Por ejemplo, una entrevistada, Orzala Ashraf, que trabaja en una ONG llamada Ayuda Humanitaria para las Mujeres y Niños de Afganistán, consideraba que el Corán les ofrecía a las mujeres los derechos suficientes para negociar sus derechos, pero que fueron las interpretaciones fundamentalistas las que impidieron a las mujeres reclamar esos derechos y educarse a sí mismas. La Dra. Habiba Sarabi, ex Ministra de Asuntos de la Mujer de Afganistán, compartió una opinión similar al afirmar que el islam está aquí para quedarse en Afganistán y que las mujeres desean tener derechos dentro del marco islámico, incluidos los derechos a la educación y el empleo.

Fuente: Huma Ahmed-Ghosh, “*Voces de las mujeres afganas: Derechos humanos y desarrollo económico*”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 8, Núm. 1, págs. 122-124, (2006).

#### RECUADRO A.1.10 El papel de los líderes tradicionales y religiosos en la reforma de las leyes religiosas en Afganistán

Como la mayoría de las personas busca justicia a través de sistemas de justicia informales, especialmente en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, los líderes religiosos y tradicionales pueden desempeñar un papel importante en la protección y promoción de los derechos de las mujeres. Los ordenamientos jurídicos que aplican leyes religiosas, consuetudinarias o indígenas tienden a estar dominados por hombres y perpetúan las interpretaciones patriarcales de la cultura, brindan protecciones diferenciales a hombres y mujeres y raramente castigan la violencia de género en particular. Sin embargo, el derecho consuetudinario es adaptable y puede cambiar de manera que refleje los valores en constante evolución en la sociedad. Por ejemplo, en **Afganistán**, los líderes religiosos se encuentran entre los “guardianes” tradicionales para tomar decisiones locales, especialmente con respecto a los derechos de las mujeres. Mientras que a nivel nacional los derechos de las mujeres han encontrado resistencia, a nivel local, los líderes religiosos han mostrado interés en proteger los derechos de las

mujeres dentro de un marco islámico. Las organizaciones de la sociedad civil han estado trabajando con estudiosos islámicos a nivel regional para desarrollar un plan de estudios sobre los derechos de las mujeres en el islam. Los imanes que han participado en el proyecto han hecho referencia en sus sermones a los derechos religiosos y jurídicos de las mujeres a la herencia familiar, el empleo, la educación, la participación en la vida política y la toma de decisiones sobre sus propios cuerpos. Si bien es difícil evaluar el efecto de estos sermones, los estudios de impacto de varios proyectos muestran que las tasas de resolución de casos a favor de las mujeres demandantes se triplicaron.

Fuentes: ONU-Mujeres, [Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#), (Nueva York, 2015). Consulte el [Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica](#) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párr. 54, 2 de abril de 2015, A/HRC/29/40.

#### **RECUADRO A.1.11 Reforma del derecho consuetudinario dirigida por líderes tradicionales en Kenia, Namibia y Somalilandia**

En **Kenia**, los líderes tradicionales tienen mayor responsabilidad de proteger y hacer cumplir los derechos constitucionales, incluidos los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos. En una comunidad, los ancianos en Ol Posimoru redactaron una nueva constitución local (conocida como *katiba*) que protege los derechos de propiedad de las mujeres. En **Namibia**, las autoridades tradicionales en algunas áreas han apoyado a las viudas a ejercer sus derechos para permanecer en la tierra comunal de sus maridos fallecidos y a resistir los esfuerzos de los familiares para sacarlas de allí. Los ancianos tradicionales en **Somalilandia** han revisado los elementos del derecho consuetudinario somalí (*xeer*) con el objetivo de alinearlos con la ley islámica (*sharia*) y con las normas internacionales de derechos humanos. Con el apoyo del Consejo Danés para los Refugiados, los ancianos iniciaron un proceso de diálogo que culminó en Declaraciones Regionales y Nacionales en las dos regiones autónomas de facto, que contienen revisiones del *xeer* en varias áreas clave. Las investigaciones indican que seis años después de que comenzaran los primeros diálogos, las declaraciones podrían ya estar relacionadas a ciertos cambios positivos en la justicia consuetudinaria, incluida la abolición de prácticas perjudiciales como la “herencia de viudas”, los avances en los derechos de herencia de las mujeres y un cambio hacia la responsabilidad individual y lejos de la responsabilidad colectiva por delitos graves.

Fuentes: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), págs. 31-32, (Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, 2013) y Maria Vargas Simojoki, “[Aliados poco probables: Trabajando con líderes tradicionales para reformar el derecho consuetudinario en Somalia](#)”, en *Mejorar el empoderamiento jurídico: Trabajando con los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos*, series de documentos de trabajo, Núm. 2, pág. 1, (Roma, Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (OIDD), 2011).

#### **RECUADRO A.1.12 Cabildeo para obtener marcos jurídicos que aborden la igualdad en el derecho de familia en Sudán del Sur**

En **Sudán del Sur** existe una necesidad crítica de establecer marcos jurídicos para proteger a las mujeres y las niñas. Sin embargo, existe una gran resistencia debido al derecho consuetudinario. El matrimonio precoz y la dote han sido identificados por las partes interesadas entrevistadas como dos de los mayores obstáculos que enfrentan las mujeres en el país. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos, gran parte de la VRG en el país se debe a las dotes y es necesario que sean prohibidas. La CDH y los grupos de mujeres abogan para que la constitución permanente aborde la igualdad en el derecho de familia para las mujeres. También están presionando al parlamento y al público para garantizar la promulgación del derecho de familia, especialmente el establecimiento de derechos en cuanto al divorcio, que hasta ahora se ha manejado de manera tradicional y cultural, prohibiendo la dote o al menos creando una ley uniforme de dote, estableciendo una edad mínima para contraer matrimonio y garantizando a las mujeres el derecho para participar y ser consultadas en los procesos matrimoniales, incluyendo las negociaciones y los acuerdos matrimoniales.

Fuente: Arostegui y Bichetero, [Mujeres, Paz y Seguridad: Orientación práctica sobre el uso de la ley para empoderar a las mujeres en los sistemas posteriores a conflictos](#), pág. 45.

## Políticas y presupuestos del sector de justicia

### RECUADRO A.1.13 Los resultados de un examen documental del entorno normativo del sector de justicia a nivel mundial

De acuerdo con una revisión de la ONU-Mujeres del entorno normativo del sector de la justicia y la seguridad, al menos 22 países cuentan con políticas nacionales del sector de justicia o estrategias del sector de la justicia y la seguridad. Estos son: Afganistán, Argelia, Andorra, Aruba, Bosnia y Herzegovina, Camerún, Etiopía, Guyana, Indonesia, Jamaica, Moldavia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Ruanda, Samoa, Sierra Leona, Estado de Palestina, Tanzania, Timor Oriental, Túnez, Uganda y Vanuatu. El poder judicial de cuatro países (Guatemala, Papúa Nueva Guinea, Filipinas y Uganda) cuenta con estrategias de género específicas para cada sector, mientras que nueve países (Afganistán, Bosnia, Camboya, Madagascar, Myanmar, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Trinidad y Tobago y Uganda) también cuentan con estrategias o políticas nacionales sobre cuestiones de género que incluyen componentes sobre la administración de justicia para las mujeres.

Fuente: ONU-Mujeres, "Examen documental de las estrategias del sector de justicia desde una perspectiva de género", (2015) (Inédito).

### RECUADRO A.1.14 Sensibilidad a las cuestiones de género en el Plan Estratégico para el Sector de Justicia para Timor Oriental

El Plan Estratégico para el Sector de Justicia para **Timor Oriental** 2011-2030 incluye una evaluación detallada de los desafíos que enfrentan las mujeres en sus esfuerzos por acceder a la justicia, incluida la limitada concientización. En el área temática 5, el Plan busca acercar la justicia a las personas, ofreciéndoles acceso a ella, particularmente en los distritos, incluyendo la concientización de la población con respecto a las leyes, los derechos y los servicios de justicia disponibles, y garantizando la interacción entre los sistemas de justicia formales e informales. Esto significa que el principio de no discriminación, la sensibilidad hacia las cuestiones de género y la protección de los grupos vulnerables y los derechos humanos se garantizarán en el sector de justicia en un plazo de 5 años. Para lograr esto, el plan busca asegurar que se incorpore la conciencia de las cuestiones de género en todos los programas y actividades del sector de justicia. Por ejemplo, se establecerán puntos focales de género en las instituciones del sector de justicia y los actores judiciales recibirán capacitación sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Las políticas de recursos humanos también se desarrollarán con especial atención a las mujeres, con el fin de atraer y retener a más profesionales calificados y minimizar el impacto de los abandonos prematuros de los cursos de capacitación. La importancia que Timor Oriental otorga al acceso a la justicia queda demostrada por su decisión de alinear el Plan Estratégico para el Sector de Justicia con el Plan de Desarrollo Estratégico 2011-2030 del país, como es el caso de otros planes sectoriales como los de educación y salud.

Fuentes: Ministerio de Justicia de Timor Oriental, [Plan Estratégico para el Sector de Justicia para Timor Oriental 2011-2030](#), págs. 30, 31-33, 39, 91-92, (Dili, Timor Oriental, 2010); [Plan de Desarrollo Estratégico 2011-2030](#) de Timor Oriental, págs. 14-32, 33-43, 176-180, (Dili, 2011); Ministerio de Educación de Timor Oriental, [Plan Estratégico Nacional de Educación 2011-2030](#), págs. 51-52, (Dili, 2011); Ministerio de Salud de Timor Oriental, [Plan Estratégico Nacional del Sector de la Salud 2011-2030: Por un pueblo timorense saludable en un Timor Oriental saludable](#), pág. x, (Dili, Taliti, 2011).

### RECUADRO A.1.15 Medidas presupuestarias para apoyar la aplicación de leyes en Nepal

También se pueden diseñar medidas específicas a nivel presupuestario para impulsar la aplicación de leyes que apoyen la igualdad de género y el acceso de las mujeres a la justicia. Por ejemplo, **Nepal** tenía como objetivo aumentar el acceso de las mujeres a la propiedad de tierras mediante la concesión de una exención de impuestos del 10% en 2008 para impulsar la implementación de leyes de propiedad y herencia. La exención creó incentivos para que las familias compartieran propiedades con mujeres en la familia, y luego se incrementó en un 25% y un 30% en ciudades y áreas rurales

respectivamente. El resultado fue significativo: en el censo de 2001, el 11% de los hogares reportaron tierras en propiedad de mujeres, mientras que para 2009 la cifra había aumentado al 35% de los hogares.

Fuente: ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia](#), pág. 22.

## Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

### RECUADRO A.1.16 Representar la naturaleza multidimensional del sector de la justicia y la seguridad en Uganda

Los JLOS son un enfoque sectorial adoptado por el Gobierno de **Uganda** para reunir a instituciones con mandatos estrechamente relacionados de administrar justicia y mantener el orden público y los derechos humanos, para desarrollar una visión común [y] un marco normativo, unificado en objetivos y planes a mediano plazo. El sector comprende: el Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales, que también alberga la Secretaría de JLOS; el Ministerio del Interior; el poder judicial; la Policía de Uganda; el servicio penitenciario de Uganda; la Dirección del Ministerio Público; la Comisión de Servicio Judicial; el Ministerio de Gobierno Local, que supervisa los Tribunales de los Consejos Locales; el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, que encabeza iniciativas de reforma jurídicas y políticas que tienen en cuenta las cuestiones de género y está a cargo de los servicios de justicia de menores, trabajo y libertad vigilada; la Comisión de Reforma Legislativa de Uganda; la Comisión de Derechos Humanos de Uganda; el Centro de Desarrollo Legislativo; el Tribunal Administrativo Tributario; la Sociedad de Derecho de Uganda; el Centro de Arbitraje y Solución de Controversias por vías Alternativas; la Oficina de Servicios de Registro de Uganda; y la Dirección de Ciudadanía y Control de Inmigración.

Fuentes: Uganda, El Poder Judicial, "[Sectores de la Gobernanza, la Justicia y el Orden Público](#)", (última actualización en junio de 2013) y Uganda, JLOS, [El Tercer plan estratégico de inversión de los JLOS \(SIP III\) 2012/13-2016/17](#), pág. 73.

## Están disponibles

### RECUADRO A.1.17 El uso e impacto de los tribunales móviles y los servicios de justicia en Nicaragua y Honduras.

Los enfoques para aumentar el acceso a la justicia que han mostrado resultados positivos en áreas desatendidas por el sistema formal son los tribunales móviles y el uso de asistentes jurídicos. En **Nicaragua**, a principios de la década de 2000, a los tribunales móviles y los asistentes jurídicos comunitarios se les atribuyó una reducción del 10% en los delitos en los lugares donde operaba el esquema. Otro ejemplo exitoso del uso de juzgados de paz y tribunales móviles para brindar un mejor acceso a la justicia, especialmente para los grupos más desfavorecidos, ocurrió en **Honduras**, como parte de un proyecto para modernizar el sector judicial. Los resultados del proyecto incluyen (1) acceso mejorado a la justicia para grupos vulnerables (30 000 usuarios anuales), tribunales de primera instancia en zonas rurales (1 000 personas usuarias anuales) y tribunales móviles en áreas urbanas marginales (7 000 personas usuarias anuales); (2) servicio especializado a 10 000 mujeres en tribunales de familia; (3) mejor protección a 15 000 mujeres y niños contra la violencia doméstica; (4) servicio especializado a 1 500 personas de grupos vulnerables; (5) establecimiento de un sistema integrado de gestión financiera que promueve la transparencia y la eficiencia de los tribunales; (6) desarrollo de la carrera judicial con todos los manuales para la selección, clasificación y evaluación del personal que permitirán la selección transparente y competitiva de 3 200 empleados; (7) adopción de un nuevo modelo de gestión de casos que permitirá la vigilancia y la evaluación de 1 200 jueces y juezas; y (8) servicios mejorados para las personas usuarias internas y externas de los tribunales a través de un sistema de TI (tecnología de la información) y quioscos de información judicial.

Fuente: El Banco Mundial, [Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo](#), págs. 154, 175, (Washington, D.C., 2011).

#### RECUADRO A.1.18 El efecto del desarrollo de capacidades de las instituciones de justicia informal en el acceso de las mujeres a la justicia en Papúa Nueva Guinea

En 1994, la Fundación Melanesia para el empoderamiento de las personas y la comunidad, una ONG en **Papúa Nueva Guinea**, lanzó un programa de capacitación en resolución de disputas en consonancia con los principios y procesos de la justicia consuetudinaria de Bougainville. Una evaluación del programa en 2010 buscó comprender si la capacitación había tenido éxito en promover el empoderamiento jurídico de una manera que fuera percibida como legítima a nivel local y que preservara los aspectos positivos del derecho consuetudinario. Se concluyó que la capacitación mejoró los niveles de satisfacción de hombres y mujeres, sin embargo, en aquellas áreas donde hubo diferencias en las respuestas de hombres y mujeres, el impacto de la capacitación en esta brecha entre los géneros fue neutral. Esto se explica en parte por el enfoque de la intervención en mejores técnicas de mediación en lugar de en la aplicación de derechos sustantivos. En un contexto de discriminación de género generalizada, los acuerdos negociados y el reconocimiento mínimo de los derechos jurídicos presentan riesgos particulares para las mujeres que son parte de un conflicto. Además, la capacitación no abordó adecuadamente las asimetrías de poder. Como resultado, las usuarias del sistema de resolución de controversias tenían muchas más probabilidades que los usuarios masculinos de tener dificultades para expresar sus opiniones. En los lugares donde la capacitación realizó avances significativos en el empoderamiento jurídico, se logró brindar a las mujeres las habilidades y oportunidades para convertirse en mediadoras. El establecimiento de mujeres en funciones de toma de decisiones es un resultado de empoderamiento jurídico en sí mismo, y se constató que las mediadoras se ocuparon de los temas de género, en particular la violencia de género, de una manera diferente y más fortalecedora que la mayoría de los mediadores y jefes masculinos. El estudio concluyó que, si bien una mayor participación en la resolución de controversias y el fortalecimiento de los derechos procesales son fundamentales para el acceso a la justicia, estos esfuerzos deben complementarse con la concientización y la capacidad para hacer valer derechos jurídicos sustantivos.

Fuente: Adaptado de Naomi Johnstone, "Justicia primitiva en Bougainville: Mediando el cambio al desafiar la custodia de la costumbre", en [Trabajando con los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos](#), Erica Harper, ed., págs. 19-20, 22, 26-28, (Roma, OIDD, 2011).

## Son accesibles

#### RECUADRO A.1.9 Salvedad sobre los beneficios de las jerarquías de nivel inferior para las mujeres

La distinción entre tribunales inferiores y superiores, y su accesibilidad comparativa para las mujeres, no debe ocultar las posibles violaciones de los derechos de las mujeres que pueden ocurrir en todas las jerarquías judiciales. Los tribunales inferiores ubicados en zonas rurales, por ejemplo, podrían no estar bien equipados para brindar servicios de calidad. También podrían verse afectados por la corrupción debido a una limitada supervisión y, además, podrían no atraer a actores de la justicia del sexo femenino debido a los desafíos asociados con la migración femenina. En algunos casos, las leyes podrían obligar a un juez a emitir órdenes que equivalen a una violación de los derechos de las mujeres. Por ejemplo, la Sección 40(3) de la Ley Personal de los Musulmanes de **Sudán** (1991) establece que "el tutor de una menor de edad no puede concluir su contrato de matrimonio a menos que haya un permiso del juez. El tutor debe probar que el matrimonio beneficiará a la menor, que el marido es adecuado y paga la dote que generalmente se paga a las mujeres de su posición".

Fuente: Igualdad Ya, Beijing +20: Poner fin a la discriminación sexual en la ley, [Palabras y hechos: Responsabilizar a los gobiernos en el proceso de revisión de Beijing +20](#), 4ª ed., pág. 16, (Nueva York, 2015).

#### RECUADRO A.1.20 Programas de exención de tasas, la accesibilidad a los tribunales y el uso de las TIC en Indonesia

La financiación estatal para los programas de exención de tasas de los tribunales religiosos y el establecimiento de tribunales de circuito se incrementó en **Indonesia** en 2008. Se estima que, de 2007 a 2010, hubo un aumento de 14 veces en el número de personas pobres que accedieron a los tribunales religiosos a través del programa de exención de tasas, y un aumento de cuatro veces en el número de

personas que acceden a los tribunales de circuito en áreas remotas. Como resultado, en un plazo de tres años, esta intervención condujo a un aumento significativo en el número de personas que viven en áreas remotas, personas pobres y mujeres que acceden al sistema de justicia. Esta intervención se combinó con el desarrollo de un sistema de gestión de datos web que proporciona una perspectiva general del número total de casos en que se aplicaron las exenciones de tasas. Este sistema se estableció en 2008 con el apoyo de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID). Este económico sistema funciona sobre la base de los datos suministrados por los tribunales a través de SMS a una base de datos central en Yakarta que genera informes que luego están disponibles en Internet. Como resultado de una buena recopilación y gestión de datos, ahora existe una mejor comprensión del impacto de los programas de exención de tasas en el acceso a los tribunales.

Fuente: Cate Sumner, Matthew Zurstrassen y Leisha Lister, [“Aumentar el acceso a la justicia para las mujeres, las personas pobres y las personas que viven en áreas remotas: Un estudio de caso de Indonesia”](#), Justicia para las personas pobres, promoción de la igualdad y gestión de conflictos en el desarrollo, nota informativa, vol. 6, Núm. 2, págs. 1, 5-6, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2011).

#### **RECUADRO A.1.21 Ejemplos de apoyo del sistema de las Naciones Unidas para servicios y asistencia jurídicos**

Los servicios de asistencia y representación jurídica dirigidos principalmente a las víctimas de violencia doméstica y otras formas de VSG están siendo apoyados en una variedad de entornos de campo y, a menudo, en asociación con grupos de la sociedad civil. El PNUD está estableciendo Centros de Ayuda Jurídica en las provincias en **Afganistán e Irak**; también en Afganistán la ONU-Mujeres ha desarrollado un manual y capacitación de asistentes jurídicos para establecer una base de asistencia parajurídica y jurídica para hombres y mujeres rurales con un enfoque en los derechos de las mujeres. Las operaciones de las Naciones Unidas en **Costa de Marfil** han establecido seis consultorios de asistencia jurídica con la Asociación Nacional de Mujeres Juristas de Costa de Marfil. En **Sudán**, La Unión Africana y la Misión de las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) está facilitando ayuda de asistencia jurídica a las reclusas detenidas en prisión preventiva y capacitando a asistentes jurídicos de la comunidad. En el **Estado de Palestina**, el PNUD está apoyando a grupos de la sociedad civil para proporcionar, de forma gratuita, asistencia jurídica, asesoramiento y actividades de concientización para las mujeres. El ACNUR [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados] capacita a asistentes jurídicos y asistentes de tribunales en una variedad de operaciones de campo.

En **Vietnam**, la UNODC capacitó a 120 funcionarios del orden público y proveedores de asistencia jurídica para que prestaran asistencia a las sobrevivientes de la violencia contra las mujeres en 12 provincias. A través del marco de “Una ONU”, la UNODC se asoció con otros organismos de las Naciones Unidas para brindar apoyo a la modificación de la ley sobre la asistencia jurídica.

Fuentes: ONU-Mujeres y PNUD, [Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto: Mapeo del compromiso de las Naciones Unidas con el estado de derecho](#), pág. 37, (Nueva York, 2014) y Naciones Unidas, ECOSOC, Informe del Secretario General, [Uso y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal](#), párr. 34, 8 de marzo de 2017, E/CN.15/2017/9.

#### **RECUADRO A.1.22 Servicios de asistencia jurídica para mujeres en Sudán, Togo y Zambia**

En **Sudán**, las autoridades sudanesas, con el apoyo del [UNICEF], pusieron en marcha de forma experimental una Dependencia de Protección de la Familia y el Niño, que proporcionó servicios jurídicos y de otra índole a mujeres y niños víctimas, a testigos y personas imputadas. En **Togo**, el Grupo de Reflexión y de Acción: Mujer, Democracia y Desarrollo emplea a abogados y asistentes jurídicos para asistir tanto a personas sospechosas como a las víctimas, incluso en las comisarías. La Asociación de Juristas de **Zambia** estableció la Clínica Nacional de Asistencia Jurídica para la Mujer para proporcionar servicios jurídicos gratuitos a mujeres y niños indigentes. La clínica está presente y tiene empleados permanentes y oficinas en las tres provincias. La clínica ha empleado hasta 10 abogados a tiempo completo.

Fuentes: UNODC, [Manual sobre la mejora del acceso a la asistencia jurídica en África](#), Serie de Manuales de Justicia Penal, págs. 80, 84 (Nueva York, Naciones Unidas, 2011) y UNODC y PNUD, [Acceso temprano a la asistencia jurídica en los procesos de justicia penal: Un manual para encargados de formular políticas y profesionales](#), Serie de Manuales de Justicia Penal, págs. 24, 81, (Nueva York, Naciones Unidas, 2014).

### RECUADRO A.1.23 Ejemplos innovadores seleccionados de la programación del PNUD

#### Iniciativas de creación de capacidad para las instituciones de justicia en Bangladesh

El PNUD en **Bangladesh** apoyó el Proyecto Activación de Tribunales de Aldea en Bangladesh: División de Administración Local, con el objetivo de establecer, apoyar y fortalecer los tribunales de aldea en 350 Union Parishads (la dependencia del gobierno más pequeña de Bangladesh) en todo el país. El proyecto busca mejorar el acceso a la justicia para los grupos desfavorecidos y marginados, especialmente los pobres de las zonas rurales y las mujeres, y mejora los sistemas y procesos de derechos humanos en Bangladesh. Además busca capacitar a los ciudadanos para resolver sus controversias a nivel local de manera expedita, transparente y asequible. Finalmente, tiene como objetivo fortalecer las instituciones gubernamentales locales para que respondan a las necesidades locales y ofrezcan servicios jurídicos a través de tribunales de aldea que funcionen debidamente. Las intervenciones del PNUD contribuyeron a mejorar el acceso a la justicia y a los servicios jurídicos para las mujeres. Los tribunales de aldea brindaron una vía alternativa para que las mujeres accedieran a la justicia: casi 7000 mujeres accedieron a la justicia de los tribunales de aldea en 2014 y las mujeres participaron en el 14% de los procesos de toma de decisiones de los tribunales de aldea (un aumento del 11% en 2013). Además, las intervenciones de los foros de desarrollo de mujeres, establecidos con el apoyo del programa del PNUD, abordaron 183 casos de acoso sexual y 303 casos de violencia contra las mujeres y detuvieron 417 matrimonios precoces en 2014.

Fuente: PNUD, "Inventario de violencia contra la mujer, 2014-2016", pág. 10, (2016). (Inédito).

#### Acceso integral a los servicios de justicia para la VSG en Goma, zona oriental de la RDC

Mejorar el acceso a la asistencia jurídica y la prestación de servicios para los sobrevivientes de la VSG, incluyendo la prestación de asistencia médica, psicosocial y económica, es un componente importante de su acceso general a la justicia integral. En la zona oriental de la **RDC**, el PNUD brinda apoyo a una gran red de consultorios jurídicos para hacer frente a la impunidad, en particular para los delitos de VSG. Estos consultorios incluyen asistencia médica, psicosocial y jurídica, y más recientemente han comenzado a abordar los problemas de reintegración social que enfrentan las víctimas de la VSG a través del apoyo psicosocial, las clases de alfabetización, el apoyo socioeconómico y la educación de los líderes comunitarios sobre las actitudes hacia los sobrevivientes. Los Centros Integrados que ofrecen a los sobrevivientes una variedad de servicios en un solo lugar, como atención médica, asesoría psicológica, acceso a investigadores policiales y asistencia jurídica, están demostrando ser un modelo exitoso que integra los servicios jurídicos con las necesidades más amplias de los sobrevivientes, a través de un enfoque coordinado entre los profesionales sanitarios, que suelen ser el primer punto de contacto, y la policía.

Fuente: ONU-Mujeres, Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pág. 122.

#### Mejora del acceso a la justicia para las mujeres y las minorías mediante la aplicación y promoción de los mecanismos de RCA en Kosovo

Solo en 2016, el PNUD ayudó a 651 mujeres a resolver sus controversias a través de la mediación, de las cuales 139 beneficiarias procedían de comunidades no mayoritarias. El PNUD también apoyó al Ministerio de Justicia para redactar la nueva Ley de mediación, que fue aprobada en primera lectura por la Asamblea de **Kosovo** en diciembre de 2016. La ley revisada proporciona un sistema de mediación más eficiente, efectivo y financieramente sostenible, mediante el cual los ciudadanos pueden resolver sus controversias de una manera mucho más rápida y rentable. La ley establece que la solución de controversias de los casos autorreferidos de los ciudadanos es jurídicamente vinculante. Además, la ley obliga a las partes en la controversia a tratar primero la mediación, antes de iniciar a un proceso judicial formal. En 2016, el número de casos resueltos a través de mediación aumentó a 812 casos en comparación con 747 casos en 2015. Una vez implementada, la ley reformada permitirá resolver más casos, mejorando y manteniendo el acceso de las personas a la justicia.

#### Mejor acceso a la asistencia jurídica y los servicios de justicia en las zonas rurales de la República Kirguisa

Esta iniciativa se llevó a cabo a través de proyectos piloto en las provincias de Osh y Chui de la **República Kirguisa** en 2016. Los proyectos piloto proporcionaron asistencia jurídica gratuita a 18091 personas

y asesoraron a 16807 personas en temas tales como controversias sobre tierras, herencias, recuperación de pensión alimenticia, pago de impuestos y bienes raíces. Además, el Ministerio de Justicia llegó a áreas remotas con la iniciativa de asistencia jurídica móvil apoyada por el PNUD, comúnmente conocida como el “Autobús Solidario”. La iniciativa móvil visitó 173 municipios, donde se brindaron 3486 consultas jurídicas gratuitas a 3386 personas (de las cuales 55% fueron mujeres). El servicio de registro estatal también utilizó una iniciativa móvil para llegar a 1607 personas (de las cuales 54% fueron mujeres) y ayudó a 1208 personas de las comunidades rurales a obtener documentos jurídicos para asegurar su identidad jurídica para poder acceder a sus derechos a la educación y otros servicios básicos.

#### Institucionalización de los servicios de asistencia jurídica en Pakistán

El Consejo Provincial de Abogados de Khyber Pakhtunkhwa en **Pakistán** adoptó formalmente las oficinas de asesoría jurídica y reconoció a los Comités de Asistencia Jurídica como comités oficiales del Consejo de Abogados. Este desarrollo fue esencial para permitir que los segmentos pobres y marginados de la población accedieran a la asistencia jurídica gratuita. En 2016, 7009 miembros de la comunidad (de los cuales 3290 eran mujeres) tuvieron acceso a la asistencia jurídica gratuita. El PNUD también facilitó un diálogo y un debate más extensos sobre el papel de los asistentes jurídicos comunitarios en Pakistán. Las partes interesadas clave han pedido el pleno reconocimiento de los asistentes jurídicos en las comunidades, los gobiernos y el sistema jurídico. El PNUD apoyó el desarrollo de un nuevo programa de certificación en la Universidad de Malakand y capacitó a 170 asistentes jurídicos (49% mujeres), contribuyendo a la realización de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

#### Tribunales móviles para llegar a áreas remotas y tender puentes entre los mecanismos de justicia formal e informal a través de técnicas de mediación local en Somalia

En 2016, los tribunales móviles juzgaron 1233 casos (251 penales y 79 civiles), 330 de los cuales los tribunales móviles de la región de Benadir procesaron a nivel federal. El PNUD también apoyó programas de radio y sesiones de concientización para brindar información sobre la disponibilidad y el uso de los servicios de asistencia jurídica a 667890 personas en Mogadiscio, Kismaayo, Baidoa y Puntlandia, así como a 4180 (1421 mujeres y 2759 hombres) en **Somalilandia**. Además, las mujeres y las niñas en Puntlandia recibieron educación sobre los derechos jurídicos, los derechos de las mujeres y los niños, los derechos de los refugiados, la VSG y la igualdad de género, así como la función y el mandato del sistema de justicia formal en relación con la justicia consuetudinaria.

Fuente: PNUD, Informe Anual 2016, [Programa Global de Fortalecimiento del Estado de Derecho y Derechos Humanos para Mantener la Paz y Fomentar el Desarrollo](#), págs. 40-41, (Nueva York, 2017).

## Rinden cuentas

### RECUADRO A.1.24 Ejemplo de un sistema de seguimiento de datos de violencia doméstica en Albania

Con el apoyo del PNUD, a mediados de 2014 se estableció e instaló un sistema de seguimiento en línea para casos de violencia doméstica a nivel central y local en **Albania** como un pilar fundamental para vigilar y garantizar que se aplique la legislación pertinente y que los casos reciban la debida atención interdisciplinaria. La inversión en la creación del sistema electrónico nacional para el seguimiento de los casos de violencia doméstica, así como el desarrollo de capacidad de los funcionarios públicos para utilizar el sistema, han contribuido a que las instituciones sean más responsables y conscientes del cumplimiento de sus obligaciones jurídicas en materia de intercambio de información, presentación de informes, y mejorar la coordinación entre ellos. El mecanismo de seguimiento y presentación de informes se implementó en cuatro municipios en 2015. Se estima que el 44% de los municipios ahora cuenta con mecanismos de respuesta comunitaria coordinados. Esto ha aumentado la confianza de la ciudadanía para denunciar la violencia de género y doméstica a la policía: las estadísticas muestran un aumento del 30% con respecto a 2014 en los casos denunciados y un aumento del 35% en las solicitudes a la policía para emitir órdenes de protección para sobrevivientes de violencia doméstica. También hay un aumento del 24% en los arrestos de los perpetradores de delitos familiares.

Fuente: PNUD, “Inventario de violencia contra la mujer, 2014-2016”, pág. 13.

## Participación de las mujeres en las instituciones de justicia

### RECUADRO A.1.25 Las autoridades indígenas en Ecuador desempeñan un rol jurisdiccional

Las autoridades de las comunidades, pueblos y naciones indígenas desempeñarán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y en su propio sistema de leyes, dentro de sus propios territorios, con una garantía para la participación y la toma de decisiones de las mujeres. Las autoridades aplicarán sus propias normas y procedimientos para la solución de controversias internas, siempre que no sean contrarias a la Constitución y los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de jurisdicción indígena sean observadas por las instituciones y autoridades públicas. Estas decisiones estarán sujetas a la vigilancia de su constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Fuente: [Constitución de la República del Ecuador de 2008 con enmiendas hasta 2015](#), art. 171.

### RECUADRO A.1.26 Las mujeres como responsables de la toma de decisiones y su impacto en la justicia a nivel comunitario en Burundi y Papúa Nueva Guinea

En **Burundi**, un país que emerge lentamente de décadas de conflicto, la ONU-Mujeres ha apoyado una iniciativa para incorporar a las mujeres al círculo del *bashingantahe*, un consejo de ancianos tradicionales responsables de la resolución de conflictos a nivel comunitario, que anteriormente había sido un dominio estrictamente masculino. Los *bashingantahe* son fundamentales en el mantenimiento de la cohesión comunitaria y la restauración de la paz en sus comunas, las unidades administrativas más pequeñas del país. Mediante la sensibilización de los líderes respecto a los derechos de las mujeres y la modificación de la carta constitutiva del *bashingantahe*, las mujeres fueron aceptadas como parte de la institución, participando en la toma de decisiones. Ahora forman el 40 % de los miembros del comité del *bashingantahe*. Como resultado, ha aumentado la concientización sobre la violencia sexual y de género y otras violaciones de los derechos de las mujeres. Las organizaciones de mujeres de Burundi han estado haciendo campaña por una nueva ley para garantizar los derechos de herencia de las mujeres. Aunque se resistieron al principio, los líderes de los *bashingantahe* han estado hablando públicamente en apoyo de la ley propuesta, incluso en la radio local, y se han convertido en importantes aliados en la campaña.

En **Papúa Nueva Guinea**, las mujeres han sido aceptadas como funcionarias de los tribunales de aldea y desempeñan un papel activo en el seguimiento de las decisiones. Esto fue resultado de las actividades de sensibilización sobre los derechos con participación de las mujeres, así como los tribunales de aldea y los líderes de las aldeas destacando los importantes vínculos entre la representación de las mujeres, los programas de educación y el compromiso con la cultura para cambiar actitudes.

Fuente: ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia](#), págs. 74, 77.

### RECUADRO A.1.27 Mujeres policías en Liberia abogan por funciones de mayor liderazgo

Con el apoyo de la ONU-Mujeres, la Asociación Femenina del Orden Público de Liberia realizó un simposio que reunió a todas las partes interesadas involucradas en el sector de seguridad, incluidos los altos directivos. Los aspectos más destacados incluyeron un debate sobre los desafíos que enfrentan las mujeres en las instituciones de seguridad. Por ejemplo, en la Policía Nacional de **Liberia** no había mujeres en puestos ejecutivos y solo 16 mujeres (entre 126 hombres) en funciones de supervisión, así como 78 mujeres graduadas universitarias en toda la fuerza laboral. La Asociación tuvo éxito en presionar por el nombramiento de dos funcionarias de alto nivel dentro de la Policía Nacional de Liberia y los Servicios de Protección de la Mansión Ejecutiva, incluida una que actualmente ocupa el tercer puesto en la Policía Nacional de Liberia.

Fuente: ONU-Mujeres, "Análisis de los reportes anuales de países", (2016). (Inédito).

#### RECUADRO A.1.28 Ejemplos de intervenciones para apoyar a las mujeres a ingresar al sector de justicia

Se está llevando a cabo una variedad de actividades que se centran en el acceso de las mujeres a la educación jurídica, como el apoyo del PNUD en el **Estado de Palestina** a una red de abogadas a través del Colegio de Abogados de Palestina y el apoyo de la ONU-Mujeres a una asociación de abogados (NORMA) en **Kosovo**. En **Sudán del Sur**, la UNMISS [Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur] se centra en el empleo de las mujeres en los niveles más altos en todos los sectores del sistema de justicia, y en el norte, la UNAMID está ayudando a las estudiantes de derecho a tomar exámenes del colegio de abogados en Jartum. En **Timor Oriental**, el PNUD está implementando un subsidio para la igualdad de género para las pasantes en el Centro de Capacitación Jurídica, y también está llevando a cabo una campaña de sensibilización en materia de género para aumentar el número de actores de justicia del sexo femenino.

En 2015, la ONU-Mujeres de **Nepal** otorgó becas para la escuela de derecho a 20 mujeres estudiantes para cursar la licenciatura de 5 años de duración en el campus universitario de Nepal, con el fin de aumentar la representación de las mujeres y grupos desfavorecidos en el sector jurídico a través de acciones afirmativas a largo plazo. Las estudiantes recibieron clases particulares adicionales y la oportunidad de participar en talleres sobre la igualdad de género y la justicia, para aumentar sus conocimientos y habilidades de liderazgo.

Fuentes: ONU-Mujeres y PNUD, [Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto](#), pág. 41 y ONU-Mujeres, "Análisis de los reportes anuales de países".

## Empoderamiento jurídico de las mujeres

### Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

#### RECUADRO A.1.29 Los servicios y programas de FIDA-Ghana, una asociación de abogadas.

La Federación Internacional de Abogadas de **Ghana** (FIDA-Ghana) se estableció en 1974 para proporcionar servicios gratuitos a mujeres y niños indigentes con respecto a derechos de propiedad, herencias, violencia, manutención y custodia de menores, representando los casos más frecuentemente abordados. A través de sus servicios de asistencia jurídica, FIDA-Ghana integra la justicia y el desarrollo en formas que benefician a las mujeres y niños marginados y excluidos. La organización lleva a cabo actividades de difusión rural y capacitación de miembros de la comunidad como asistentes jurídicos que también apoyan la organización de la capacitación y la difusión. Su centro jurídico se encarga de los casos de manutención, asuntos conyugales, compensación luego de la separación de parejas de hecho, propiedad o herencia (patrimonio) y asesoramiento jurídico. Entre 2010 y 2014, el centro de asistencia jurídica de FIDA en Acra atendió 5276 casos, de los cuales 4764 fueron denunciados directamente al centro y 512 fueron atendidos por asistentes jurídicos en zonas rurales.

Fuente: FIDA-Ghana, "Informe de progreso de la asistencia jurídica", (2015). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).

#### RECUADRO A.1.30 Timap for Justice en Sierra Leona

El enfoque de Timap for Justice, una organización sin fines de lucro que ofrece servicios de justicia gratuitos en emplazamientos en toda **Sierra Leona**, ha demostrado importantes resultados. Los asistentes jurídicos respaldados por abogados han ayudado a las comunidades a resolver controversias y quejas desde 2003. La investigación cualitativa ha demostrado que las intervenciones de Timap han capacitado a los clientes (especialmente a las mujeres) para reclamar sus derechos. Las percepciones de la comunidad sobre la imparcialidad institucional y la responsabilidad de la policía, los líderes tradicionales y los tribunales también mejoraron como resultado del trabajo de Timap. Apoyándose en el Timap, los donantes y el gobierno de Sierra Leona se unieron con organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios en 2010 para desarrollar un enfoque nacional de los servicios de justicia, incluida una primera línea de asistentes jurídicos comunitarios y un núcleo más pequeño de abogados de apoyo.

Fuente: Banco Mundial, [Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011](#), pág. 154.

### RECUADRO A.1.31 Un ejemplo del empoderamiento de las mujeres a través de la asistencia jurídica en Liberia

Action Aid Liberia apoya el proyecto de Acceso de las Mujeres a la Justicia, que se está implementando en tres distritos en el sureste del país con socios locales, Tyiatien Health y la Asociación de Abogadas en Liberia. El programa, que incluye asistencia jurídica, tiene un enfoque holístico en los resultados del acceso de las mujeres a la justicia y la igualdad de género, reconociendo que el cambio no se logrará solo con la prestación de asistencia jurídica. Durante el año pasado, el proyecto ha logrado resultados positivos significativos para las mujeres:

- Aumento de la comprensión de las mujeres en las comunidades destinatarias sobre las leyes de herencia y violación, los mecanismos de remisión para acceder a la justicia y las resoluciones 1325 y 1820 de la ONU.
- Aumento en el número de mujeres que demostraron estar dispuestas a acceder a la justicia a través del sistema de justicia formal (particularmente en casos de violación, herencia y persistencia de la falta de pago de la manutención infantil) en un 45%.
- Establecimiento de dos grupos de mediación, que han capacitado a un total de 23 mujeres en habilidades de mediación de conflictos. Las mujeres capacitadas para dirigir estas sesiones de mediación ahora también pueden brindar asistencia jurídica a nivel informal a través de la resolución de casos de violencia doméstica y disputas domésticas en la comunidad.
- Establecimiento de dos foros de mujeres y capacitación de capacitadores para 39 mujeres sobre los derechos jurídicos de las mujeres y las leyes de protección nacionales e internacionales. Estas 29 mujeres han llegado a otras 471 mujeres que ahora exigen su inclusión a nivel comunitario y nacional, incluso en el consejo de ancianos, en los roles de toma de decisiones de la comunidad y en la resolución de conflictos.

Fuente: Action Aid Liberia, "[Acceso de las Mujeres a la Justicia](#)", (consultado el 15 de marzo de 2018).

### RECUADRO A.1.32 Respaldo y asociación con las OSC y OBC en Sudán

El programa de Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho del PNUD en Sudán, en colaboración con el Ministerio de Justicia y la Policía de la ONU, ha capacitado a 40 asistentes jurídicos, incluidas 9 mujeres, sobre el acceso a la justicia y los derechos humanos a nivel nacional y estatal. Las capacitaciones reúnen a jueces, abogados, policías y agentes penitenciarios, custodios de las normas consuetudinarias y activistas comunitarios para fortalecer su conocimiento sobre las leyes y el sistema judicial. Entre 2004 y 2007, el PNUD y sus asociados establecieron 12 centros de asistencia jurídica y grupos parajurídicos en las Tres Áreas, Darfur y Kassala. Cada centro cuenta con un grupo parajurídico de mujeres que se enfoca en tratar los temas relacionados con la VRG y hay sesiones de asesoramiento jurídico solo para mujeres. En 2007, los abogados de asistencia jurídica en Sudán se encargaron de 550 casos adicionales, lo que dio como resultado algunos éxitos importantes (incluidos casos de violación, asesinato y absolución de mujeres acusadas de adulterio). Durante la ejecución del programa, el PNUD descubrió que los asistentes jurídicos comunitarios eran percibidos cada vez más como un conducto para aumentar las voces de los ciudadanos, y como agentes de cambio social.

Fuentes: PNUD, Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación, Nota Conceptual, [Fortalecimiento de la Seguridad y el Acceso a la Justicia de las Mujeres: Implementación del programa de ocho temas para el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género en la prevención de crisis y la recuperación del PNUD](#), pág. 9, (Nueva York, 2010) y el PNUD, "[Sudán del Sur: asistentes jurídicos ofrecen justicia a las mujeres](#)", (consultado el 15 de marzo de 2018).

## Educación sobre los derechos de las mujeres

### RECUADRO A.1.33 Concientización jurídica y educación sobre los derechos de las mujeres en Vietnam: Una serie de televisión y un concurso literario

En Vietnam, en el marco del proyecto "Fortalecimiento de la capacidad de aplicación de la ley y de los funcionarios del sector de justicia para responder a la violencia doméstica", implementado por la UNODC en colaboración con el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia, una serie de

televisión de 10 episodios llamada "Rompiendo el silencio" fue transmitida dos veces en la televisión nacional. La serie creó conciencia sobre la inaceptabilidad de la violencia doméstica, las diferentes formas de violencia y el papel del sector del orden público en proteger a las víctimas y responsabilizar a los agresores. La campaña de concientización también incluyó un concurso literario llamado "Diga no a la violencia doméstica"; se otorgaron premios y se publicaron las mejores de más de 1500 historias de concientización sobre la violencia doméstica.

Fuente: Naciones Unidas, ECOSOC, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe del Secretario General, [Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer](#), párr. 54, 2 de febrero de 2012, E/CN.15/2012/13.

## Consideraciones para los contextos afectados por crisis

### Las mujeres en las reformas posteriores a conflictos

#### RECUADRO A.1.34 La iniciativa "chozas de la paz" en Liberia ofrece a las mujeres espacios seguros para analizar temas importantes en situaciones posteriores a conflictos

El PNUD y la ONU-Mujeres apoyan las chozas de la paz en **Liberia**. Aquí es donde las mujeres se reúnen para debatir asuntos que afectan sus vidas cotidianas. Es donde se lleva a cabo la reconciliación y la resolución de conflictos, donde las mujeres rurales pueden discutir de manera abierta y segura los temas de la desigualdad y juntas tomar decisiones sobre la paz y la seguridad. Desde la resolución de casos relacionados con el embarazo y el abandono, hasta el asesoramiento a sobrevivientes de violencia doméstica o violación, la iniciativa "chozas de la paz" en Liberia ha crecido desde 2011. La Policía Nacional de Liberia trabaja con las chozas de la paz para mejorar la prevención de los delitos y la violencia contra las mujeres al proporcionar teléfonos celulares. Se instruyó a las mujeres para que mantuvieran sus teléfonos cargados en todo momento y los usaran para alertar a la policía cuando surgiera algún tipo de problema de seguridad, incluida la violencia doméstica y otros tipos de violencia contra las mujeres y las niñas. A medida que las chozas de la paz evolucionan como un lugar para resolver conflictos, se vuelven cada vez más inclusivas con los hombres y los niños. La ONU-Mujeres y sus asociados apoyaron la creación de clubes de fútbol "contra la violación" para niños en algunas de las comunidades de las chozas de la paz y realizaron reuniones de grupos de discusión con líderes masculinos y chicos adolescentes. Al principio, las chozas de la paz se centraron en un proceso de "quitar un peso de encima" y asesorar a las mujeres que habían experimentado dolor y trauma, así como apoyar a los ex niños soldados después de la guerra civil. Luego, en 2006, las mujeres de las chozas de la paz comenzaron a examinar casos. La metodología se basa en el sistema tradicional de chozas "Palava": el quejellante y el acusado tienen la oportunidad de expresar sus respectivos reclamos y defensas, luego el líder local los ayuda a llegar a un acuerdo que ambos consideren justo, y se restablece la paz. El papel y la participación de las mujeres en las chozas de la paz para el mantenimiento de la paz en las comunidades es cada vez más apreciado y las mujeres en las comunidades ahora se consideran a sí mismas como actores fundamentales en la consolidación de la paz y la resolución de conflictos.

Fuente: ONU-Mujeres, "[De la resolución a la prevención de conflictos: Relación entre las chozas de la paz y la policía de Liberia](#)", (19 de septiembre de 2012).

## Apéndice IV: Recursos adicionales

- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, [Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional](#), (1998)
- Resolución 955 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [Estatuto del Tribunal Penal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de Genocidio y Otras Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de Ruanda y de los Ciudadanos Ruandeses Presuntamente Responsables de Genocidio y Otras Violacio-](#)

nes de Esa Naturaleza Cometidas en el Territorio de Estados Vecinos entre el 1 de Enero y el 31 de Diciembre de 1994, (1994)

- Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Estatuto del Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de las Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario Cometidas en el Territorio de la extinta Yugoslavia desde 1991, (1993)
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), (1977)
- CICR, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), (1977)
- Resolución 3074(XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, (1973)
- Resolución 2391(XXIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, (1968)
- Resolución 260A(III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, (1948)
- CICR, Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos en las fuerzas armadas en campaña, (1949)
- CICR, Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, (1949)
- CICR, Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra, (1949)
- CICR, Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, (1949)

# NOTAS FINALES

- 1 Ibid.
- 2 ACNUDH, “Examen periódico universal”, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 3 OCDE, *Estados de fragilidad 2016: Comprensión de la violencia*, pág. 21, (París, 2016).
- 4 Consulte ACNUDH, “Organismos creados en virtud de tratados de derechos humanos: Glosario de términos técnicos relacionados con los órganos de tratados”, disponible en inglés en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TBGlossary.aspx> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 5 David Booth y Sue Unsworth, *Desarrollo políticamente inteligente y dirigido localmente*, Documento de debate, págs. 3-4, (Londres, Overseas Development Institute, 2014).
- 6 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: El desarrollo humano para todos*, págs. 198-201, (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.16.III.B.1).
- 7 g7+, *Nota sobre el espectro de fragilidad*, pág. 4, (Kinshasa, 2013).
- 8 Esta subsección se basa en las *Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo* del GNUD, págs. 21-22, (Nueva York, 2017).
- 9 La UNODC ha elaborado un Conjunto de instrumentos de evaluación de la justicia penal consistente en una variedad de herramientas estandarizadas y con referencias cruzadas elaboradas para permitir a los organismos de la ONU y a los funcionarios gubernamentales que participan en la reforma de la justicia penal, así como a otras organizaciones y personas, realizar evaluaciones exhaustivas de los sistemas de justicia penal. El objetivo de esas evaluaciones es determinar las esferas de asistencia técnica necesarias y contribuir en la capacitación sobre esas cuestiones. Los instrumentos se han agrupado dentro de los sectores del sistema de justicia penal: policía, acceso a la justicia, medidas no privativas de la libertad y cuestiones intersectoriales (es decir, víctimas y testigos, cooperación internacional, prevención de la delincuencia y género en el sistema de justicia penal). Consulte la UNODC, *Conjunto de instrumentos de evaluación de la justicia penal* (Nueva York, Naciones Unidas, 2006).
- 10 Naciones Unidas, *Nota de práctica para el análisis de conflictos*, pág. 2, (Nueva York, 2016).
- 11 Naciones Unidas, *Manual de evaluaciones integradas y planificación*, pág. 15, (Nueva York, 2013).
- 12 Ibid., págs. 15-16.
- 13 Ibid., págs. 24-25.
- 14 Ibid., pág. 15.
- 15 Ibid., pág. 25.
- 16 Naciones Unidas, *Nota de práctica para el análisis de conflictos*, pág. 2 y Naciones Unidas, *Manual de evaluaciones integradas y planificación*, págs. 25-26.
- 17 Naciones Unidas, *Nota de práctica para el análisis de conflictos*, pág. 4 y Naciones Unidas, *Manual de evaluaciones integradas y planificación*, pág. 25. La naturaleza sustantiva de una evaluación estratégica suele garantizarse si se dedican de 2 a 3 meses desde su inicio hasta su conclusión. Sin embargo, si es necesario, también se puede llevar a cabo de forma acelerada, a veces en unas pocas semanas. Consulte Naciones Unidas, *Manual de evaluaciones integradas y planificación*, pág. 20.
- 18 Naciones Unidas, *Nota de práctica para el análisis de conflictos*, págs. 4-8 y Naciones Unidas, *Manual de evaluaciones integradas y planificación*, pág. 26.
- 19 Naciones Unidas, *Nota de práctica para el análisis de conflictos*, pág. 2.
- 20 Ibid.
- 21 Ibid., pág. 3.

- 22 La investigación realizada por la OIDD encontró que las estrategias de empoderamiento tienen más probabilidades de ser sostenibles cuando se combinan con reformas impuestas desde arriba que aseguren la aplicación de los estándares internacionales. En otras palabras, las leyes y políticas con perspectiva de género constituyen la base sustantiva de los programas de educación y concientización, que son una parte central del empoderamiento de la mujer (consulte la Sección 5.0). OIDD, *Acceso a la justicia: Modelos, estrategias y mejores prácticas sobre el empoderamiento de las mujeres*, págs. 8, 61, (Roma, 2013).
- 23 ONU-Mujeres, *Por qué y cómo las constituciones importan para promover la igualdad de género: Beneficios, lagunas e implicaciones de una política*, Documento normativo núm. 8, elaborado por Beatrice Duncan, pág. 1, (Nueva York, 2017) y ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional, (2016), disponible en <http://constitutions.unwomen.org/en/dashboard> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 24 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para la materialización los derechos*, pág. 28, (Nueva York, 2015).
- 25 Campaña global para la igualdad de derecho a la nacionalidad, “El problema”, disponible en <http://equalnationalityrights.org/the-issue/the-problem> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 26 Ibid. Consulte Igualdad Ya, *El estado en el que estamos: Poner fin al sexismo en las leyes de nacionalidad*, pág. 14, (Nueva York, 2016).
- 27 Para consultar ejemplos de obstáculos discriminatorios al acceso a la justicia, consulte las Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, párr. 25(a), 3 de agosto de 2015, CEDAW/C/GC/33.
- 28 Organización Internacional del Trabajo, *Trabajadores domésticos en todo el mundo: Estadísticas mundiales y regionales y la extensión de la protección jurídica*, pág. 46, (Ginebra, OIT, 2013).
- 29 Consulte la *Carta de las Naciones Unidas*, Preámbulo, 24 de octubre de 1945, 1 UNTS XVI.
- 30 Consulte ONU-Mujeres, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, “Introducción”, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro> (consultado el 15 de marzo 2018).
- 31 Una lista completa de los Convenios de la OIT que conciernen a las mujeres trabajadoras puede consultarse en Wikigender, “Instrumentos de la OIT sobre normas laborales relativas a las mujeres trabajadoras”, (2015), disponible en <https://www.wikigender.org/wiki/ilo-instruments-on-labour-standards-concerning-women-workers/> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 32 Consulte el anexo a la Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, 21 de diciembre de 2010, A/RES/65/228.
- 33 La lista completa de los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y los protocolos facultativos relevantes que desarrollan sus respectivos procedimientos de comunicación puede consultarse en la ACNUDH, “Los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y sus órganos de supervisión”, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> (consultada el 15 de marzo de 2018).
- 34 Resolución 54/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Protocolo opcional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Anexo, arts. 1-4, 6 de octubre de 1999, A/RES/54/4. Para obtener más información sobre la jurisprudencia del Comité de la CEDAW sobre el protocolo facultativo, consulte la ACNUDH, Base de datos de los órganos de vigilancia de los tratados, CEDAW, “Jurisprudencia”, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=17](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=17) (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 35 Consulte la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Hoja informativa núm. 3: Procedimiento de comunicación* - Organización para la Unidad Africana, (Banjul, Gambia, s.f.)

- 36 Consulte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Sistema de peticiones y casos: Folleto informativo*, (Washington, D.C., OEA, 2010).
- 37 Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*, art. 2(d), 23 de mayo de 1969, A/CONF.39/27.
- 38 ACNUDH, “Organismos creados en virtud de tratados de derechos humanos: Glosario de términos técnicos relacionados con los órganos de tratados”.
- 39 Consulte la página de estatus para la CEDAW en la Colección de Acuerdos de las Naciones Unidas, “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, disponible en [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en) (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 40 Consulte Linda M. Keller, “El impacto de las reservas de los Estados partes a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Michigan State Law Review*, vol. 2014, núm. 2, págs. 309-326, (2014).
- 41 Consulte Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Uganda, párr. 13, 22 de octubre de 2010, CEDAW/C/UGA/CO/7; Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Kenia, párr. 13, 5 de abril de 2011, CEDAW/C/KEN/CO/7; UNMISS, “Sudán del Sur ratifica la CEDAW”, (5 de septiembre de 2014), disponible en <https://unmiss.unmissions.org/south-sudan-ratifies-cedaw-convention>; Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Kirguistán*, párr. 7, 11 de marzo de 2015, CEDAW/C/KGZ/CO/4; y Red para Igualdad de Género y el Centro para la Justicia Global, *Informe paralelo sobre Myanmar para la 64ª sesión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, pág. 22, (s.l., 2016).
- 42 ACNUDH, “Organismos de derechos humanos – Procedimientos de denuncia”, disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 43 Consulte Angela M. Banks, “CEDAW, Cumplimiento y personalización: aplicación de los derechos humanos en África subsahariana”, *Fordham International Law Journal*, vol. 32, N.º 3, págs. 784-794, (2008).
- 44 Un ejemplo de una iniciativa de las Naciones Unidas que explora las conexiones entre religión y derechos humanos puede consultarse en ACNUDH, *La Declaración de Beirut y sus 18 compromisos de fe para los derechos*, *Informe y perspectivas*, págs. 7-12, (Ginebra, 2017).
- 45 CEDAW/C/GC/33, párrs. 40-53.
- 46 PNUD, *Nota de orientación del PNUD sobre el apoyo a la elaboración de constituciones*, pág. 5, (Nueva York, 2014).
- 47 Iniciativa Mundial de Liderazgo de la Mujer, *Las mujeres en las transiciones democráticas en la región de Oriente Medio y el Norte de África*, pág. 6, (Rabat, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013).
- 48 ONU-Mujeres, *Por qué y cómo las constituciones importan para promover la igualdad de género*, pág. 3.
- 49 Ibid. Las disposiciones discriminatorias en materia de sucesión reflejan de manera deficiente el estado actual de la igualdad de género tanto en las instituciones formales como en las informales.
- 50 Para la definición de discriminación que da la CEDAW consulte la Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, art. 1, 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180. Esta exigencia prevalece en casi todas las observaciones finales y recomendaciones del Comité de la CEDAW para los Estados. Consulte ACNUDH, “Sesiones para la CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW) (consultado el 15 de marzo 2018).
- 51 ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional.
- 52 Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas, *Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones*, pág. 3, (Nueva York, 2009).

- 53 Ibid., págs. 3-5.
- 54 CEDAW/C/GC/33, párr. 42.
- 55 Ejemplos de cláusulas independientes sobre los derechos de la mujer se pueden consultar en ONU-Mujeres, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional, (2016), disponible en <http://constitutions.unwomen.org/en> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 56 CEDAW/C/GC/33, párr. 42(c).
- 57 ONU-Mujeres, *Por qué y cómo las constituciones importan para promover la igualdad de género*, pág. 1.
- 58 Katrina Cuskelly, *Costumbres y constituciones: Reconocimiento estatal del derecho consuetudinario en todo el mundo*, págs. 35, 40, (Bangkok, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, 2011).
- 59 Por ejemplo, hay cuatro escuelas de pensamiento sunitas: hanafí, malikí, shafi'i y hanbalí. Estas escuelas y la escuela chiíta están de acuerdo en que la madre tiene derecho prioritario a la custodia de su hijo. Consulte N. Goolam, "Interpretación del principio del interés superior en el derecho islámico de familia en lo que respecta a las cuestiones relativas a la custodia", *Potchefstroom Electronic Law Journal*, vol. 1, núm. 1, pág. 6, (2007).
- 60 Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Lograr que las leyes funcionen para mujeres y hombres: Guía práctica para una legislación con perspectiva de género*, pág. 13, (Varsovia, 2017).
- 61 Grupo del Banco Mundial, *Mujer, empresa y el derecho 2016: Alcanzando la igualdad*, pág. 3, (Washington, D.C., 2015).
- 62 Ibid., pág. 14.
- 63 Ibid., pág. 9.
- 64 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, págs. 37-38, (Nueva York, 2011).
- 65 CEDAW/C/GC/33, párr. 44.
- 66 El adulterio como delito penal viola los derechos humanos de las mujeres. Consulte la UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento: 2ª edición, con referencia a las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Criminal Justice Handbook Series, pág. 123, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.14.IV.3).
- 67 Ibid., págs. 127, 143.
- 68 Ibid., pág. 123 y Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashida Manjoo, Adendo, Misión al Afganistán, párr. 16, 12 de mayo de 2015, A/HRC/29/27/Add.3.
- 69 OTI, *Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos: logros desde la adopción del Convenio C189*, pág. 2, (Ginebra, 2016).
- 70 Consulte Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, *Lograr que las leyes funcionen para mujeres y hombres: Guía práctica para una legislación con perspectiva de género*.
- 71 Naomi Johnstone, "Justicia primitiva en Bougainville: Mediando el cambio al desafiar la custodia de la costumbre", en *El trabajo de los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos*, Erica Harper, ed., pág. 16, (Roma, OIDD, 2011).
- 72 CEDAW/C/GC/33, párr. 61.
- 73 ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, *Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos*, págs. 58-59, (Nueva York, 2013).

- 74 OIDD, *Acceso a la justicia: Modelos, estrategias y mejores prácticas sobre el empoderamiento de las mujeres*, pág. 18.
- 75 Ibid., pág. 21.
- 76 Por ejemplo, la venta de tierras en Ghana precolonial era un tabú del derecho consuetudinario. Esta regla cambió con el surgimiento de la economía de cultivos comerciales, en la que se necesitaban grandes extensiones de tierras para la producción de cultivos comerciales a gran escala durante los tiempos coloniales y posteriores a la colonia. Los tribunales de Ghana han respaldado la idea de que el estancamiento de la ley debe ser visto con desconfianza. Consulte Ghana, *Sasraku v. David*, Informes sobre la legislación de Ghana, págs. 7-12, (1959).
- 77 Johnstone, "Justicia primitiva en Bougainville: Mediando el cambio al desafiar la custodia de la costumbre", en *El trabajo con los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos*, págs. 18-19.
- 78 Consulte el debate sobre el enfoque sociocultural de los derechos humanos en Mashood A. Baderin, "El Islam y la ejecución de los derechos humanos en el mundo musulmán: una reflexión sobre dos enfoques esenciales y dos perspectivas divergentes", *Muslim World Journal of Human Rights*, vol. 4, núm. 1, págs. 6-8, (2007).
- 79 Consulte Niaz A. Shah, "Derechos humanos de las mujeres en el Corán: Un enfoque interpretativo", *Human Rights Quarterly*, vol. 28, núm. 4, págs. 881-884, (2006) y Liv Tønnessen, "¿Es el Islam un umbral para escapar o un obstáculo insuperable? Mujeres negociando con el Patriarcado en Sudán postislamista", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 30, núm. 3, pág. 585, (2010).
- 80 Shah, "Derechos humanos de las mujeres en el Corán: Un enfoque interpretativo", págs. 870, 870-875, 875-881, 881-884.
- 81 Seguimiento interno de ONU-Mujeres, (2018). (Inédito).
- 82 ONU-Mujeres, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, págs. 240-242, (Nueva York, 2015).
- 83 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, pág. 121.
- 84 ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, *Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos*, págs. 8-9.
- 85 Erica Harper, "Trabajando con los sistemas de justicia consuetudinarios", en *Justicia tradicional: perspectivas de los profesionales*, Documentos de trabajo, núm. 7, pág. 4, (Roma, OIDD, 2011).
- 86 ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, *Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos*, pág. 7.
- 87 Ibid., pág. 83.
- 88 Johnstone, "Justicia primitiva en Bougainville: Mediando el cambio al desafiar la custodia de la costumbre", en *El trabajo con los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos*, pág. 17.
- 89 Estos son Bangladesh, Botsuana, RDC, Eritrea, Gambia, India, Jordania, Kirguistán, Namibia, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Sierra Leona, Islas Salomón, Tuvalu, Uganda, Vanuatu y Zimbabue. Seguimiento interno de ONU-Mujeres, (2016). (Inédito).
- 90 Fundación Eurasia y los Centros de Recursos de Investigación del Cáucaso, *¿Igualdad ante la ley? Un estudio de cómo experimentan los ciudadanos el acceso a la justicia en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán*, pág. 40, (Washington, D. C. y Tiflis, 2011).
- 91 Consulte la Sección 10, el Segundo Anexo y el Tercer Anexo de la Ley. Uganda, la Ley de los tribunales de los consejos locales, 2006, (24 de mayo de 2006).
- 92 Ghana, Ley de resolución alternativa de conflictos, 2010 (Ley 798), (31 de mayo de 2010).

- 93 Malawi, Reglas de los tribunales (mediación obligatoria), 2004, Ley de tribunales, cap. 3:02, (26 de agosto de 2004).
- 94 ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, *Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos*, págs. 333-335.
- 95 *Ibid.*, pág. 21.
- 96 CEDAW/C/GC/33, párr. 14.
- 97 *Ibid.*, párrs. 14(a), 15.
- 98 *Ibid.*, párr. 16(a).
- 99 *Ibid.*, párr. 14(c).
- 100 *Ibid.*, párr. 17.
- 101 Resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Anexo, arts. 9(2)(d)-(e), 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106. Consulte la División de Política Social y Desarrollo Social y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), *Kit de herramientas sobre discapacidad para África, Acceso a la justicia para las personas con discapacidad*, (Nueva York, Naciones Unidas, 2016).
- 102 ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, “Módulo 3: Judiciales y policiales” del *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 9, (Nueva York, 2015).
- 103 Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, Anexo, párr. 41, 20 de diciembre de 2012, A/RES/67/187.
- 104 La “victimización secundaria” es la victimización que ocurre no como resultado directo de un acto criminal, sino por la respuesta inadecuada de instituciones y personas hacia la víctima. Consulte la A/RES/65/228, anexo, párr. 15(c).
- 105 Consulte la Directriz 9 en A/RES/67/187, Anexo, párr. 52. Para mejorar el acceso de las mujeres a la asistencia jurídica, la directriz 9 recomienda incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, leyes, procedimientos, programas y prácticas relativos a la asistencia jurídica; adoptar medidas para lograr que, en lo posible, se disponga de abogadas para representar a las acusadas y víctimas; y prestar asistencia jurídica, asesoramiento y servicios de apoyo en los tribunales, en todas las actuaciones judiciales, a las mujeres víctimas de la violencia, a fin de asegurar su acceso a la justicia y evitar la victimización secundaria. Antes de la adopción de la Resolución 67/187, la Conferencia sobre asistencia jurídica en la justicia penal: la función del personal letrado, el personal no letrado y otros proveedores de servicios en África emitió la declaración de Lilongwe sobre el acceso a la asistencia judicial en el sistema de justicia penal en África en 2004. Estos Principios y Directrices prevén que la asistencia jurídica se preste sin costo, no solo a quienes carezcan de medios suficientes, sino también cuando el interés de la justicia así lo exija. La asistencia jurídica es relevante en todos los ámbitos jurídicos, sistemas formales e informales y en situaciones de conflicto, posteriores a conflictos y de desarrollo. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados considera que la noción de beneficiarios de la asistencia jurídica no debe comprender únicamente a los imputados en procedimientos penales, sino también a: (a) cualquier persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados como resultado de un acto u omisión perpetrado por un agente estatal; y (b) cualquier persona que participe en procedimientos judiciales o extrajudiciales destinados a determinar derechos y obligaciones “de carácter civil”. Consulte Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, párr. 88, 15 de marzo de 2013, A/HRC/23/43.
- 106 Sin embargo, la programación debe tener en cuenta las posibles desventajas de los tribunales inferiores, en especial cuando se encuentran en zonas rurales. En tales circunstancias, los tribunales inferiores pueden ser susceptibles a la corrupción y, cuando las estructuras de apelación son ineficaces, pueden

tomar decisiones contrarias a los derechos de la mujer. Consulte el Recuadro A.1.19 para conocer un estudio de caso detallado en Sudán.

- 107 CEDAW/C/GC/33, párr. 14(d).
- 108 Ibid., párrs. 18(c), (f).
- 109 La capacitación debe incluir personal de todas las partes y niveles de los sistemas de justicia, incluidos los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos especializados, los mecanismos de RCA, las INDH y las oficinas de defensores del pueblo. Consulte la CEDAW/C/GC/33, párr. 39(a).
- 110 Evaluación para la Comisión Europea, *Evaluación temática del apoyo de la Comisión Europea a la reforma del sistema de justicia y seguridad*, Informe final, vol. 1, págs. 39-40, (Friburgo, 2011).
- 111 Cabe señalar que en la Resolución 65/228 de la Asamblea General se exhortó a los Estados Miembros a que ofrezcan apoyo psicológico adecuado a la policía, los fiscales y otros funcionarios del sistema de justicia penal para prevenir su victimización indirecta. Consulte la A/RES/65/228, anexo, párr. 16(n).
- 112 CEDAW/C/GC/33, párr. 14(e).
- 113 Resolución 217A(III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, art. 8, 10 de diciembre de 1948, A/RES/217A(III).
- 114 Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Anexo, art. 2(3), 16 de diciembre de 1966, A/RES/21/2200.
- 115 Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Anexo, art. 14(1), 10 de diciembre de 1984, A/RES/39/46.
- 116 Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Anexo, art. 39, 20 de noviembre de 1989, A/RES/44/25.
- 117 Resolución 2106(XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Anexo, art. 6, 21 de diciembre de 1965, A/RES/2106(XX).
- 118 A/RES/34/180, art. 2.
- 119 Se ofrece más orientación sobre la restitución, la indemnización y la asistencia a las mujeres víctimas de delitos en la Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/34 e instrumentos relacionados.
- 120 Johnstone, "Justicia primitiva en Bougainville: Mediando el cambio al desafiar la custodia de la costumbre", en *El trabajo con los sistemas de justicia consuetudinarios: Estados frágiles y en situaciones posteriores a conflictos*, pág. 17.
- 121 CEDAW/C/GC/33, párrs. 19(b), (c).
- 122 Ibid., párr. 19(d).
- 123 Naciones Unidas, *Enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en los derechos humanos: Hacia un entendimiento común entre las agencias de las Naciones Unidas*, desarrollado en el Cursillo Interinstitucional sobre el enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, pág. 2, (3-5 de mayo de 2003).
- 124 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas*, pág. 2, (Nueva York, 2008).
- 125 CEDAW/C/GC/33, párr. 14(f).
- 126 Ibid., párrs. 14(f), 16(d), 20.
- 127 Para una supervisión eficaz de la justicia, es necesario invertir en la recopilación de datos administrativos, incluidas las buenas prácticas de administración penitenciaria y de mantenimiento de registros, y complementarlas con sinergias (flujo de información) entre los tribunales y las prisiones.

- 128 ONU-Mujeres, *Informe de investigación: Acceso denegado, Acceso de las mujeres palestinas a la justicia en la Ribera Occidental del territorio palestino ocupado: ¿Dónde están las mujeres? ¿Dónde está la accesibilidad de las mujeres a la “justicia”? ¿Existen posibilidades de justicia en el contexto de la ocupación militar?*, pág. 17, (Estado de Palestina, 2014).
- 129 Uganda, El poder judicial, “Inspección de los tribunales”, disponible en <http://www.judiciary.go.ug/data/smenu/117//Inspectorate%20of%20Courts.html> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 130 Sin embargo, también es importante tener en cuenta que, en algunos casos, un mayor porcentaje de juezas puede ser consecuencia del bajo prestigio o de los bajos salarios de la profesión judicial. Otra cuestión que hay que destacar es que el porcentaje de juezas disminuye en los rangos más altos del poder judicial. Los prejuicios de género y la falta de políticas que favorezcan a la familia obligan a un gran número de juezas a renunciar, o bien, limitan sus oportunidades de progresar en su carrera.
- 131 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, pág. 61.
- 132 Ibid., pág. 59.
- 133 Ibid., pág. 60.
- 134 Ibid.
- 135 Ibid.
- 136 Tim Luccaro y Erica Gaston, “Acceso de las mujeres a la justicia en Afganistán: Barreras individuales frente a barreras comunitarias a la justicia”, *Peaceworks*, núm. 98, pág. 42, (Washington, D.C., Instituto Estadounidense de la Paz, 2014). Esta fuente señala que en 19 de las 34 provincias del Afganistán no hay ninguna mujer que ejerza la abogacía. Consulte OIDD, *La participación profesional de las mujeres en el sector de la justicia en Afganistán: Desafíos y oportunidades*, (Roma, 2014).
- 137 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia*, pág. 60.
- 138 Ibid., pág. 27.
- 139 OCDE y Centro de la Mujer Árabe para la Capacitación e Investigación, *La mujer en la vida pública: género, derecho y política en Oriente Medio y el Norte de África*, pág. 17, (París, 2014).
- 140 Luccaro y Gaston, “Acceso de las mujeres a la justicia en Afganistán: Barreras individuales frente a barreras comunitarias a la justicia”, pág. 28.
- 141 Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos, *Ghana: información sobre la tradición de la “Reina Madre” en la población kwhu de Ghana*, 18 de octubre de 1999, GHA00001.ZAR, disponible en <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6b418.html> (consultada el 15 de marzo de 2018).
- 142 Uganda, la Ley de los tribunales de los consejos locales, 2006, secc. 4.
- 143 Ibid., secc. 6.
- 144 ONU-Mujeres, UNICEF y PNUD, *Sistemas informales de justicia: Trazado de una trayectoria para las misiones de derechos humanos*, pág. 230.
- 145 ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional.
- 146 Consulte Nanako Tamaru y Marie O’Reilly, *Cómo influyen las mujeres en la elaboración de la constitución después de conflictos o disturbios: lecciones de ocho estudios de caso*, (de próxima publicación).
- 147 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, págs. 26-27. Entre los ejemplos de países se incluyen Costa Rica, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, España, Ruanda, Tanzania y Nepal.
- 148 Martha I. Morgan, “Elaboración de constituciones en tiempos de cólera: mujeres y la constitución colombiana de 1991”, *Yale Journal of Law & Feminism*, vol. 4, núm. 2, pág. 402, (1991).
- 149 El papel de la violencia en la limitación de la participación política de las mujeres, así como las posibles respuestas de programación, se describen con más detalle en PNUD y ONU-Mujeres, *Prevención de la violencia contra las mujeres en las elecciones: una guía de programación*, (Nueva York, 2017).

- 150 CEDAW/C/GC/33, párr. 15(h).
- 151 “Informe de servicios al cliente” de la ZWLA, (2015). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).
- 152 Ibid.
- 153 OCDE, *Mejorar la aplicación de la justicia y la seguridad: Gobernanza, paz y seguridad*, pág. 32, (París, 2007).
- 154 Consulte ACNUDH, Base de datos de los órganos de vigilancia de los tratados, CEDAW, “Observaciones finales”, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=3&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=3&DocTypeID=5) (consultada el 15 de marzo de 2018). Además, en una reciente recopilación y análisis de datos sobre las necesidades jurídicas realizada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia se observó que el empoderamiento jurídico (medido, entre otras cosas, por la conciencia jurídica y los conocimientos jurídicos básicos) era uno de los aspectos del acceso a la justicia que presentaba las puntuaciones más bajas. Consulte Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde, Rodrigo Uprimny, *Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas: Análisis general y comparativo para tres poblaciones*, (Dejusticia, 2017).
- 155 Fundación Eurasia y los Centros de Recursos de Investigación del Cáucaso, *¿Igualdad ante la ley? Un estudio de cómo experimenta la ciudadanía el acceso a la justicia en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán*, págs. 28, 33.
- 156 OIDD, *Acceso a la justicia: Modelos, estrategias y mejores prácticas sobre el empoderamiento de las mujeres*, pág. 8.
- 157 UNFPA, *Informe sobre la situación regional de la crisis en Siria*, núm. 53, pág. 1, (Amán, 2017).
- 158 Ibid.
- 159 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Boletín Humanitario: Yemén*, núm. 18, pág. 3, (Amán, 2016) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Panorama general de las necesidades humanitarias en 2017: Yemen*, pág. 16, (s.l., 2017).
- 160 Kirsti Samuels, “Reforma del estado de derecho en los países que salen de un conflicto: Iniciativas operacionales y lecciones aprendidas”, *Documentos sobre desarrollo social: prevención de conflictos y reconstrucción*, núm. 37, pág. 23, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).
- 161 OCDE, *Estados de fragilidad 2016: Comprensión de la violencia*, págs. 35-37.
- 162 Ibid., pág. 33.
- 163 Urban Jonsson, *Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo*, págs. 195-200 (Nairobi, UNICEF, 2003).
- 164 Ibid.
- 165 CICR, *Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra*, art. 3, 12 de agosto de 1949, 75 UNTS 135.
- 166 Jonsson, *Un enfoque fundamentado en los derechos humanos para la programación del desarrollo*, pág. 198.
- 167 Ibid., págs. 201-205.
- 168 Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, *Participación de las mujeres en la consolidación de la paz*, párrs. 42-44, 7 de septiembre de 2010, A/65/354-S/2010/466.
- 169 Christine Bell, *Texto y contexto: Evaluación de los acuerdos de paz en función de su “perspectiva de género”*, pág. 13, (Nueva York, ONU-Mujeres, 2015).
- 170 Aili Mari Tripp, “Los movimientos de mujeres y la elaboración de constituciones después de los disturbios y los conflictos civiles en África: los casos de Kenia y Somalia”, *Politics & Gender*, vol. 12, núm. 1, pág. 81, (2016).
- 171 A/65/354-S/2010/466, párr. 36.

- 172 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, págs. 119-120.
- 173 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, párr. 17, 1 de noviembre de 2013, CEDAW/C/GC/30.
- 174 Tripp, “Los movimientos de mujeres y la elaboración de constituciones después de los disturbios y los conflictos civiles en África: los casos de Kenia y Somalia”, pág. 80.
- 175 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 172.
- 176 Ibid.
- 177 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/147, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Anexo, párr. 3, 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/147.
- 178 Ibid., Anexo, párr. 11.
- 179 Ibid., Anexo, párrs. 12-14.
- 180 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 168.
- 181 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Resolución 1325*, párr. 1, 31 de octubre de 2000, S/RES/1325(2000).
- 182 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 302.

MÓDULO

2

**Los derechos relativos al matrimonio,  
la familia y la propiedad**

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

El kit consiste en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen			Resumen
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia			Nueva generación de los MANUD
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			El ciclo de programación de los UNCT
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género				Problemas transectorial a considerar durante la programación
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres			APÉNDICES
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis			NOTAS FINALES
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

---

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>149</b>
---	------------

---

<b>MÓDULO 2: LOS DERECHOS RELATIVOS AL MATRIMONIO, LA FAMILIA Y LA PROPIEDAD</b>	<b>154</b>
--	------------

---

<b>1.0 Resumen</b>	<b>155</b>
1.1 ¿Por qué los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad?	155
1.2 Definiciones	156
1.3 Diferentes formas de matrimonio	157

---

<b>2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>159</b>
2.1 Derecho internacional	159
2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	160
2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	160
2.2 Legislación nacional	161
2.2.1 Constituciones	161
2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	162
2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	163
2.2.2 Leyes formales e informales	164
2.2.2.1 Leyes formales	164
2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	166
2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	166
2.2.2.2 Leyes informales	169
2.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	170
2.2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	170
2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia	170
2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	171
2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	172

---

<b>3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b>	<b>172</b>
3.1 Disponibilidad	173
3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	173
3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	174
3.2 Accesibilidad	174
3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	175
3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	175
3.3 Buena calidad	176
3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	176

3.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	176
3.4	Recursos	177
3.4.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	177
3.4.2	Consideraciones y opciones de la programación	177
3.5	Rendición de cuentas	178
3.5.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	178
3.5.2	Consideraciones y opciones de la programación	178
3.6	Participación de las mujeres en las instituciones de justicia	179
3.6.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	179
3.6.2	Consideraciones y opciones de la programación	179
<b>4.0</b>	<b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b>	<b>180</b>
4.1	Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica	180
4.1.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	180
4.1.2	Consideraciones y opciones de la programación	180
4.2	Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	180
4.2.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	181
4.2.2	Consideraciones y opciones de la programación	181
4.3	Educación sobre los derechos de las mujeres	181
4.3.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	181
4.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	182
<b>5.0</b>	<b>Consideraciones para los contextos afectados por crisis</b>	<b>182</b>
<b>Apéndice I</b>		<b>184</b>
<b>Apéndice II: Estudios de caso en países</b>		<b>186</b>
Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia		186
Constituciones		186
Leyes formales		186
Leyes informales		189
Políticas y presupuestos del sector de la justicia		190
Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género		191
Buena calidad		191
Recursos		191
Empoderamiento jurídico de las mujeres		192
Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica		192
Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil		192
<b>Apéndice III: Recursos adicionales</b>		<b>193</b>
<b>NOTAS FINALES</b>		<b>194</b>

# RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

## RECUADROS

<b>Recuadro 2.1</b>	Regímenes de propiedad conyugal	159
<b>Recuadro 2.2</b>	Ejemplo de una ley de divorcio discriminatoria	169

## APÉNDICES

<b>Recuadro A.2.1</b>	Ejemplos de cláusulas constitucionales que apoyan la igualdad de género en el matrimonio, la familia o la propiedad	186
<b>Recuadro A.2.2</b>	Ejemplos de disposiciones sobre la autoridad masculina en el Código de la Familia de la RDC	186
<b>Recuadro A.2.3</b>	Ejemplos de regímenes de propiedad conyugal en Brasil, Camboya, Etiopía y Sudáfrica	187
<b>Recuadro A.2.4</b>	Ejemplos de reformas jurídicas sobre cohabitación y autoridad masculina en Botsuana, Jamaica, Mozambique, Namibia, Trinidad y Tobago y Turquía	187
<b>Recuadro A.2.5</b>	Ejemplos de reformas jurídicas en materia de herencia en Andorra, Malawi y Zambia	188
<b>Recuadro A.2.6</b>	Reformas recomendadas por el CEDAW en Afganistán y el Reino Unido	188
<b>Recuadro A.2.7</b>	El PNUD, la UNICEF y ONU-Mujeres apoyan a los tribunales de familia en Marruecos	189
<b>Recuadro A.2.8</b>	Los derechos de las mujeres a la tierra y los líderes tradicionales en Namibia	189
<b>Recuadro A.2.9</b>	Reforma de las leyes informales discriminatorias en los tribunales formales: Estudios de caso de Botsuana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica y Tanzania	190
<b>Recuadro A.2.10</b>	Aumentos presupuestarios y exención de tasa para los tribunales religiosos en Indonesia	190
<b>Recuadro A.2.11</b>	Tercer Plan de Inversiones en los Sectores de la Justicia, la Gobernanza y el Orden Público (2012 a 2017) en Uganda	190
<b>Recuadro A.2.12</b>	ONU-Mujeres apoya la formación sobre los derechos humanos de la mujer, el derecho familiar y los derechos a la tierra	191
<b>Recuadro A.2.13</b>	Ejemplos de fondos para pensiones alimenticias de Egipto y el Estado de Palestina	191
<b>Recuadro A.2.14</b>	Las parlamentarias promueven la reforma jurídica en Ruanda	192
<b>Recuadro A.2.15</b>	Las OSC en Indonesia promueven la educación sobre derechos y ayudan a las mujeres a formalizar los matrimonios y los divorcios	192
<b>Recuadro A.2.16</b>	El impacto positivo de las asociaciones con OSC en India y Uganda	193

---

## FIGURAS

---

<b>Figura 2.1</b>	Protección de los derechos de propiedad de las mujeres mediante vínculos entre las políticas intersectoriales	171
<b>Figura 2.2</b>	El ciclo de carencias y barreras económicas para acceder a la justicia	175

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 2.1</b>	Ejemplos de disposiciones constitucionales sobre el valor que se atribuye al trabajo de cuidados no remunerado (énfasis agregado)	162
<b>Cuadro 2.2</b>	Desglose de los casos de asistencia jurídica por tipo y sexo en Jordania	173

---

## APÉNDICES

<b>Cuadro A.2.1</b>	Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33	184
---------------------	---	-----



Arriba: Mongolia. Niña y sus padres adoptivos. © UNICEF Mongolia/Andy Brown.

# 1.0 Resumen

## 1.1 ¿Por qué los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad?

El ámbito familiar es, entre otros, un espacio en el que se violan los derechos de las mujeres. Las mujeres asumen diversos roles y responsabilidades como esposas, madres e hijas y, en estos contextos, tienen múltiples identidades como mujeres solteras, adolescentes, embarazadas y madres jóvenes, mujeres en matrimonios polígamos o monógamos, mujeres mayores y viudas. Las relaciones desiguales de poder entre los hombres y las mujeres se acentúan a nivel familiar y afectan el grado de empoderamiento de las mujeres para tomar decisiones y ejercer su autonomía. Las áreas de inquietud incluyen la estructura patriarcal de la sociedad, que también implica la percepción de que las mujeres son dependientes de los varones del hogar; el ejercicio de la autoridad masculina en el hogar (por ejemplo, cuando la ley reconoce el derecho del marido a exigir obediencia a su esposa, controlar sus movimientos o celebrar contratos en su nombre); las prácticas de herencia que favorecen a los hombres frente a las mujeres; y las disposiciones discriminatorias en materia de propiedad conyugal.

Este módulo explica con detalles la programación en el contexto del artículo 16 párrafo 1 de la [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (CEDAW), que busca progresar en “las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los temas relacionados con el matrimonio y las relaciones de familia”. En este módulo, el concepto de “derechos de propiedad” se analiza en el contexto limitado de las relaciones matrimoniales y familiares, en contraste con el contexto más amplio de la adquisición de propiedad. Para este fin, el término “propiedad” incluye tanto los bienes muebles (por ejemplo, cuentas bancarias y efectos personales) como los bienes inmuebles (por ejemplo, terrenos y construcciones).

Los datos de países como Colombia, Jordania y Perú muestran que las mujeres tienden a ser el grupo más numeroso de demandantes en los casos judiciales en materia familiar (consulte la Sección 3.1). Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad atraviesan una gama de ámbitos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles que pueden tener un impacto considerable en la capacidad de las mujeres para tener acceso a la justicia. Estos derechos incluyen la igualdad de derechos en el matrimonio, el divorcio, la patria potestad y las responsabilidades; la capacidad de las mujeres para adquirir, cambiar y conservar su nacionalidad en el matrimonio, o transferirla a sus cónyuges e hijos; la igualdad ante la ley; la igualdad de derechos para elegir domicilio o residencia; el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres; y la capacidad jurídica para concertar contratos y para poseer y administrar bienes.<sup>1</sup> Además, los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad frecuentemente se superponen con otros derechos, como el derecho a la protección contra diversas formas de violencia (por ejemplo, el matrimonio prematuro, la herencia de viudas y la violencia doméstica), la seguridad alimentaria y la educación de las niñas.<sup>2</sup>

En el marco del derecho de las personas, las formas y los conceptos del matrimonio y de la familia pueden variar según el país y la zona geográfica dentro de un mismo país.<sup>3</sup> Este módulo destaca consideraciones de la programación para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y hacer valer los derechos que las normas internacionales otorgan en el ámbito del derecho familiar. De la misma manera que en el Módulo 1, se presenta orientación a través de la óptica de los tres puntos de entrada para la programación: (1) crear un entorno

Cada vez existen más pruebas de que las mujeres tienden a representar la proporción mayor de demandantes en las controversias del derecho familiar. Por lo tanto, el derecho familiar es una vía fundamental para transformar la vida de las mujeres.

Este módulo analiza las violaciones sutiles de los derechos de las mujeres en el ámbito privado del matrimonio y de la familia. También examina las relaciones patrimoniales como una cuestión transsectorial para las mujeres casadas y solteras en el contexto de la familia.

propicio para el acceso de las mujeres a la justicia; (2) crear instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género; y (3) empoderar jurídicamente a las mujeres.

## 1.2 Definiciones

**In loco parentis:** Sustituir a uno de los padres o actuar en su lugar.

**Mecanismos de seguridad en la tenencia de la tierra:** Un conjunto de intervenciones por parte de estructuras formales del estado o de instituciones informales comunitarias o tradicionales que procuran la protección de los diferentes tipos de intereses que una persona puede poseer sobre la tierra. Esto puede incluir situaciones en las que una persona o grupo de personas posee la propiedad plena a través de una compra o de haberla heredado de un comprador; una persona que ha alquilado la tierra por un período; una persona que tiene un acuerdo de participación de beneficios o de cosecha; o una persona a la que se le hayan otorgado derechos de acceso a la tierra por el hecho de ser miembro de una familia o un linaje propietario de tierra.

**Pensión alimenticia:** Provisión financiera de un cónyuge o pareja a otro, con base en una orden de un tribunal u otra institución judicial.

**Sistema de derecho anglosajón:** Los Estados de derecho anglosajón no incorporan de forma automática los tratados (como la CEDAW) en la legislación nacional. En principio, los tratados son aprobados por sus respectivos parlamentos y, a continuación, se adoptan medidas legislativas específicas para reflejar los principios y el contenido de los tratados en el sistema jurídico nacional. A esto se le conoce como el “enfoque dualista” (consulte el Módulo 1) porque implica un proceso de dos niveles: la ratificación del tratado y la reforma legislativa real. Los tribunales de esos Estados tampoco están obligados a aplicar los tratados en sus decisiones, aunque son cada vez más los que lo hacen.

**Sistema de linaje:** Un linaje se refiere a la línea mediante la cual se traza la ascendencia de una persona. Un sistema de linaje se refiere a la forma en que opera el linaje y cómo se relaciona con sus miembros y viceversa. En términos funcionales, el linaje define los roles, los deberes, las responsabilidades, los privilegios, así como la forma en que se distribuye la propiedad entre los miembros con y sin linaje.

**Sistemas jurídicos romanistas:** Los Estados de tradición jurídica romanista adoptan un sistema en el que los derechos nacional e internacional se consideran una sola entidad. Por tanto, los tratados, una vez ratificados, automáticamente forman parte de la legislación nacional y los tribunales pueden aplicar sus preceptos, sin que ello excluya la promulgación de



Arriba: Marruecos. La aldea de Ait Sidi Hsain, cerca de Meknes. © Banco Mundial/Arne Hoel.

la legislación. Las constituciones de varios Estados de tradición romanista (por ejemplo, Francia y Senegal) van más allá y declaran que los tratados internacionales prevalecen sobre la legislación nacional y, en caso de conflicto entre ambos, los primeros tienen precedencia. Esto se vincula al “enfoque monista” (consulte el Módulo 1) en el que los tratados internacionales de derechos humanos se consideran parte integrante del sistema jurídico.

### 1.3 Diferentes formas de matrimonio

La programación debe estar informada acerca de las diferentes formas de matrimonios y regímenes de propiedad conyugal que existen, en función de sus implicaciones jurídicas para lograr la igualdad en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales. Los matrimonios y los regímenes de propiedad relacionados se presentan a continuación y en el recuadro 2.1 respectivamente, sin ningún orden jerárquico.

**Matrimonios civiles:** Los matrimonios civiles se contraen en virtud de las leyes del Estado, que establecen las condiciones que deben cumplirse para que un matrimonio sea válido. Estas condiciones pueden incluir la edad mínima que deben tener los posibles contrayentes; diferentes modalidades para formalizar el matrimonio; regímenes de propiedad marital; manutención, crianza de los hijos y obligaciones paternas; divorcio; y los acuerdos de distribución de la propiedad y custodia de los hijos tras un divorcio. Estos matrimonios tienen distintas características de una jurisdicción a otra dependiendo de las experiencias culturales, tradicionales, religiosas e históricas de un país, lo cual puede implicar que el Estado reconozca una diversidad de matrimonios, incluidos los matrimonios monógamos, poligámicos y entre el mismo sexo. Una característica fundamental del matrimonio civil es la garantía de una evidencia documental oficial que hace constar su realización o existencia. Los matrimonios civiles tienden a ser más frecuentes entre mujeres y hombres con instrucción escolar, residentes en ciudades y de la esfera privilegiada, debido a los costos asociados con los convenios y la documentación.

**Matrimonios tradicionales y religiosos:** Los matrimonios tradicionales y religiosos se contraen de conformidad con prácticas consuetudinarias o ritos religiosos específicos, respectivamente, que definen las condiciones y los procesos del matrimonio. En muchas partes del mundo, los matrimonios tradicionales y ciertos matrimonios religiosos pueden ser de carácter polígamo. El reconocimiento y la regulación de estos matrimonios por parte del Estado también pueden variar según el país, incluso en contextos monógamos y polígamos. Independientemente de la aceptación de la poligamia por la ley o los convenios religiosos o tradicionales, esta se encuentra descrita en la [Recomendación general N.º 21 de la CEDAW: La igualdad en las relaciones matrimoniales y familiares](#) (CEDAW GR 21) como una infracción del derecho de la mujer a la igualdad con el hombre porque puede tener consecuencias emocionales y económicas para ella, al igual que para sus familiares a cargo.<sup>4</sup> Además, la Recomendación general N.º 27 [sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos](#) (CEDAW GR 27) dispone que: “Las esposas de edad suelen quedar desatendidas en los matrimonios poligámicos, una vez que se las considera inactivas desde el punto de vista económico o reproductivo”.<sup>5</sup> En la Recomendación general núm. 29 [sobre el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer \(Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución\)](#) (CEDAW GR 29), el Comité constató de manera cuidadosa que la poligamia debe abolirse mediante un enfoque dual: en primer lugar, al proteger los derechos de la mujer en los matrimonios polígamos existentes y, en segundo lugar, al desalentar los futuros matrimonios polígamos.<sup>6</sup> La opinión del Comité concuerda con la postura de la Unión Africana en el [Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en África](#) (Protocolo de Maputo), estableciendo que “se fomenta la monogamia como una forma preferida de matrimonio, se promueven y protegen los derechos

El matrimonio no es una institución lineal o monolítica. Sus diferentes formas presentan tanto oportunidades como retos para las mujeres.

de las mujeres en el matrimonio y en la familia, incluso en las relaciones maritales polígamas”.<sup>7</sup> Si bien la legislación del Estado y los instrumentos regionales, como el Protocolo de Maputo, fomentan la inscripción de los matrimonios tradicionales y religiosos,<sup>8</sup> la CEDAW GR 29 advierte que la inscripción no debe usarse como único medio para probar su existencia, ya que también puede “acreditarse mediante la presentación de un contrato de matrimonio, el testimonio de quienes presenciaron los ritos o por otros medios, según proceda en las circunstancias de cada caso concreto”.<sup>9</sup>

**Uniones informales, de hecho o uniones consensuadas:** Las uniones informales, de hecho o consensuadas se refieren a acuerdos en los que las partes implicadas cohabitan durante un período sin formalizar su relación a través de uno o más de los pasos que se describieron anteriormente. Estas uniones tienden a ser reconocidas oficialmente en la mayor parte de Europa y América, pero con menos frecuencia en África y Asia. Las CEDAW GR 21 y 29 señalan que dichas uniones están protegidas en el ámbito de las disposiciones sobre el matrimonio y la vida familiar del artículo 16 de la Convención.<sup>10</sup> Esto se debe a que, como se indica en la CEDAW GR 29 “las mujeres pueden verse expuestas a riesgos económicos cuando finaliza una relación de convivencia, incluso aunque hayan contribuido al sostenimiento del hogar y a crear otros activos”.<sup>11</sup>

---

Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a (c): Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

Artículo 16(1). Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con las relaciones matrimoniales y familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (a) el mismo derecho para contraer matrimonio; (b) el mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio solamente por su libre albedrío y su pleno consentimiento; (c) los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución; (d) los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; (e) los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos; (f) los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quieran que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; (g) los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación; (h) los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, adquisición, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

Fuente: CEDAW, arts. 2, 16

---

**Otras formas de matrimonios:** Pueden existir diversas formas de matrimonio fuera del alcance de cualquiera de las formas anteriores. Entre ellas se incluyen los matrimonios por temporada que están previstos en algunas comunidades agrícolas principalmente para asegurar el trabajo conyugal o marital durante los períodos de mayor actividad agrícola.<sup>12</sup>

Si bien son distintos en sí mismos, los acuerdos matrimoniales también pueden ser flexibles y permitir que las personas ocupen legalmente más de un espacio matrimonial en un momento específico.

## RECUADRO 2.1 Regímenes de propiedad conyugal

**Separación de la propiedad:** Todos los bienes e ingresos adquiridos por los cónyuges antes del matrimonio y durante el matrimonio siguen siendo propiedad separada del cónyuge adquirente. Al momento del divorcio o de la muerte de uno de los cónyuges, cada cónyuge conserva la propiedad de todos sus bienes e ingresos aportados al matrimonio o adquiridos durante el matrimonio, así como el valor acumulado en esas propiedades.

**Propiedad comunitaria parcial:** Los bienes adquiridos antes del matrimonio se consideran propiedad separada del cónyuge adquirente y los bienes e ingresos adquiridos después del matrimonio (salvo algunas excepciones previstas por la ley) se consideran propiedad conjunta de la pareja. Este régimen se aplica también a los casos en que los bienes adquiridos antes del matrimonio y los adquiridos durante el matrimonio se consideran propiedad separada del cónyuge adquirente, pero el valor acumulado de la propiedad adquirida por cualquiera de los cónyuges se considera de propiedad conjunta. En el momento de la disolución del matrimonio, la propiedad conjunta o su valor acumulado se divide en partes iguales entre los cónyuges.

**Propiedad comunitaria total:** Todos los bienes e ingresos, ya sean aportados al matrimonio y adquiridos durante el mismo, con algunas excepciones especificadas por la ley, pasan a ser propiedad conjunta de la pareja. Si el matrimonio se disuelve, la totalidad de la propiedad conjunta se divide en partes iguales entre los cónyuges.

**Diferimiento de la propiedad comunitaria total o parcial:** Las reglas de la propiedad comunitaria parcial o total se aplican en el momento de la disolución del matrimonio; hasta entonces, se aplica la separación de bienes.

**Otros:** Esto ocurre en economías en las que el régimen de propiedad predeterminado no encaja en ninguna de las cuatro descripciones anteriores.

Fuente: Grupo del Banco Mundial, [Mujer, empresa y el derecho 2016: alcanzando la igualdad](#), pág. 52, (Washington, D.C., 2015).

Los regímenes de propiedad conyugal determinan las proporciones en las que se distribuirán los bienes adquiridos antes y durante el matrimonio, al término del mismo.

## 2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

### 2.1 Derecho internacional

Los marcos jurídicos internacionales y la orientación de las políticas sobre los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad instan a los países a establecer normas de igualdad de trato entre hombres y mujeres en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales. Además de la CEDAW, la Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) y el [Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#); la Resolución 1040(XI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la [Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada](#); la Resolución 1763A(XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la [Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios](#); y las resoluciones y recomendaciones relacionadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas representan los principales tratados internacionales de derechos humanos.<sup>13</sup> La región de África se basa en el Protocolo de Maputo además de estos instrumentos globales.

Un total de nueve observaciones y recomendaciones generales de los órganos creados en virtud de tratados proporcionan orientación global sobre los temas que se examinan en este módulo. Consisten en las siguientes: del Comité de la CEDAW: Recomendaciones generales

Las reglas jurídicas internacionales sobre la protección de derechos de las mujeres en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales constituyen una base firme para la elaboración de leyes y políticas públicas nacionales.

N.º 21, N.º 27 y N.º 29 (CEDAW GR 21, 27 y 29), [Recomendación general N.º 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos](#) (CEDAW GR 30), [Recomendación general N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#) (CEDAW GR 33), [Recomendación general N.º 34 \(2016\) sobre los derechos de las mujeres rurales](#) (CEDAW GR 34); de la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño: [Recomendación general conjunta N.º 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general N.º 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas](#); del Comité de los Derechos Humanos: [Observación general N.º 19: Artículo 23 \(La familia\) Protección de la Familia, el Derecho al Matrimonio y la Igualdad de los Cónyuges](#); del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Observación general n.º 20: No Discriminación en el Goce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#).

Las metas e indicadores de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS) que tratan ampliamente los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, así como con las CEDAW GR 30 y 33 se destacan en el Cuadro A.2.1 en los apéndices.

## 2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La implementación de las normas pertinentes de derechos humanos puede verse obstaculizada por la formulación de reservas a los tratados de derechos humanos (consulte el Módulo 1). Se estima que 30 Estados han expresado reservas a una obligación fundamental de la CEDAW, concretamente, el artículo 2 (eliminación de la discriminación contra la mujer) y el artículo 16 (eliminación de la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares).<sup>14</sup> Por ejemplo, las reservas de Argelia a estos artículos aseguran que la Convención no reemplaza las disposiciones de su Código Familiar.<sup>15</sup> Israel también expresó una reserva al artículo 16 “en la medida en que las leyes relativas al estatuto personal que son obligatorias para diversas comunidades religiosas de Israel no se ajustan a las disposiciones de dicho artículo”.<sup>16</sup>
- Las disposiciones de los convenios internacionales no se incorporan de forma automática al derecho nacional de un Estado. En los sistemas jurídicos dualistas, los tratados internacionales requieren la aprobación, la adopción y la conversión en ley por el parlamento (consulte Módulo 1). Crear un extensivo consenso sobre el proceso legislativo, si bien es beneficioso en sí mismo, podría verse afectado por el escaso apoyo político a determinadas normas.

## 2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Abogar por el levantamiento de las reservas a la CEDAW y otras normas internacionales mediante:

- Dar seguimiento al estatus de las reservas del Estado al artículo 2 y al artículo 16 de la CEDAW, así como a las observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDAW a los Estados acerca del levantamiento de dichas reservas.
- Las reservas a la CEDAW afectan a todos los aspectos de los derechos de la mujer. Por tanto, es fundamental trabajar en estrecha colaboración con los defensores de la mujer, los ministerios de justicia, los mecanismos nacionales dedicados a cuestiones de la mujer y otras partes interesadas para elaborar propuestas y mapas de ruta con plazos determinados para el levantamiento de todas esas reservas. En los casos en que los recursos y el contexto del país lo permitan, esas propuestas también podrían incluir reservas pertinentes afines a los derechos de la mujer que se hayan expresado en relación con otros tratados de derechos humanos.

Las reservas al artículo 2 y al artículo 16 de la CEDAW dificultan la efectividad de la igualdad de derechos de la mujer en el matrimonio y la vida familiar y la propiedad.

Las intervenciones de programación deben dar prioridad al retiro de las reservas a la CEDAW y a otras reglas y normas.



Arriba: Sudán. Abogada de Nyala. © Foto ONU/Olivier Chassot.

- Intercambio de casos exitosos de mejores prácticas sobre el levantamiento de reservas a través de la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur y la utilización de los puntos de entrada que ofrecen organismos regionales como la Unión Africana, ASEAN y la Liga de los Estados Árabes para poner este tema en las diversas agendas.<sup>17</sup>
- Apoyo de las OSC (incluidas las organizaciones de base) para que aboguen por el levantamiento de las reservas e informen sobre los avances realizados desde su perspectiva, a través de sus informes alternativos al Comité de la CEDAW.

## 2.2 Legislación nacional

### 2.2.1 Constituciones

---

Proporcionen protección constitucional explícita para la igualdad sustantiva y la no discriminación en las esferas pública y privada y en todos los ámbitos del derecho, reforzando de ese modo el principio de igualdad ante la ley y facilitando el acceso de las mujeres a la justicia.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 42(a).

---

Las disposiciones constitucionales generales sobre la no discriminación y la igualdad ante la ley actúan como importantes fundamentos jurídicos para los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad. A la fecha, 182 de las 195 constituciones (93%) contienen disposiciones acerca del matrimonio y la vida familiar.<sup>18</sup> Por lo general, estas disposiciones se refieren a la protección de la maternidad y de la familia como unidad básica de la sociedad. De igual modo, 183 constituciones (94%) contienen disposiciones sobre el derecho a la propiedad y la herencia, así como disposiciones sobre mecanismos de seguridad en la tenencia de la tierra.<sup>19</sup> El reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado se expresa en las constituciones de Bolivia, Camboya y Ecuador (consulte el Cuadro 2.1). Esto se ve respaldado por el derecho a la seguridad social, que representa un gran adelanto en el reconocimiento de este tipo de trabajo, en el que las mujeres tienden a ser invisibles en los sistemas de cuentas nacionales, tanto dentro como fuera del contexto del matrimonio.

Deben hacerse esfuerzos para nacionalizar las reglas internacionales y regionales mediante reformas constitucionales.

Las constituciones proporcionan la base jurídica para la igualdad de derechos en el matrimonio, la familia y la propiedad.

Las constituciones pueden imponer cláusulas de igualdad y no discriminación a las leyes consuetudinarias y personales que discriminan a la mujer.

**CUADRO 2.1** Ejemplos de disposiciones constitucionales sobre el valor que se atribuye al trabajo de cuidados no remunerado (énfasis agregado)

<u>Constitución del Reino de Camboya de 1993 con enmiendas hasta 2008</u>	<u>Constitución de la República del Ecuador de 2008 con enmiendas hasta 2015</u>	<u>Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 con enmiendas hasta 2009</u>
<p>El trabajo del ama de casa en el hogar debe tener <i>igual valor que el trabajo remunerado</i> que se hace fuera de casa. Los ciudadanos khmer de ambos sexos tendrán el <i>derecho de gozar de seguridad social</i> y otros beneficios sociales que determine la ley. (Fragmento del artículo 36)</p>	<p>El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del <i>derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares</i>, actividades para el autosustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo. (Fragmento del artículo 34)</p>	<p>El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá <i>el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social</i> de conformidad con la ley. (Artículo 88)</p>

### 2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Si bien las disposiciones constitucionales de amplio alcance repercuten en los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, aún no se ha realizado un análisis a fondo para determinar sus efectos en las relaciones de género y los derechos de la mujer.
- Las disposiciones discriminatorias sobre el matrimonio y la familia también son evidentes en las constituciones. El Comité de la CEDAW ha mostrado su preocupación por las referencias a las mujeres como madres en varias constituciones.<sup>20</sup> Once constituciones excluyen al matrimonio, el divorcio y la herencia de las garantías constitucionales sobre la igualdad y la no discriminación.<sup>21</sup> Mediante cláusulas de “devolución”, las cuestiones relativas al matrimonio, el divorcio y la herencia pueden determinarse plenamente por las leyes consuetudinarias y las leyes personales, independientemente de que estas últimas discriminen a la mujer. Por ejemplo, el artículo 33(1) de la [Constitución de la República de Gambia de 1996 con enmiendas hasta 2004](#), reconoce que “*todas las personas serán iguales ante la ley*”. Sin embargo, en el artículo 33(2), también se señala que “*a reserva de lo dispuesto en el apartado (5), ninguna ley contendrá disposiciones que sean discriminatorias por sí mismas o por sus efectos*”. El apartado 5(c) del mismo artículo establece que el artículo 33(2) no se aplicará a ninguna ley en la medida en que esta disponga “*con respecto a la adopción, el matrimonio, el divorcio, el entierro, la devolución de propiedad en caso de fallecimiento u otros asuntos de derecho personal*”.<sup>22</sup>
- Los derechos legales de las mujeres relativos al matrimonio, la familia y la propiedad pueden verse aún más en riesgo cuando las constituciones son invalidadas por el derecho consuetudinario y el derecho personal.
- La igualdad jurídica en el matrimonio y la familia es una señal de un cambio importante en las relaciones de género. Por esta razón, el amplio apoyo a estas disposiciones puede ser limitado.
- Los defensores de las cuestiones de género se centran en las principales disposiciones normativas a expensas de otros derechos y protecciones sustanciales importantes. Si bien pueden obtenerse importantes protecciones de disposiciones más amplias, como



Arriba: Tailandia. Una familia de mujeres en Mae Salong, tribus miao de las montañas. © Foto de la ONU/ Kibae Park.

las relativas a la igualdad y la no discriminación, esto puede resultar insuficiente, ya que las “disposiciones menos demandadas”, como las relativas a la ciudadanía, el matrimonio y la familia, pueden tener un efecto más directo en las mujeres.

### 2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Las mujeres poseen derechos en “ámbitos privados”. Estos se deben ampliar en las constituciones y en los procesos de reforma constitucional a través de acciones como:

- Realizar un análisis de las dimensiones de los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en las constituciones pertinentes desde una perspectiva de género.
- Apoyar a las OSC para las mujeres antes de los procesos de reforma constitucional para identificar oportunidades y puntos de entrada para fortalecer los derechos existentes relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en las constituciones o a través de la incorporación de nuevas disposiciones.
- Promover las disposiciones existentes y nuevas para reconocer a las mujeres como titulares de derechos y no como receptoras pasivas de la protección del Estado. Por ejemplo, esto podría implicar la inclusión de textos que hagan énfasis en el cuidado de los hijos como una obligación conjunta de ambos padres, o explorar nuevos fundamentos en esas áreas, tales como el reconocimiento constitucional del trabajo de cuidados no remunerado.
- Revisar los datos bienales del Banco Mundial sobre la relación entre las disposiciones constitucionales relativas a la no discriminación o la igualdad, y (a) el derecho consuetudinario y (b) el derecho personal.<sup>23</sup> Ante la influencia de las leyes consuetudinarias y personales en la configuración de los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, una valorización de su estatus en las constituciones, en particular en relación con las disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación, se considerarán importantes para las reformas constitucionales.
- Promover la derogación de las cláusulas de “devolución” y otras disposiciones discriminatorias que afectan a los derechos de la mujer en el matrimonio (p. ej., la ciudadanía) y asegurar la supremacía de las cláusulas de igualdad y no discriminación sobre el derecho consuetudinario y el derecho personal.

Realizar un análisis de las implicaciones de las disposiciones constitucionales existentes que afectan de forma directa o indirecta a la igualdad de derechos en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales.

Las disposiciones constitucionales sobre la igualdad y la no discriminación deben predominar sobre las contenidas en leyes consuetudinarias, personales y religiosas.

Las leyes formales relacionadas con los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad consisten en una serie de códigos y estatutos, de acuerdo con lo exigido por el sistema jurídico en cuestión.

La discriminación jurídica contra las mujeres en el matrimonio, la vida familiar y la propiedad está presente en temas como la tutela masculina, la ciudadanía, el divorcio, la custodia y manutención de los hijos, y la distribución de los bienes.

- Asegurar la creación y la capacidad sostenida de los organismos de revisión de la constitución, que desempeñan la función de salvaguardar la igualdad de derechos de la mujer relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, incluyendo asegurar que las constituciones se interpreten y apliquen de acuerdo con las normas de derechos humanos.
- Promover la participación plena e inclusiva de las mujeres de todos los sectores sociales en los procesos de reforma constitucional (incluidas las mujeres rurales, urbanas, pobres y jóvenes) para asegurar que sus experiencias vividas en todos los contextos del matrimonio y la vida familiar sean escuchadas y que estas catalicen y den forma a los procesos de reforma y a su contenido.

## 2.2.2 Leyes formales e informales

### 2.2.2.1 Leyes formales

Adopten códigos de familia o leyes relativas a la condición personal en forma escrita que establezcan la igualdad entre los cónyuges o integrantes de la pareja con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa o étnica, de conformidad con la Convención y las recomendaciones generales del Comité.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 46(a).

Si bien una constitución puede contener un lenguaje amplio que ordene la igualdad de género o la no discriminación por razón de sexo, la legislación debería explicar más detalladamente lo que significan la igualdad de género y la no discriminación en el contexto del matrimonio (por ejemplo, la propiedad de los bienes conyugales, el derecho al divorcio y la elección de residencia). En la práctica, las leyes que establecen los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad se reflejan en los marcos nacionales, que se configuran por el sistema jurídico en cuestión. Incluyen marcos como los códigos familiares, los códigos civiles y las leyes sobre la situación personal en los sistemas jurídicos romanistas, así como las causas matrimoniales, las leyes de propiedad conyugal y la legislación en materia de herencia en los sistemas de derecho anglosajón. Los tribunales también han ejercido influencia en la interpretación de las leyes formales e informales en relación con los derechos de la mujer en este campo en el que la discriminación en la ley es frecuente. A continuación, se muestran algunas de las áreas más problemáticas del derecho:

- **Custodia del varón sobre la mujer:** En varios ordenamientos jurídicos, se concede a las mujeres la condición de custodia bajo el supuesto y el estereotipo nocivo de que están subordinadas a un hombre y serán atendidas por él (por un padre, tío, hermano, hijo y marido) a lo largo de sus vidas. En estos contextos, se considera que los hombres son los jefes de hogar, los que mantienen a la familia y los propietarios y administradores de los bienes productivos de la familia.
- **Ciudadanía y nacionalidad:** Si bien 74 constituciones se remiten a la legislación nacional en materia de ciudadanía,<sup>24</sup> las mujeres no siempre tienen el derecho jurídico de transferir su nacionalidad a sus cónyuges e hijos. Veinticinco países discriminan a las mujeres en cuanto a su capacidad de otorgar la nacionalidad a sus hijos. Además, más de 50 países niegan a las mujeres los mismos derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, u otorgar su nacionalidad a su cónyuge que no es ciudadano.<sup>25</sup> La situación de apátrida puede surgir cuando la mujer tiene una experiencia de conflicto que se entrecruza con derechos de nacionalidad discriminatorios. Las mujeres y las niñas apátridas se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir abusos en tiempos de conflicto porque no gozan de la protección que les brinda una ciudadanía, incluida la asistencia consular, el acceso a los servicios sociales y la participación en los procesos políticos.<sup>26</sup>
- **Efecto de la autoridad masculina en el matrimonio y el divorcio:** La autoridad masculina asume que los maridos son los jefes del hogar, o representantes legales del hogar,

y tienen la autoridad para tomar decisiones en nombre de la familia o para administrar de manera exclusiva los bienes sin consultar o buscar el consentimiento de su cónyuge.<sup>27</sup> Esta facultad puede transferirse a un hijo o a otro miembro varón de la familia, en ausencia de un marido. El ejercicio de la autoridad masculina en el ámbito doméstico puede ser sancionado por la ley y se extiende a la sanción del Estado para la supervisión masculina del hogar, la obediencia de la esposa, el derecho del marido a conceder a su esposa permiso para salir de la casa, el derecho del marido a elegir la residencia familiar, oponerse a la elección de profesión de la esposa y celebrar contratos en nombre de la esposa.<sup>28</sup> Las leyes de divorcio discriminatorias pueden dejar a las mujeres en situación de pobreza y en riesgo de violencia y explotación, en particular cuando las esposas y los hijos no tienen medios de subsistencia al margen de la familia. Los regímenes de divorcio con culpa establecen un vínculo directo entre las causas del divorcio y sus consecuencias financieras. Como consecuencia, las mujeres consideradas culpables en el divorcio generalmente no reciben pensión alimenticia u otras formas de apoyo financiero. En muchos ordenamientos jurídicos, los regímenes de divorcio con culpa son utilizados por los esposos para eliminar cualquier obligación financiera hacia sus esposas, además de que pueden incluir estándares de culpabilidad diferentes para las esposas que para los esposos, tales como exigir pruebas de mayor infidelidad cuando se trata del esposo que cuando se trata de la esposa. Por tanto, los marcos económicos basados en la culpa con frecuencia perjudican a la esposa, que suele ser la parte económicamente dependiente.<sup>29</sup>

- **Gestión de la propiedad conyugal:** Los regímenes matrimoniales determinan los derechos de los cónyuges al hogar conyugal y al acceso a otros bienes (p. ej., dinero, valores, vehículos, ingresos por jubilación o ingresos empresariales) durante y después de la ruptura del matrimonio o de la relación. El derecho de la mujer a la propiedad depende del régimen de propiedad conyugal que sea el predeterminado o que las partes puedan elegir por contrato (consulte el Recuadro 2.1). Algunos países no reconocen el derecho de la mujer de ser propietaria de una parte equitativa de los bienes con su marido durante el matrimonio o cuando este termina. Aunque se reconozca ese derecho, los precedentes jurídicos o las costumbres pueden limitar el derecho de la mujer en la práctica. En ocasiones, los bienes propiedad de una mujer o de propiedad conjunta con su marido pueden ser administrados por él y, en tales situaciones, él podría no tener la obligación legal de consultarla antes o después de disponer de ellos o realizar una transacción. Para determinar la participación de la mujer en la propiedad conyugal, algunos países hacen mayor énfasis en las contribuciones financieras que ella ha hecho para la adquisición de esa propiedad y menoscaban otras contribuciones no monetarias, como la crianza de los hijos, el cuidado de parientes ancianos y el desempeño de las tareas domésticas. Esto es discriminatorio porque esas contribuciones con frecuencia permiten al marido obtener un ingreso y aumentar sus bienes, ignorando las contribuciones no remuneradas de las mujeres dentro y fuera del hogar. La falta de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan principalmente las mujeres, es un obstáculo estructural para los derechos humanos de la mujer en la familia y contribuye a la pobreza de la mujer.<sup>30</sup> Por tanto, debe concederse la misma importancia a las contribuciones económicas y no económicas.<sup>31</sup>
- **Custodia y manutención de los hijos:** El artículo 7(1) de la Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención sobre los Derechos del Niño](#), reconoce que todo niño tiene derecho a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos. De acuerdo con la CEDAW, la mujer tiene los mismos derechos y responsabilidades que el padre, sea cual sea su estado civil, en los asuntos relacionados con sus hijos.<sup>32</sup> Sin embargo, en la práctica, los derechos parentales de las mujeres en el contexto del divorcio pueden depender de las reglas de linaje que rigen el estatus y las relaciones familiares.

Debido al trazado de la pertenencia al linaje a través de la línea femenina, las sociedades matrilineales tienden a otorgar a las mujeres mayores derechos sobre los niños en comparación con las patrilineales, que limitan esos derechos a los padres, con base en el linaje masculino. En algunos entornos islámicos, hay tres principios que guían la custodia de los hijos en caso de divorcio: (1) la madre posee derechos prioritarios de custodia de los hijos siempre y cuando no se vuelva a casar; (2) en situaciones en las que ambos padres profesan religiones diferentes, la custodia de los hijos se concederá al padre que siga la fe islámica; y (3) cuando el niño ha sobrepasado la minoría de edad (7 años), se le dará la opción de elegir cuál de los padres preferiría que tuviera la custodia.<sup>33</sup>

- **Herencia:** Si bien las prácticas discriminatorias con respecto a la herencia suelen estar arraigadas en el derecho informal o consuetudinario (consulte la Sección 2.2.2.2), la legislación también puede limitar los derechos de las mujeres a la herencia al preferir a los miembros masculinos de la familia por sobre las mujeres. La Sección 103 del [Código del Estatuto Personal de 1956 de Túnez](#), por ejemplo, establece que: “hay tres casos que aplican a las hijas inmediatas: (1) una única hija hereda la mitad de la herencia; (2) dos o más hijas heredan colectivamente dos tercios de la herencia; (3) cuando hay hijos varones, el varón hereda el doble que la mujer”.<sup>34</sup> Además, el desconocimiento de los derechos de propiedad y de herencia con frecuencia son obstáculos importantes para la protección de los derechos de propiedad de las viudas.<sup>35</sup> Esto se complica por los altos costos de los procedimientos jurídicos, las largas distancias a los tribunales y los incómodos procedimientos judiciales, que colocan a las viudas en situaciones de vulnerabilidad.<sup>36</sup>

#### 2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Todas las ramas del derecho (constitucional, civil, familiar, penal, administrativo; consulte el Módulo 1) están interrelacionadas y las reformas en una esfera del derecho podrían no tener el efecto deseado si en las otras se sigue discriminando a la mujer. Por ejemplo, las mujeres pueden tener un derecho equitativo al divorcio, pero pueden verse disuadidas de ejercerlo si la ley que determina la forma de distribución de los bienes conyugales al disolverse el matrimonio las discrimina.
- En los sistemas jurídicos plurales, con frecuencia las reformas a las leyes sobre el matrimonio, la familia y la propiedad a través de la legislación formal son impugnadas por diferentes sectas religiosas y tradicionales, las cuales sancionan las normas matrimoniales y patrimoniales patriarcales en esos contextos.

#### 2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Abogar por reformar las leyes discriminatorias existentes y promulgar nuevas leyes. Las reformas deben dar prioridad a:

- La derogación de la legislación discriminatoria que tienen su origen en la noción de poder y dominación masculinos. Entre ellas figuran las siguientes: disposiciones sobre el poder marital masculino y los jefes de hogar; restricciones a la igualdad de derechos de sucesión; restricciones a los movimientos de las mujeres; libre elección del domicilio; la capacidad de la mujer para adquirir, cambiar o conservar la nacionalidad, o transferirla a su cónyuge e hijos; las prácticas del matrimonio en la infancia, los ritos de viudedad y la herencia de la viuda; leyes de divorcio basadas en la culpa; y cualquier impedimento legal para la pensión alimenticia, la custodia y la manutención de los hijos. Cuando corresponda, habrá que abogar por un régimen unificado de familia, matrimonio y herencia que ofrezca un medio común de protección a las mujeres de todos los orígenes.
- La propiedad comunitaria total o parcial como régimen de propiedad marital predeterminado. Asegurar la administración conjunta de la propiedad conyugal, en particular

Las competencias jurídicas pueden estar desconectadas, los procesos de reforma legislativa con frecuencia son lentos, las leyes pueden reflejar normas discriminatorias y puede no haber suficiente voluntad política para llevar a cabo las reformas.

La programación debe defender las reformas jurídicas que protegen de forma holística los derechos de las mujeres relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, abordando todas las leyes interrelacionadas.



Arriba: Myanmar. Mujer volviendo a casa del trabajo, caminando por la carretera de Naypyitaw. © Banco Mundial/Markus Kostner.

en lo que se refiere a los bienes inmuebles, y asegurar que el consentimiento claro, informado y por escrito de los cónyuges sea un requisito para la transferencia o venta de dichos bienes.<sup>37</sup>

- La promulgación de legislación protectora contra la discriminación para reducir las violaciones de los derechos humanos contra diversos grupos de mujeres. Por ejemplo, las [Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos](#) de la ACNUDH y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA recomiendan que “las legislaciones deberían reexaminarse y modificarse para asegurar la igualdad de la mujer en lo que respecta al régimen de bienes y las relaciones conyugales, así como el acceso al empleo y a las oportunidades económicas, para eliminar las limitaciones discriminatorias sobre los derechos de propiedad y de sucesión, capacidad de celebrar contratos y contraer matrimonio, obtener créditos y financiación, iniciar trámites de separación o divorcio, compartir equitativamente el patrimonio conyugal al divorciarse o separarse, y mantener la custodia de los hijos”.<sup>38</sup> El Programa Conjunto también recomienda que “la edad para el consentimiento sexual y el matrimonio debería ser la misma para varones y mujeres y la ley debería proteger el derecho de la mujer y la niña a negarse a contraer matrimonio o a mantener relaciones sexuales”.<sup>39</sup>
- En la Sección 1.3 se analiza la igualdad de derechos de los cónyuges y las parejas en los distintos acuerdos matrimoniales. En particular, las mujeres en uniones consuetudinarias o de hecho deberían gozar de los mismos derechos de propiedad y de sucesión que las mujeres casadas con arreglo al sistema jurídico romanista.<sup>40</sup>
- La institucionalización de los contratos matrimoniales como mecanismo de protección que permitan a las mujeres renunciar a leyes y prácticas discriminatorias del ámbito personal que de otro modo podrían aplicarse.
- La propuesta de leyes sobre la sucesión (disposiciones testamentarias) que permitan a las personas decidir quién hereda los bienes que ellas mismas adquirieron. Esas disposiciones podrían ser una importante protección contra la discriminación en materia de sucesión.<sup>41</sup>

La programación también debe apoyar la aplicación de leyes que estén destinadas a proteger plenamente los derechos de la mujer.

- El reconocimiento legislativo pleno del trabajo no remunerado realizado por las mujeres en los hogares y en las empresas familiares. Aunque no sean de naturaleza financiera, estas contribuciones deben considerarse en la distribución de la propiedad al terminar el matrimonio, ya sea por fallecimiento o divorcio.
- Un lenguaje que asegure que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el matrimonio no esté subordinada a normas o prácticas religiosas o consuetudinarias. Además, asegurarse de que las mujeres puedan optar por el tipo de matrimonio y el régimen matrimonial de su elección para la protección de sus derechos.
- Mecanismos que protejan a las mujeres de las perjudiciales regulaciones del divorcio. Por ejemplo, la sección 7 de la [Ordenanza sobre las leyes de la familia musulmana de 1961](#) de Pakistán establece que el hombre que desee divorciarse de su esposa, tras pronunciar tres veces *talaq* (repudiar), debe notificar por escrito de sus acciones al Consejo de arbitraje con copia a su esposa. De este modo, el Consejo intenta la reconciliación en un plazo de 30 días y, de no lograrse, el divorcio se hace efectivo 90 días después de la notificación inicial o en una fecha posterior si la esposa está embarazada en ese momento.<sup>42</sup>
- La igualdad de derechos de propiedad para mujeres y hombres, incluido el derecho a heredar y legar estos derechos. Esto puede requerir la erradicación de todas las formas de discriminación relacionadas con los derechos de tenencia, incluidas las derivadas del cambio de estado civil, la falta de capacidad jurídica y la falta de acceso a los recursos económicos. Esas medidas del Estado deben ser coherentes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho y la legislación nacionales pertinentes y el derecho internacional y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntarios contraídos en virtud de los instrumentos regionales e internacionales que correspondan.<sup>43</sup> Una justificación importante para el fortalecimiento de las políticas es la necesidad de protección de la propiedad de la mujer adquirida por la vía de fuentes familiares, a través de intervenciones gubernamentales que les garanticen la tenencia de la tierra, lo cual puede incluir la inscripción y certificación del título de propiedad.

Para promover la reforma jurídica, deben considerarse los factores que fortalecen la aplicación de las leyes:

- Reflexionar sobre los medios de aplicación y definir claramente las instituciones que son responsables de su aplicación. Por ejemplo, las observaciones y recomendaciones finales del comité de la CEDAW para Albania observaron que la falta de implementación de la Ley n.º 33/2012, que contempla la propiedad conjunta de ambos cónyuges sobre los bienes adquiridos durante el matrimonio sigue aumentando la discriminación contra la mujer en materia de herencia.<sup>44</sup>
- Ser realistas y distinguir entre los diferentes tipos de derechos individuales y colectivos. Por ejemplo, como individuo, la mujer solamente puede reclamar la propiedad que ella misma adquirió, la propiedad adquirida conjuntamente o la propiedad que ha recibido como donación o herencia. También se le pueden otorgar derechos de usuario limitado sobre la propiedad inmueble de su propia familia ampliada o linaje, mientras que en el caso de la propiedad ampliada o linaje de su esposo, ella generalmente ejercería el derecho de uso de dicha propiedad en nombre de sus hijos. Sin embargo, también es importante explorar los desarrollos progresivos que se están llevando a cabo en todo el mundo. La [Ley sobre el derecho de la familia de Fiyi](#) de 2003, por ejemplo, estipula que, en asuntos de divorcio, cuando la tierra está bajo las leyes nativas, el marido, su familia o *mataqali* (un clan fiyiano o unidad de propietarios) debe compensar a la mujer en la medida de su valor comercial.<sup>45</sup>
- Considerar las circunstancias de las mujeres en las uniones monógamas, polígamas y de hecho así como las complejas interacciones entre el entorno nuclear y el entorno

de la familia ampliada. Las opiniones de las mujeres sobre cómo deben protegerse sus derechos en estas circunstancias pueden variar; de ser posible, los recursos jurídicos procurados han de regirlos directamente las mujeres afectadas.

#### RECUADRO 2.2 Ejemplo de una ley de divorcio discriminatoria

De acuerdo con la ley sharía, solamente el marido tiene derecho a divorciarse (por medio del *talaq*). Esto le otorga poder unilateral para divorciarse de su esposa sin expresar ningún motivo, mientras que la mujer debe apelar buenas razones como fundamento. La mujer tiene tres opciones limitadas en el divorcio: *mubarah*, el marido tiene ventaja y no está obligado a consentir su liberación; *khul*, ella compra su liberación al devolver su dote; y *talaq-e-tafwaz*, se le confiere a la mujer el derecho de divorciarse de su marido si él le delega tal poder. Por tanto, el divorcio basado en la culpa tiene como resultado marcos económicos que con frecuencia perjudican a las mujeres, quienes generalmente son económicamente dependientes y están sujetas a normas discriminatorias sobre la custodia de los hijos y el derecho a volverse a casar.

Fuente: Niaz A. Shah, “Derechos humanos de las mujeres en el Corán: un enfoque interpretativo”, Human Rights Quarterly, vol. 28, No. 4, págs. 892-893, (2006).

- Promover la educación y la concientización acerca de las leyes relativas al matrimonio, la familia y la propiedad, y particularmente las leyes relativas a los derechos, la protección y las vías de acceso de la mujer a la justicia. Esto debería incluir campañas nacionales de concientización antes, durante y después de las reformas constitucionales y legislativas para crear conciencia sobre su propósito y contenido en todos los ámbitos de la sociedad.

#### 2.2.2.2 Leyes informales

En los entornos en que no haya un código familiar unificado y existan múltiples sistemas de derecho de familia, como los sistemas civil, indígena, religioso o consuetudinario, garantizar que las leyes sobre la condición jurídica de las personas dispongan la elección individual en cuanto al derecho de familia aplicable en cualquier etapa de la relación. Los tribunales estatales deben revisar las decisiones de todos los otros órganos a ese respecto.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 46(c).

Las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales están afectadas por cuestiones que van más allá de las descritas en el Módulo 1. En el marco del derecho consuetudinario y del religioso, los sistemas de linaje sirven como base para los derechos, privilegios y obligaciones dentro de la familia, incluida la identidad, la toma de decisiones en asuntos de linaje, la distribución de la propiedad, la custodia y la manutención de los hijos. Si bien los sistemas de linaje pueden variar de un país a otro, los dos más conocidos son el matrilineal y el patrilineal. El primero traza la descendencia a través de un antepasado femenino y el segundo a través de un antepasado masculino. Las mujeres tienden a ejercer influencia a través del linaje y como líderes políticas en los sistemas de descendencia matrilineal, y con frecuencia, pueden acceder a las tierras del linaje con mayor facilidad en comparación con las mujeres de los sistemas patrilineales. En estos últimos, las mujeres rara vez se presentan como líderes o ejercen influencia política.

Las diferencias entre las oportunidades y restricciones a las que se enfrentan las mujeres en las comunidades matrilineales y patrilineales con frecuencia desaparecen una vez que las mujeres se casan. Independientemente del linaje, el matrimonio puede generar una subordinación automática del estatus de la mujer frente al hombre, sobre todo porque es frecuente que una mujer emigre de su linaje para unirse al linaje o lugar de residencia de su marido. Como “persona extraña” en el linaje de su marido, una esposa no adquiere derechos

Los sistemas de linaje dictan el estatus, las oportunidades, los privilegios, los roles y las responsabilidades de los miembros de la familia, tanto varones como mujeres.

De acuerdo con el derecho consuetudinario, el matrimonio es un momento decisivo para una mujer porque se la considera una “extraña” desde la perspectiva de la familia y el linaje de su esposo.

El consenso sobre las reformas puede dificultarse por la diversidad de normas informales.

Estudiar la posible armonización entre las fuentes de derecho formales e informales puede ser un paso importante para lograr la reforma.

Las políticas y presupuestos eficaces del sector de la justicia y de la seguridad deben ser multidimensionales en su alcance e impacto.

absolutos de uso sobre las tierras del linaje de su marido ni sobre la propiedad personal de este.

En algunos ámbitos del derecho consuetudinario, las esposas también tienen la obligación de ayudar a sus maridos en sus actividades económicas sin recibir remuneración. Al fallecer el marido, ella no tiene automáticamente derecho a la propiedad que ella pudo haber ayudado a adquirir a través de su trabajo, a menos que pueda probar su contribución financiera. Bajo ambos sistemas de linaje, la familia ampliada de un varón fallecido tiene mayores derechos sobre la propiedad de este, poniendo en desventaja a la familia nuclear. De la misma manera, los hijos y los sobrinos poseen derechos de herencia superiores sobre las propiedades familiares y del linaje en comparación con las hijas y sobrinas. Por ejemplo, en Nigeria, la práctica de *Nnewi* establece que “cuando un hombre muere sin hijos varones, pero tiene hijas... una hija debe seguir soltera y tener hijos, quienes se convertirán en los herederos efectivos de la herencia de su padre fallecido y continuarán el linaje masculino”.<sup>46</sup>

En algunos casos, las propias mujeres son consideradas bienes muebles. Esto se ejemplifica en prácticas como el levirato, que consisten en que una mujer pasa a ser “propiedad” de otro hombre (normalmente el cuñado de ella) a la muerte de su marido.

### 2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La diversidad de normas consuetudinarias y religiosas que rigen el matrimonio y la familia puede afectar la capacidad de un Estado para crear consenso sobre la reforma de los aspectos que obstaculizan los derechos de la mujer.

### 2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Mediar las inquietudes e intereses de las instituciones de justicia, formales e informales, en sistemas jurídicos plurales a través de intervenciones como:

- Abogar por la codificación de la legislación consuetudinaria y religiosa sobre el matrimonio y la familia para facilitar su armonización con la legislación nacional y las normas internacionales de derechos humanos. Los puntos de partida podrían ser comentarios ya elaborados por académicos y clérigos. Este ejercicio de codificación debería contribuir al proceso de diseño y adopción de códigos familiares y regímenes de propiedad unificados que tengan en cuenta los marcos normativos tanto formales como informales.
- Impugnar leyes informales discriminatorias en tribunales formales a través de litigios estratégicos (consulte el Recuadro A.2.9 en los apéndices).
- Documentar principios y prácticas consuetudinarias y religiosas positivas que apoyen los derechos de la mujer relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, y fomentar el diálogo continuo para armonizar las leyes formales e informales.

## 2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia

Las políticas y presupuestos del sector de la justicia y la seguridad pueden apoyar el cumplimiento de los derechos relacionados con el matrimonio, la familia y la propiedad, así como las protecciones previstas en la legislación y las constituciones. Para asegurar la eficacia, deben existir vínculos que se refuercen mutuamente entre las políticas y los presupuestos del sector de la justicia y la seguridad, y otras políticas sectoriales. Por ejemplo, los derechos de propiedad en el matrimonio pueden reforzarse por las políticas del sector de justicia y seguridad, así como por las políticas sobre tenencia de la tierra, administración de la tierra, seguridad alimentaria y agricultura (consulte la Figura 2.1). Es necesaria la armonización de las políticas entre el sector de justicia y seguridad y el sector de tenencia y

administración de la tierra para mitigar la discriminación en los acuerdos de tenencia de la tierra, incluidas las derivadas del cambio de estado civil, falta de capacidad jurídica y carencia de recursos económicos.<sup>47</sup>

A modo de ejemplo, [La Política Nacional de la Tierra de Uganda](#) incluye el compromiso de proteger los derechos de las mujeres de heredar y poseer tierras mediante la igualdad o la titularidad de la propiedad entre mujeres y hombres antes, durante y después de la disolución del matrimonio. Los tres elementos clave de este compromiso son los siguientes:

1. Diseñar y aplicar un régimen de derecho de propiedad matrimonial destinado a la protección de los cónyuges.
2. Establecer disposiciones jurídicas para la copropiedad conjunta o conyugal de la tierra familiar y el hogar matrimonial.
3. Enmendar la [Ley de Sucesiones de 1906 \(cap. 162\)](#) para establecer el derecho de la mujer y los hijos a la sucesión y a la herencia de las tierras familiares.<sup>48</sup>

**FIGURA 2.1** Protección de los derechos de propiedad de las mujeres mediante vínculos entre las políticas intersectoriales



Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad atraviesan por distintos ámbitos de las políticas públicas.

### 2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los componentes de los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en las estrategias del sector de la justicia y la seguridad podrían considerarse responsabilidad de un organismo del Estado (p. ej., la institución nacional para asuntos de la mujer), y no como una obligación compartida entre varias instituciones.



Arriba: Nepal. Un padre con su bebé de 22 días de nacido llorando, en un edificio en Singati, ciudad afectada por el terremoto. © UNICEF/Brian Sokol.

Los asuntos matrimoniales y familiares pueden quedar limitados a ser asuntos sociales y, por lo tanto, ser menos prioritarios a nivel nacional.

El diseño de políticas debe considerar los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad como asuntos de importancia central para el desarrollo sostenible.

- Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad podrían percibirse como un “tema de mujeres” y, por lo tanto, no atraer el suficiente compromiso político entre los formuladores de políticas para que la legislación se traduzca eficazmente en políticas.

### 2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

El diseño de las políticas del sector de la justicia y la seguridad debe incluir lo siguiente:

- Respeto por los derechos y las necesidades de las mujeres en diversos contextos familiares.
- Colocar los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en el contexto nacional como una cuestión de importancia central para la implementación de los ODS.
- Presupuestación para acelerar la aplicación de leyes equitativas sobre la familia y la propiedad mediante el fortalecimiento intersectorial de las instituciones pertinentes de justicia, orden público y servicios sociales.
- Intervenciones intersectoriales de desarrollo de la capacidad que reúnan a todas las partes interesadas relevantes (p. ej., funcionarios de la administración de justicia, titulación de la propiedad y de extensión agrícola) y, a través de ellas, promuevan el diálogo y la colaboración continuos entre sectores.

## 3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y con perspectiva de género

La realización plena de los derechos de la mujer en el contexto de las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales que se establecen en el derecho internacional, las constituciones, la legislación y las políticas exigirá una aplicación efectiva y sistemática de esas

reglas y normas en toda la cadena de justicia. Las formas en que las instituciones judiciales practican la observancia de estos derechos tendrán amplias consecuencias en la capacidad de las mujeres para acceder a la justicia ante las transgresiones de sus derechos en los diversos contextos en un país. El Módulo 1 esboza las seis dimensiones de acceso a la justicia: justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, interposición de recursos para las víctimas y rendición de cuentas de los sistemas de justicia.<sup>49</sup> Destaca que estas seis dimensiones que se superponen ofrecen un marco estructurado para un análisis integral del acceso de las mujeres a la justicia en general y ayudan a evaluar el grado de eficacia y rendición de cuentas de las instituciones de justicia. Esta sección destaca la forma en que cinco de las seis dimensiones son aplicables en el contexto las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales.<sup>50</sup>

### 3.1 Disponibilidad

La disponibilidad de las instituciones de justicia, los mecanismos judiciales o cuasi judiciales en todo el territorio de un Estado<sup>51</sup> para abordar las disputas familiares, adquiere una urgencia todavía mayor a medida que un número creciente de estudios demuestra que las mujeres pobres tienden a ser el grupo más numeroso de demandantes en el derecho familiar. Por ejemplo, en Jordania, el 71 % de los casos de asistencia jurídica involucran a mujeres, lo que aumenta al 94 % en los casos de derecho familiar (ver el Cuadro 2.2).<sup>52</sup>

**CUADRO 2.2** Desglose de los casos de asistencia jurídica por tipo y sexo en Jordania

	Administrativo	Penal	Civil	Familiar	Total
Hombres	41 %	40 %	65 %	6 %	29 %
Mujeres	59 %	60 %	35 %	94 %	71 %

Fuente: Paul Prettitore, *Prestación de servicios del sector judicial a las personas pobres. ¿cómo están abordando las deficiencias los gobiernos del Oriente Medio?*, pág. 7, (Washington, D.C., El Banco Mundial, 2013).

De igual modo, un estudio del sector judicial en Perú reveló que había un impacto significativo en las familias pobres, con 73.3 % de casos de manutención de hijos presentados por mujeres y 67 % de casos de violencia doméstica que no llegaron a juicio en los tribunales.<sup>53</sup> Esto llevó al Banco Mundial a incluir, en una revisión de su diseño de proyecto, el fortalecimiento de las capacidades operativas de los tribunales familiares y los sistemas de remisión.<sup>54</sup> Otro estudio sobre el acceso a la justicia de calidad en el derecho familiar en Indonesia en los tribunales generales y religiosos reveló que los estratos más pobres de la sociedad indonesia se enfrentan a importantes obstáculos al interponer acciones de derecho familiar en los tribunales. Nueve de cada 10 mujeres jefas de hogar que viven por debajo de la línea de pobreza indonesia no pudieron acceder a los tribunales para presentar sus demandas de divorcio, principalmente por razones financieras, como las tasas a pagar a los tribunales y los gastos de transporte.<sup>55</sup> Una encuesta más reciente hecha en hogares de Colombia sobre las necesidades jurídicas también reveló que los casos de justicia familiar afectan más a las mujeres que a los hombres con una diferencia de 11 puntos porcentuales (26 % de las mujeres y 15 % de los hombres).<sup>56</sup>

#### 3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los tribunales de familia, al estar dentro de la jerarquía inferior del sistema judicial, generalmente no pueden competir con los tribunales de nivel superior (en particular los que generan ingresos, como los tribunales para asuntos comerciales) por los recursos del Estado.

Deben existir instituciones que protejan y apliquen las leyes relativas al matrimonio, la familia y la propiedad, y deben contar con recursos suficientes en todo el territorio de un Estado porque hacen frente a las necesidades de justicia más comunes de las mujeres.

Los tribunales de familia no pueden competir por los recursos estatales con los tribunales superiores.

Los enfoques innovadores, como los tribunales multidisciplinarios, pueden abordar varios problemas que afectan a las mujeres en un entorno.

Las mujeres que carezcan de apoyo económico para sí mismas y para sus hijos probablemente no podrán hacer demandas ante los tribunales debido a las cargas acumuladas y duplicadas.

### 3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Generar conocimientos y pruebas sobre el nivel de disponibilidad de las instituciones de justicia en la resolución de disputas matrimoniales, familiares y patrimoniales mediante:

- Utilización de las evaluaciones de los países y los análisis de la situación (consulte el Módulo 1 y el Módulo 5) para generar datos sobre la distribución de las instituciones de justicia de nivel inferior y los tribunales locales, y la proporción de las poblaciones relevantes por sexo con respecto a esos tribunales. Determinar a partir de este análisis el impacto que tendría su falta de disponibilidad en la capacidad de las mujeres para buscar justicia y proteger sus derechos.
- Usar estos datos para promover y ejercer presión entre los asociados gubernamentales locales y nacionales (incluidos los ministerios de justicia y los ministerios de finanzas) para el establecimiento de tribunales que puedan abordar cuestiones múltiples e interrelacionadas, como el matrimonio, la familia, la violencia doméstica y las disputas sobre la propiedad.

## 3.2 Accesibilidad

Consideren la posibilidad de crear, en el mismo marco institucional mecanismos judiciales o cuasi judiciales sobre la familia que tengan en cuenta la perspectiva de género y que se ocupen de cuestiones como los arreglos de restitución de bienes, el derecho a la tierra, la herencia, la disolución del matrimonio y la custodia de los hijos.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 46(b).

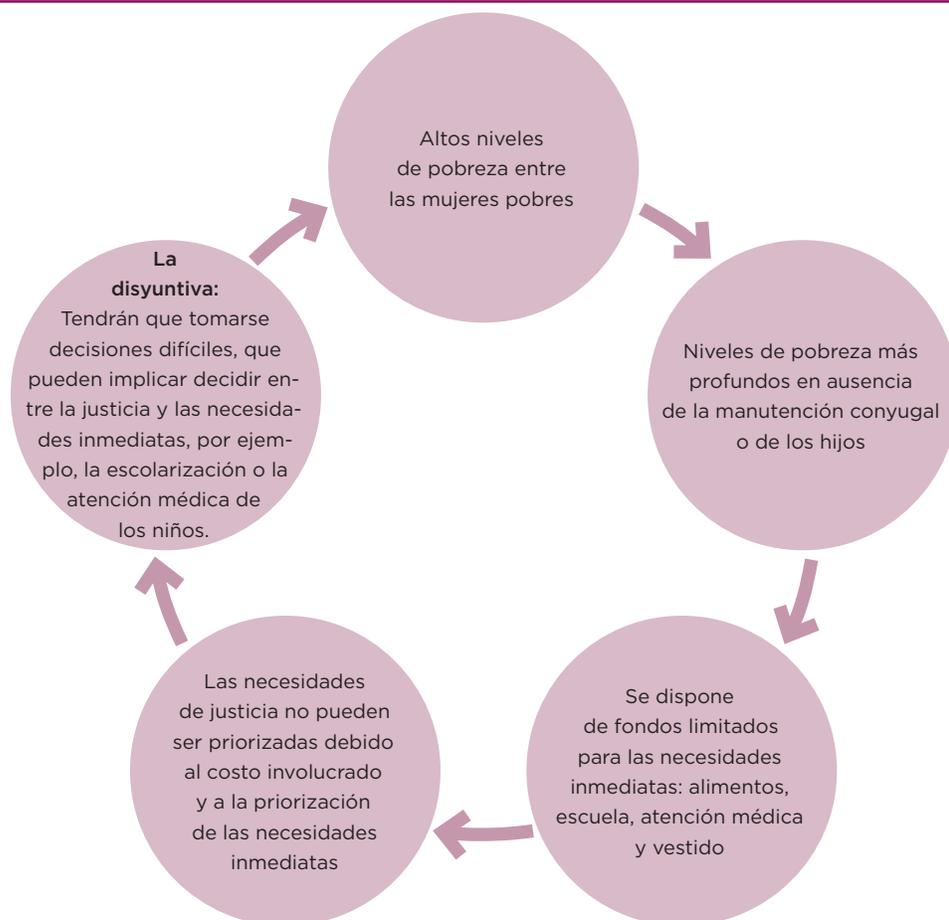
La accesibilidad en el contexto de los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad es fundamental, porque las mujeres pueden enfrentarse a la doble carga de la falta de recursos económicos para tener acceso al sistema de justicia y la falta de manutención conyugal o de los hijos y de la pensión alimenticia (consulte la Figura 2.2). En algunos casos, las mujeres demandantes también pueden ser supervivientes de la violencia y, en este contexto, es posible que necesiten tener acceso a múltiples puntos de la cadena de justicia. Para hacer frente a los posibles desafíos que plantea navegar por el sistema judicial, deberían elaborarse procesos y procedimientos simplificados a fin de limitar la necesidad de



Arriba: Haití. Mujer en el hogar con su hija. © Banco Mundial/Dominic Chavez.

traslados frecuentes, en particular cuando las limitaciones económicas o de tiempo constituyen una carga en sí mismas.

**FIGURA 2.2** El ciclo de carencias y barreras económicas para acceder a la justicia



### 3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las mujeres que tienen “doble carga” y carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades tanto del hogar como de la justicia, se toparán con obstáculos adicionales para tener acceso a la justicia si viven en zonas de difícil acceso (p. ej., las regiones montañosas o accidentadas y los lugares con una infraestructura vial deficiente) o si pertenecen a un grupo étnico determinado y, por esas razones, se enfrentan a obstáculos tanto geográficos como lingüísticos en el ejercicio de sus derechos.

### 3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Abordar la inaccesibilidad económica a través de fondos especiales y asistencia jurídica mediante:

- Abogar por regímenes de protección social nacionales que ofrezcan asistencia financiera a las mujeres que no pueden costear acudir a los tribunales. Esos planes deberían cubrir los gastos de transporte a las instituciones judiciales y cuasi judiciales y ofrecer exenciones de las tasas y los gastos de tramitación.
- Apoyar la prestación de asistencia jurídica en el contexto del derecho familiar. Esto debe acompañarse de un criterio de prueba de elegibilidad basado en los ingresos

Debe haber disponible asistencia jurídica y otras formas de protección social para las mujeres pobres y los procesos administrativos no deben constituir barreras adicionales.

reales o en los activos disponibles de la mujer y un proceso administrativo para obtener asistencia jurídica que sea gratuito y sencillo.<sup>57</sup> Se debe disponer de una amplia gama de servicios jurídicos, como información jurídica, asesoramiento jurídico y representación legal (consulte el Módulo 1).

- Asegurarse de que las instalaciones sean “apropiadas para la familia” ya que es más probable que las mujeres asistan a los procedimientos judiciales con sus hijos. Por consiguiente, se deben proporcionar zonas de espera adecuadas para las madres (y otras mujeres in loco parentis, como las abuelas), incluidas las embarazadas o en período de lactancia. Estas instalaciones también deben ser “apropiadas para los niños” a fin de asegurar la seguridad y protección de los niños que acompañan a sus madres u otros familiares en calidad de demandantes o testigos.

### 3.3 Buena calidad

Las instituciones de justicia encargadas de atender los derechos relativos al matrimonio, familia y propiedad deben cumplir las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad. La CEDAW GR 33 recomienda adoptar indicadores para medir el acceso de las mujeres a la justicia, así como enfoques innovadores y transformadores de la justicia, incluidas, en caso de ser necesarias, reformas institucionales más amplias. Esto incluye la protección de la privacidad, el uso de tecnología para capturar pruebas a distancia, poner disposición de los demandantes las actuaciones judiciales por escrito y proteger a todas las personas implicadas en esas actuaciones.<sup>58</sup>

#### 3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Incluso cuando las leyes prohíben la discriminación contra la mujer, podrían seguir interpretándose de manera discriminatoria debido a la parcialidad individual del personal de justicia. Eliminar esas actitudes discriminatorias es un proceso a largo plazo que requiere inversiones a largo plazo.
- Se considera que los tribunales de familia pertenecen a la cadena de instituciones de “bienestar social” y corren el riesgo de no recibir una financiación adecuada del Estado para funcionar eficazmente (p. ej., al arreglar los sistemas disfuncionales de administración de expedientes).
- La puntualidad en el procesamiento y la aplicación de las medidas correctoras, así como la falta de privacidad, también podrían afectar el acceso de las mujeres a servicios de calidad. Los retrasos pueden deberse a una capacidad inadecuada de recursos humanos, el desafío de transmitir información por la cadena de justicia, las dificultades asociadas con la recopilación de pruebas y las superposiciones o carencias en los mandatos institucionales.

#### 3.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Hacer frente a los problemas sistémicos mediante:

- Abordar las demoras en la administración de justicia, en particular, en que los casos lleguen a los tribunales. Esto puede lograrse mejorando las habilidades de gestión de registro de los departamentos administrativos y financieros; acelerando los casos que involucran a grupos especiales, como mujeres embarazadas y madres en período de lactancia; y fortaleciendo el uso de mecanismos de RCA para reducir los retrasos.
- Asegurar la facilidad de las remisiones dentro de los tribunales de familia y entre ellos, los tribunales de violencia, las instituciones de bienestar social y los servicios de libertad vigilada, y el fomento de una coordinación eficaz entre ellos.

Se deben promover parámetros que aseguren la competencia, la eficiencia, la independencia y la imparcialidad de los tribunales familiares y otros tribunales relacionados.

La calidad de los servicios de justicia puede estar afectada negativamente por los prejuicios, las demoras y la falta de privacidad para las mujeres demandantes y sus testigos.

Las medidas que abordan de forma simultánea los vacíos de capacidad de los titulares de derechos y los garantes de los derechos pueden dar lugar a un cambio sistémico.

- Explorar la integración de la resolución de disputas, la asistencia jurídica, las órdenes de custodia de los hijos, las órdenes de protección y servicios sociales para minimizar las referencias por la cadena de justicia.

**Evaluar las carencias de capacidad en la prestación de servicios de calidad. Las intervenciones podrían incluir:**

- La impartición de capacitación a los agentes de la justicia, formales e informales, incluidos aquellos cuyos mandatos tienen que ver con los derechos de propiedad de la mujer (por ejemplo, organismos responsables de la vivienda, la titulación de tierras, la administración de tierras, la extensión agrícola, la inmigración y el asilo).
- En los casos en que los procesos de reforma legislativa sean lentos, promover el activismo judicial entre los agentes de la justicia y apoyar a las organizaciones jurídicas y de derechos humanos de las mujeres para que lleven a cabo litigios de interés público con el fin de aplicar las normas internacionales.

### 3.4 Recursos

La amplia gama de recursos que la CEDAW GR 33 indica incluye la restitución o reintegración, la indemnización (ya sea financiera o en bienes) y el mantenimiento y rehabilitación, que puede incluir atención médica y psicológica u otros servicios sociales.<sup>59</sup> En asuntos relacionados con los derechos relativos al matrimonio, la familia o la propiedad, la comprensión de los recursos apropiados debe ser lo suficientemente amplia como para incluir los gastos incidentales (p. ej., transporte y cuidado de los niños) que las mujeres deban costear en el proceso de procuración de justicia. Por otro lado, “los recursos relativos a daños civiles y sanciones penales no son mutuamente excluyentes”.<sup>60</sup> Se deben considerar medidas adicionales que garanticen la seguridad de las mujeres y sus familias, al reforzar los recursos del derecho familiar y las órdenes de protección y alejamiento.

#### 3.4.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La legislación podría no brindar vías de recurso específicamente apropiadas para las mujeres cuyos derechos han sido infringidos en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales.
- Cuando los demandados incumplen los mandatos de pago de pensión alimenticia o mantenimiento, las mujeres y los hijos pueden quedar en la indigencia ante la falta de un fondo estatal específico para prefinanciar las demandas en trámite (consulte el Recuadro A.2.13 en los apéndices).
- Los tribunales formales e informales pueden hacer más estrictas las normas consuetudinarias y religiosas que deniegan los derechos de la mujer en los acuerdos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad.

#### 3.4.2 Consideraciones y opciones de la programación

**En el contexto de los procedimientos judiciales formales e informales, se debe considerar:**

- El trabajo de cuidados y el trabajo doméstico no remunerados de las mujeres a realizar la evaluación de los daños, la pensión alimenticia y la distribución de la propiedad.<sup>61</sup>
- Fomentar y apoyar la creación de fondos específicos para mujeres con el fin de prefinanciarlas si las personas o entidades obligadas al pago de indemnizaciones monetarias no están dispuestas a cumplir sus obligaciones jurídicas o se demoran en hacerlo.<sup>62</sup> Esas intervenciones pueden servir como medidas alternativas de protección social destinadas a proteger a las mujeres de la miseria, en caso de que las indemnizaciones monetarias se retrasen o no se ejecuten.

Las vías de recurso garantizan un cambio transformador para las mujeres a través de la ejecución de los derechos amparados por leyes sobre el matrimonio, la familia y la propiedad, así como de los fallos judiciales.

Es posible que la legislación y los fallos no siempre se ejecuten debido a las limitaciones de recursos de las instituciones de justicia.

La programación debe apoyar la creación de fondos específicos para las mujeres a fin de anticiparse a demoras en los pagos de las contrapartes.



Arriba: Moldavia. Representante de la Oficina Conjunta de Información y Servicios asesora a las mujeres mayores sobre sus derechos sociales en el distrito de Singerei. © ONU-Mujeres/Janna Sofroni.

La rendición de cuentas sustenta las inversiones realizadas en las instituciones de justicia del derecho familiar y garantiza su integridad.

Los rezagos y la corrupción son consideraciones graves en los entornos rurales.

Trabajar para institucionalizar los mecanismos de supervisión, los procedimientos de denuncia y la recopilación de datos administrativos.

## 3.5 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas establece sistemas para promover la disponibilidad, el acceso, la buena calidad y el suministro de recursos.<sup>63</sup> Para que esto sea eficaz, las instituciones judiciales deben ser auditadas para establecer su independencia, eficiencia e integridad.<sup>64</sup> En sus operaciones ordinarias, los mecanismos de denuncia que se han establecido en las instituciones judiciales (consulte el Módulo 1) deberían ocuparse con urgencia de las controversias matrimoniales, familiares y patrimoniales y asegurar que la tendencia de que las mujeres representan a la mayoría de los demandantes en esas situaciones no se utilice como base para desestimar esas denuncias. La recopilación y publicación de datos sobre la gestión de casos, las tasas de finalización y los resultados también serán fundamentales para el continuo diseño y promoción de políticas.

### 3.5.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En las zonas rurales, las demoras y la corrupción podrían incrementarse debido a la carencia de un sistema eficaz de descentralización que asegure una dotación de recursos adecuada para recopilar datos, vigilar y supervisar a las instituciones judiciales.

### 3.5.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover la rendición de cuentas entre el derecho familiar y las instituciones judiciales relacionadas:

- Abogar por la creación o el fortalecimiento de las instituciones judiciales locales existentes que se ocupan de las controversias sobre la familia, la violencia y la propiedad entre los asociados del gobierno local mediante la asignación de recursos adecuados, el establecimiento de mecanismos de supervisión y la recopilación y el análisis de datos.<sup>65</sup>
- Acordar indicadores nacionales para la supervisión de los tipos de casos desglosados por sexo del demandante, la frecuencia de las suspensiones y duración promedio de un caso; utilizar esos datos para rectificar anomalías y mejorar la impartición de servicios judiciales.

- Ante la posible magnitud de los casos de derecho familiar instituidos por mujeres, equipar y apoyar a los organismos cuasi judiciales y a las OSC con los medios para abordar un porcentaje de las controversias como primera línea de respuesta.
- Elaborar materiales de recursos para los jueces sobre las buenas prácticas de jurisprudencia relativas a los derechos en el matrimonio, la familia y la propiedad. Estos pueden incluir repertorios de casos, consolidación de la legislación pertinente, reglas de procedimiento y medios de prueba y detalles de las leyes consuetudinarias y religiosas que afectan a las mujeres en estas áreas. Esos recursos también pueden incluir ejemplos de buenas prácticas adoptadas por los tribunales para manejar los casos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad de forma oportuna.

## 3.6 Participación de las mujeres en las instituciones de justicia

Emprendan una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres.

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 69(b).

Sobre la base de que las mujeres constituyen la mayoría de los demandantes en controversias relativas al matrimonio y la familia, se les deben brindar oportunidades significativas de participar en la impartición de justicia en este ámbito, así como en las demás áreas de la administración de justicia.

### 3.6.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las mujeres en las instituciones judiciales, quienes además conforman una familia, se enfrentan a desafíos de relaciones de poder inequitativas en lo que se refiere a sus propias relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales.
- Las normas culturales y religiosas pueden excluir a las mujeres del trabajo en el sector público o restringir su capacidad para presidir casos en los que estén involucrados hombres, o dictar órdenes y fallos en su contra.
- Es posible que las mujeres no estén en condiciones de aceptar puestos en las comunidades rurales donde se encuentran la mayoría de los tribunales inferiores, en vista de las opiniones culturales y religiosas que no permiten que las mujeres lideren a los hombres (en este caso, miembros varones de la familia) en la migración.

### 3.6.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover entornos laborales inclusivos y que apoyen a la familia en las instituciones de justicia, entre otras cosas:

- Abogar por políticas de recursos humanos y de acción afirmativa que apoyen la representación equitativa de las mujeres en los tribunales familiares del sector público en todos los niveles, y asegurar que aquellas asignadas a zonas rurales se les proporcionen guarderías y otras formas de asistencia para garantizar que puedan mantener un contacto regular con sus familias.
- Creación de consenso entre los jefes, los mayores y los líderes religiosos para lograr la participación efectiva de la mujer en los asuntos relacionados con el linaje y la resolución de controversias.

Las mujeres son las que están en mejores condiciones de evaluar y abordar los asuntos que más les afectan.

Las mujeres en las instituciones de justicia enfrentan los retos de las restricciones en su representatividad y autonomía.

Las políticas de recursos humanos y de acción afirmativa pueden abordar los problemas particulares a los que se enfrentan las mujeres que intervienen en la justicia.

## 4.0 Empoderamiento jurídico de las mujeres

### 4.1 Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica

La participación de la mujer en los procesos de reforma jurídica y en los organismos legislativos puede ser un desencadenante efectivo de las reformas en los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, porque las mujeres están en mejores condiciones de exponer las cuestiones que las afectan. En Ruanda, a las parlamentarias se les ha reconocido por reformas sobre herencia y propiedad (la Ley de sucesiones de 1999), igualdad en la tenencia de tierras (la Política nacional de tierras de 2004 y la Ley de tierras de 2005) y la penalización de la violación marital.<sup>66</sup> De igual manera, en Tanzania, país en el que las mujeres representan el 31% del cuerpo parlamentario, a través de una enmienda en 2004 a la Ley de tierras se otorgó a las mujeres acceso y derechos igualitarios a préstamos, créditos y tierras.<sup>67</sup>

#### 4.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En países en los que existen diversos grupos étnicos y religiosos, la aceptación del cambio, incluidos el empoderamiento jurídico y el aumento de la participación de la mujer, puede no suceder. Esto se debe a que la igualdad de género en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales a través de reformas de la ley puede ser uno de los temas sociales más polémicos en muchas sociedades y, en caso de que se logre, puede representar un cambio abrupto en las relaciones de género.

#### 4.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Asegurar la participación significativa y activa de las mujeres en todas las etapas de los procesos de reforma. Las intervenciones de programación pueden incluir:

- La participación de las mujeres en el análisis de las leyes, políticas y programas existentes y la manera en que estos influyen en su vida cotidiana.
- Asegurar el consenso acerca del lenguaje y el contenido en la formulación de las leyes y las políticas con la participación de amplias coaliciones de grupos de mujeres.
- Aprovechar el apoyo de las propias parlamentarias y el que reciben de otros, y aportarles las pruebas de las necesidades jurídicas de las mujeres y de los efectos que la inejecución de los derechos de la mujer en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales puede tener sobre el logro de la igualdad de género, así como sobre el bienestar de las familias y de la sociedad.

### 4.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

Como se señaló en el Módulo 1, las OSC desempeñan una función importante en la prestación de asistencia jurídica a las mujeres indigentes que necesitan ayuda jurídica. Su gran conocimiento sobre las cuestiones clave que afectan a las mujeres a diario debe reconocerse y aprovecharse como información en la programación, y las OSC deberían asociarse y recibir apoyo para la ejecución de programas. Como se describe en el ejemplo de Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), una OSC de mujeres indonesias (consulte el Recuadro A.2.15 en los apéndices), con frecuencia esas organizaciones realizan una serie de actividades que promueven los derechos en el matrimonio, la familia y la propiedad. PEKKA recopila información sobre el matrimonio y el divorcio, coordina una red de asistentes jurídicos capacitados que ayudan a que los matrimonios y los divorcios constituyan una capacidad jurídica procesal y defiende reformas tanto a nivel local como nacional.

Las mujeres deben ser incluidas en los procesos de reforma jurídica por razones tanto normativas como estratégicas.

Habrà resistencia ante las reformas que den lugar a cambios significativos en las relaciones de género.

Crear espacios seguros para que las mujeres participen en la elaboración de leyes que tienen un efecto en sus vidas cotidianas, puede resultar muy beneficioso.

Las OSC poseen gran experiencia en la protección de los derechos de las mujeres relativos al matrimonio, la familia y la propiedad y, por lo tanto, son aliadas importantes.

## 4.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las OSC que se especializan en la resolución de controversias matrimoniales y familiares con frecuencia se encuentran en áreas urbanas y no cuentan con los medios humanos o económicos para llevar sus servicios a las comunidades rurales.

## 4.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Fortalecer las capacidades de las OSC para que se involucren como agentes efectivos en la transformación de las leyes y políticas relacionadas con las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales, a través de medidas como las siguientes:

- Identificar puntos de entrada estratégicos para llamar la atención nacional e internacional a los retos y las oportunidades de hacer cumplir los derechos de la mujer en las zonas pertinentes.
- Mejorar la capacidad de las OSC para apreciar las reglas y normas globales y regionales relativas a los derechos de las mujeres relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, incluidos la naturaleza y el alcance de las reservas en los tratados de derechos humanos, y defender su eliminación.
- Supervisar de forma activa las observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDAW y otros organismos emanados de tratados en estos ámbitos prioritarios y los informes de avance que se emiten en sus Informes paralelos.
- Apoyar a las OSC, incluidas las asociaciones y colegios de abogadas, con recursos financieros para incrementar y ampliar la asistencia jurídica a mujeres demandantes (ver Módulo 1).

## 4.3 Educación sobre los derechos de las mujeres

Si bien las tasas indicadoras de conocimientos básicos de derecho con frecuencia son bajas tanto en las mujeres como en los hombres, las mujeres suelen verse mayormente afectadas por el conocimiento limitado de sus derechos y de las instituciones que se han establecido para protegerlos y aplicarlos. Un estudio sobre conocimientos básicos de derecho entre mujeres y hombres en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán reveló que la concientización de los requisitos jurídicos oficiales para un matrimonio religioso era limitada entre ambos grupos.<sup>68</sup> No obstante, el impacto fue más marcado en las mujeres cuyos derechos a reclamar propiedad conyugal y derechos parentales en caso de ruptura del matrimonio dependían del reconocimiento jurídico.<sup>69</sup> Para que los cambios en el entorno y las instituciones jurídicas sean transformadores para las mujeres con respecto a los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad, las mujeres deben conocer sus derechos y la forma de protegerlos, ejercerlos y hacerlos cumplir. Las intervenciones de concientización jurídica deben orientarse a facilitar la comprensión de esos derechos por parte de las mujeres y las comunidades.

### 4.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La educación en materia de derechos de la mujer no puede ser eficaz cuando las leyes existentes sobre derechos específicos son discriminatorias.
- Los derechos en las relaciones matrimoniales, familiares y patrimoniales podrían no estar plasmados en una sola ley. Cuando esos derechos están distribuidos en diferentes leyes, la falta de versiones simplificadas que unifiquen todos los aspectos pertinentes en un solo texto podría hacerlas inaccesibles para las mujeres, en especial cuando son analfabetas.
- Además, es posible que las leyes vigentes no estén disponibles en los idiomas locales de los varios grupos étnicos.

Sin embargo, las OSC se ven restringidas por limitaciones financieras y de recursos humanos.

Crear puntos de entrada estratégicos dentro del sistema de derechos humanos que son relevantes para las OSC.

Promover la concientización sobre los derechos de la mujer y los conocimientos básicos de derecho puede generar una mayor demanda de justicia entre las mujeres.

Las leyes deben ser accesibles a diferentes grupos y audiencias de la población mediante su simplificación y traducción a varios idiomas y a través de canales locales.

Los conflictos con frecuencia pueden dar lugar a cambios significativos en los roles de género en el contexto del matrimonio y la familia.

Los matrimonios que tienen lugar durante un conflicto pueden no ser legales, ya que pueden suceder en el contexto de VSG.

### 4.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Apoyar estrategias para fortalecer la concientización acerca de las leyes y formas de hacerlas más accesibles a través de:

- Asegurar que las mujeres reciban información apropiada sobre sus derechos consagrados en el derecho internacional, haciendo énfasis en la importancia de reformar las leyes discriminatorias relativas al matrimonio, la familia y la propiedad.
- Publicar y distribuir textos acerca de la legislación sobre el matrimonio, la familia y la propiedad en formas simplificadas y en los idiomas locales; trabajar para promover una mejor apreciación de estas leyes a través de canales como el teatro local, la radio comunitaria, la televisión y los medios sociales; aprovechar plataformas como eventos comunitarios y celebraciones nacionales y locales (p. ej., el Día Internacional de la Familia, Día Internacional de la Mujer) que podrían servir como puntos de entrada para reforzar los mensajes principales.
- Buscar la participación y compromiso de los líderes comunitarios y religiosos para reformar las normas consuetudinarias y religiosas que refuerzan la subordinación de las mujeres en el matrimonio, así como en el contexto más amplio de las relaciones familiares y patrimoniales.

## 5.0 Consideraciones para los contextos afectados por crisis

Garanticen que las estrategias de recuperación económica promuevan la igualdad entre los géneros como condición necesaria para una economía sostenible posterior a un conflicto, y que se centren en las mujeres que trabajan en los sectores estructurado y no estructurado del empleo; diseñen intervenciones específicas para impulsar las oportunidades de empoderamiento económico de las mujeres, en particular de las mujeres de las zonas rurales y otros grupos desfavorecidos de mujeres; garanticen que las mujeres participen en el diseño de dichas estrategias y programas y en su seguimiento; y aborden eficazmente las barreras que impiden la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en dichos programas.

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 52(b).

(a) Prevengan, investiguen y sancionen las violaciones por razón de género, como los matrimonios, los embarazos, los abortos o la esterilización forzados de las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por conflictos; (b) adopten legislación y políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que reconozcan las desventajas particulares de las mujeres para hacer valer su derecho a la herencia, así como a la propiedad, en los contextos posteriores a conflictos, incluida la pérdida o la destrucción de los títulos de propiedad y otros documentos a causa de los conflictos.

Fuente: CEDAW GR 30, párrs. 65(a)-(b).

El desplazamiento, el reclutamiento y las bajas relacionadas con conflictos transforman los hogares y las comunidades, con frecuencia dejando a las mujeres como cabeza de familia en lo que frecuentemente son sociedades con un marcado grado de patriarcado.<sup>70</sup> Los supuestos relativos a la condición inferior de la mujer dentro de la familia afectan negativamente su seguridad durante los períodos de conflicto y posteriores a los conflictos. Las mujeres y las niñas pueden ser obligadas a contraer matrimonio para calmar a los grupos armados, por protección o por seguridad financiera.<sup>71</sup>

Al mismo tiempo, si bien la ausencia de un hombre cabeza de familia debido a un conflicto incrementa las cargas de cuidado y la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, estos cam-

bios demográficos también presentan oportunidades nuevas e importantes para la participación de la mujer en esferas y actividades dominadas generalmente por los hombres, incluidas las actividades económicas dominadas por los hombres.

Es un reto, pero es necesario consolidar y desarrollar los avances logrados en la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y evitar una reversión a las normas previas al conflicto que relegan a las mujeres a la esfera del hogar y fortalecen los estereotipos de género. Esto es de particular importancia, ya que los esfuerzos de consolidación de la paz y de recuperación posteriores a una crisis han tendido a centrarse en la creación de un espacio económico para los hombres, y no tanto para hombres y para mujeres, para reincorporarse y reintegrarse a sus comunidades mediante la creación de empleos y la ampliación de oportunidades.<sup>72</sup> La perturbación de las relaciones sociales en los conflictos también puede afectar a las redes de seguridad social existentes. Por tanto, las mujeres se encuentran en situaciones de vulnerabilidad si no se intenta sustituir esas redes de seguridad con instituciones y mecanismos que aseguren la seguridad y la justicia.

Sin activos productivos, como la tierra, el crédito, la tenencia, la capacitación práctica o la información, el poder de las mujeres para construir la paz y estimular la recuperación tras el conflicto se ve seriamente afectada. En el contexto del desplazamiento y el regreso, la pérdida o separación familiar, con frecuencia solamente pueden acceder a su tierra y a otras propiedades a través de los hombres de su familia.<sup>73</sup> Las mujeres jóvenes, viudas, solteras o divorciadas tienen mayores probabilidades de tener dificultades para acceder a la tierra y conservar esos derechos. Las mujeres excombatientes sufren estigmatización, en especial si están embarazadas a causa de la violencia sexual. Incluso cuando las leyes prevén la igualdad de derechos para heredar propiedad, las mujeres pueden no estar al tanto de ello o no tener la documentación jurídica necesaria para reclamar esa propiedad. Además, pocas mujeres contarán con los recursos sociales y económicos que necesitan para hacer demandas judiciales en instituciones formales o informales.<sup>74</sup> Sobre todo en los casos en que muchos de los sobrevivientes del conflicto son mujeres, resulta urgente reformar los títulos de propiedad de la tierra y abordar las cuestiones relativas a la herencia de tierras.

Por tanto, las intervenciones relacionadas con el matrimonio, la familia y la propiedad para las mujeres afectadas por el conflicto deben incluir esfuerzos para asegurar la tenencia de su tierra y el suministro de otro tipo de apoyo para el empoderamiento económico (como el acceso al crédito, el acceso a la tierra y a la vivienda, y la reforma de la titulación de la tierra), fortalecer el entorno jurídico para proteger a las mujeres de la violencia doméstica y otros actos de impunidad, y programas de rehabilitación continua para los combatientes de guerra, tanto hombres como mujeres.

Los progresos en materia de igualdad entre los géneros deben consolidarse durante la transición a la etapa posterior a los conflictos.

Es imprescindible asegurar el empoderamiento económico de las mujeres y la elaboración de políticas que tengan por objetivo proteger a las mujeres de la impunidad prolongada en contextos posteriores a conflictos.

# APÉNDICES

## Apéndice I

**CUADRO A.2.1 Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33**

Metas e indicadores del ODS	CEDAW GR 30	CEDAW GR 33
<p>5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo</p> <p>5.1.1 Si existen o no marcos jurídicos establecidos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razones de sexo</p> <p>5.2.2. Proporción de mujeres y niñas de 15 años o más que han sido víctimas de violencia sexual por parte de personas que no son su pareja íntima en los 12 últimos meses, por grupo de edad y lugar de ocurrencia</p> <p>5.3. Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio forzado, precoz e infantil y la mutilación genital femenina</p> <p>5.3.1 Proporción de mujeres de 20 a 24 años que estaban casadas o en unión libre antes de los 15 y antes de los 18 años de edad</p> <p>5.3.2 Proporción de niñas y mujeres</p>	<p><b>Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b></p> <p>65(a) Prevengan, investiguen y sancionen las violaciones por razón de género, como los matrimonios, los embarazos, los abortos o la esterilización forzados de las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por conflictos;</p> <p>(b) Adopten legislación y políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género y que reconozcan las desventajas particulares de las mujeres para hacer valer su derecho a la herencia, así como a la propiedad, en los contextos posteriores a conflictos, incluida la pérdida o la destrucción de los títulos de propiedad y otros documentos a causa de los conflictos.</p>	<p>46(a) Adopten códigos de familia o leyes relativas a la condición personal en forma escrita que establezcan la igualdad entre los cónyuges o integrantes de la pareja con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa o étnica, de conformidad con la Convención y las recomendaciones generales del Comité;</p> <p>66 En vista de la importancia fundamental que reviste el acceso de la mujer a la justicia, el Comité recomienda que los Estados partes retiren sus reservas a la Convención, en particular a los artículos 2 (c), 5 (a), 15 y 16.</p>
	<p><b>Instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b></p> <p>52(c) Garanticen que los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva incorporen el acceso a información en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos; apoyo psicosocial; servicios de planificación de la familia, incluidos los anticonceptivos de emergencia; servicios de salud materna, incluidos los cuidados prenatales, unos servicios apropiados para el parto, la prevención de la transmisión vertical y la atención obstétrica de urgencia; servicios de</p>	<p>46(b) Consideren la posibilidad de crear, en el mismo marco institucional mecanismos judiciales o cuasi judiciales sobre la familia que tengan en cuenta la perspectiva de género y que se ocupen de cuestiones como los arreglos de restitución de bienes, el derecho a la tierra, la herencia, la disolución del matrimonio y la custodia de los hijos;</p>

<p>de 15 a 49 años de edad que han sido sometidas a la mutilación/ablación genital femenina, por edad</p> <p>5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante la provisión de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y la promoción de la responsabilidad compartida dentro del hogar y la familia, como corresponda en el contexto nacional.</p> <p>5.4.1 Proporción de tiempo dedicado a cuidados y trabajo doméstico no remunerados, por sexo, edad y ubicación</p> <p>16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, proporcionar acceso a la justicia para todos y crear instituciones efectivas, responsables e inclusivas a todos los niveles</p> <p>16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y asegurar el acceso igualitario a la justicia para todos</p>	<p>aborto sin riesgo; atención posterior al aborto; prevención y tratamiento del VIH y otras infecciones de transmisión sexual, incluida la profilaxis después de la exposición; y atención para tratar lesiones, como la fistula ocasionada por la violencia sexual, las complicaciones del parto u otras complicaciones relacionadas con la salud reproductiva, entre otras;</p> <p>(d) Garanticen que las mujeres y las niñas, incluidas aquellas que pueden ser especialmente vulnerables al VIH, tengan acceso a los servicios e información básicos en materia de salud, entre ellos la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo relacionados con el VIH;</p> <p>69(b) Emprendan una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres; y colaboren con las mujeres y las organizaciones de mujeres;</p>	
<p><b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b></p>		
	<p>52(b) Garanticen que las estrategias de recuperación económica promuevan la igualdad entre los géneros como una precondición necesaria para una economía sostenible posterior a un conflicto, y que se centren en las mujeres que trabajan en los sectores estructurado y no estructurado del empleo; diseñen intervenciones específicas para impulsar las oportunidades de empoderamiento económico de las mujeres, en particular de las mujeres de las zonas rurales y otros grupos desfavorecidos de mujeres; garanticen que las mujeres participen en el diseño de dichas estrategias y programas y en su seguimiento; y aborden eficazmente las barreras que impiden la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en dichos programas;</p>	<p>46(c) Aseguren que en los entornos en que no haya un código familiar unificado y existan múltiples sistemas de derecho de familia, como los sistemas civil, indígena, religioso o consuetudinario, las leyes sobre la condición jurídica de las personas dispongan la elección individual en cuanto al derecho de familia aplicable en cualquier etapa de la relación. Los tribunales estatales deben revisar las decisiones de todos los otros órganos a ese respecto.</p>

## Apéndice II: Estudios de caso en países

### Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

#### Constituciones

##### RECUADRO A.2.1 Ejemplos de cláusulas constitucionales que apoyan la igualdad de género en el matrimonio, la familia o la propiedad

La Constitución de **Bolivia** de 2009 establece que el Estado tiene la obligación de “promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”. En **Brasil**, la Constitución de 1988 enmendada en 2017 y la ley 8629 de 1993 declaran que los derechos y concesiones en virtud de la reforma agraria podrán ser adjudicados a los hombres y a las mujeres, independientemente de su estado civil, ya sea como titulares individuales o mancomunados. La Constitución de la República del **Ecuador** de 2008, enmendada en 2015, dispone que “el Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones sobre la administración del patrimonio conyugal”. La Constitución de **Japón** de 1946 establece que “las leyes relativas a la elección del cónyuge, derechos de propiedad, herencia, elección de domicilio, divorcio y otros asuntos referentes al matrimonio o a la familia, tendrán en cuenta primordialmente la dignidad individual y la igualdad esencial de los derechos de ambos sexos”. La Constitución de **Paraguay** de 1992, enmendada en 2011, prevé, entre los principios fundamentales de la reforma agraria, la participación de las mujeres en los planes de reforma con base en la igualdad con el hombre y en apoyo a las mujeres de las zonas rurales.

Fuentes: [Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009](#), art. 402; [Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 enmendada en 2017](#), art. 189; Brasil, Ley 8629/93, art. 19, (25 de febrero de 1993); [Constitución de la República del Ecuador de 2008 enmendada en 2015](#), art. 324; [Constitución de Japón de 1946](#), art. 24; y [Constitución de la República del Paraguay de 1992 enmendada en 2011](#), art. 115.

#### Leyes formales

##### RECUADRO A.2.2 Ejemplos de disposiciones sobre la autoridad masculina en el Código de la Familia de la RDC

Ley 87-010 del Código de la Familia de la **RDC**:

- Artículo 444. El esposo es el cabeza de familia. Debe proteger a su mujer; ella debe obedecer a su marido.
- Artículo 448. La esposa necesita la autorización de su marido en todos los actos jurídicos en los que sea necesario proporcionar un servicio en persona.
- Artículo 450. Sin perjuicio de las excepciones abajo indicadas y las que recoge el régimen familiar, la esposa no puede comparecer en el juzgado con respecto a asuntos civiles, así como tampoco adquirir, vender o asumir compromisos sin la autorización de su marido. Si el marido no autoriza a su mujer, ésta podrá solicitar al juez la autorización. El esposo puede dar una autorización general, pero conserva siempre el derecho a revocarla.
- Artículo 454. La esposa está obligada a vivir con su marido y a seguirle allá donde él considere oportuno residir; el esposo tiene la obligación de brindarle alojamiento.
- Artículo 497. El patrimonio que la mujer adquiera en el ejercicio de una profesión diferente de la de su esposo y que genere ahorros constituye bienes que ella gestionará y administrará. Si la gestión y la administración de este patrimonio por parte de la mujer afecta a la armonía y a los intereses pecuniarios del hogar familiar, el esposo podrá asumir esta función. La esposa tiene derecho a recurrir la decisión ante el juzgado de paz.

Fuente: RDC [Ley 87-010 del Código de la Familia](#), (1987).

### RECUADRO A.2.3 Ejemplos de regímenes de propiedad conyugal en Brasil, Camboya, Etiopía y Sudáfrica

El Código Civil de 2002 de **Brasil** establece la igualdad de derechos y obligaciones de los cónyuges y, en ausencia de acuerdos prematrimoniales, la aplicación de un régimen de propiedad comunitaria parcial, en el que cada cónyuge tiene los mismos derechos para administrar la propiedad común y para administrar por separado su propiedad individual. La Ley de Matrimonio y Familia de **Camboya** de 1989 también prevé la propiedad comunitaria parcial como régimen predeterminado, indicando que la esposa y el esposo tienen los mismos derechos para usar, obtener beneficios y administrar la propiedad común. A cada cónyuge se le permite usar la propiedad común de acuerdo con la necesidad y la propiedad común puede ser vendida o donada solamente con el consentimiento de ambos cónyuges. La ley también establece que una mujer tiene los mismos derechos que su esposo en el divorcio y que ambos tienen los mismos derechos a la propiedad común después del matrimonio.

El Código de Familia Modificado (2000) de **Etiopía** establece la propiedad comunitaria parcial, así como la administración conjunta de los bienes conyugales. Es obligatorio el consentimiento de ambos cónyuges para la cesión de la propiedad común. La ley también dispone que, en caso de disolución, la propiedad común se dividirá en partes iguales entre los cónyuges. La Ley de Propiedad Matrimonial de 1984 reformó de forma radical la ley de propiedad conyugal de **Sudáfrica**. Antes de su promulgación, existían en Sudáfrica el “poder marital” del marido, así como los regímenes de propiedad comunitaria y separación de bienes. Como aclaró la Comisión de Reforma Legislativa de Sudáfrica, en el marco de este sistema, “se dio a los tribunales la facultad discrecional de distribuir el patrimonio conyugal para evitar la desigualdad (que particularmente es probable que surja en los casos de separación de bienes) de que uno de los cónyuges salga del matrimonio con las manos vacías”. La ley establece un régimen preestablecido de propiedad comunitaria para todos los matrimonios civiles, a falta de un contrato prenupcial que disponga lo contrario. En un régimen de propiedad comunitaria, todos los activos y pasivos de una pareja se agrupan y comparten por igual entre los cónyuges, sin importar cuáles se hayan adquirido antes o durante el matrimonio, a menos que un donante o testador los excluya explícitamente. Todas las ganancias y pérdidas quedan a cargo de los cónyuges por igual y cada cónyuge asume el control conjunto con su pareja sobre el patrimonio. Es importante señalar que incluso cuando las parejas optan por no participar en el régimen predeterminado de propiedad comunitaria mediante un acuerdo prenupcial, están sujetas de forma automática a un régimen predeterminado de “acumulación” (también conocido como “sociedad de ganancias”), a menos que también excluyan explícitamente dicho régimen.

Fuente: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), págs. 34 y 35, (Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, 2013).

### RECUADRO A.2.4 Ejemplos de reformas jurídicas sobre cohabitación y autoridad masculina en Botsuana, Jamaica, Mozambique, Namibia, Trinidad y Tobago y Turquía

La **Ley de abolición de la potestad marital de Botsuana** de 2004 establece la igualdad de potestades maritales para las parejas casadas dentro del régimen de propiedad comunitaria. En **Jamaica**, la Ley de propiedad familiar (derechos de los cónyuges) de 2003, que entró en vigor en 2006, reconoce los derechos de las mujeres que viven en un acuerdo de cohabitación con un hombre durante por lo menos cinco años. También se ha adoptado legislación por medio de la nueva Ley de la Familia de **Mozambique** de 2004, que estableció la igualdad de género en todos los aspectos del derecho familiar. En lo que respecta a los matrimonios consuetudinarios en general, la Ley de la Familia de Mozambique de 2004 estipula la obligación de registrar los matrimonios consuetudinarios o religiosos ante las autoridades civiles y reconoce los matrimonios de hecho o de derecho consuetudinario. También reconoce los matrimonios de derecho consuetudinario y las uniones no formales, y que las mujeres casadas en virtud de la costumbre pueden reclamar bienes conyugales. **Namibia** adoptó un enfoque similar en su Ley de igualdad de las personas casadas de 1996, que abolió las potestades matrimoniales del marido y puso a los cónyuges en condiciones de igualdad. La Ley de Relaciones de Cohabitación de **Trinidad**

y Tobago de 1998 también prevé la jurisdicción de los tribunales para dictar órdenes con respecto a los intereses en la propiedad y la manutención de un hombre o de una mujer que viven o han vivido juntos como esposo y esposa de buena fe en un hogar, aunque no hayan estado casados entre sí. Los cohabitantes tienen derechos de propiedad similares a los de los cónyuges casados. En virtud del Código Civil de **Turquía** de 2001, el esposo ya no se considera cabeza de familia, y el esposo y la esposa tienen el mismo estatus en el matrimonio.

Fuente: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), págs. 34, 36, 39.

#### **RECUADRO A.2.5 Ejemplos de reformas jurídicas en materia de herencia en Andorra, Malawi y Zambia**

La Ley de Matrimonio Calificado de **Andorra** suprime el requisito de que las mujeres viudas y divorciadas tengan que esperar un período de 300 días para volver a contraer matrimonio, según lo recomendado por el Comité de la CEDAW en sus observaciones finales. En **Malawi**, la Ley de Sucesión de Personas Fallecidas de 2011 declara que cualquier apropiación de propiedades por parte de los familiares de un cónyuge fallecido es un acto delictivo y está sujeto a enjuiciamiento penal. La Ley de Sucesión Intestada de **Zambia** de 1989 impone sanciones penales a las personas que priven injustamente de sus propiedades a los herederos legítimos. Zambia también estableció una unidad especial de apoyo a las víctimas dentro de su fuerza policial para proteger a las mujeres contra la apropiación de propiedades tras la muerte de su cónyuge y hacer valer sus derechos. Esta unidad se describió como “una innovación que ha ayudado a frenar los casos de apropiación de propiedades. La divulgación de sus actividades a través de las ONG dedicadas a la mujer... y de los medios de comunicación está permitiendo que las mujeres se den cuenta de que no están totalmente indefensas al enfrentarse a esas situaciones”.

Fuentes: Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Andorra](#), párr. 5, 28 de octubre de 2013, CEDAW/C/AND/CO/2-3 y ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), pág. 27.

#### **RECUADRO A.2.6 Reformas recomendadas por el CEDAW en Afganistán y el Reino Unido**

**Afganistán:** Al Comité le preocupa la existencia de múltiples sistemas jurídicos en relación con el matrimonio y las relaciones familiares en el Estado parte y sus efectos discriminatorios sobre las mujeres. Le inquieta que, a pesar de las modificaciones realizadas en la Ley Shia sobre el estatus personal, sigan existiendo disposiciones discriminatorias tales como la exigencia de la autorización del marido para que su esposa abandone el hogar. Le preocupan asimismo las disposiciones discriminatorias recogidas en el Derecho Civil y el derecho consuetudinario como por ejemplo el derecho legal del marido a ejercer autoridad sobre su mujer y sus hijos. Le inquietan igualmente las desigualdades y las restricciones existentes en el Derecho Civil respecto al derecho de las mujeres a divorciarse y obtener la custodia legal de los hijos. Le preocupa que se desposea a las mujeres de sus derechos de herencia a consecuencia de su función secundaria en la sociedad y del dominio ejercido por sus parientes varones. Le preocupa el bajo índice de registro de matrimonios y de divorcios que impide que las mujeres puedan hacer valer sus derechos legales. Al Comité le preocupa la persistencia de los matrimonios precoces y forzados y que la edad mínima que se exige a las niñas para contraer matrimonio sea de 16 años. También le preocupa que se permita la poligamia bajo determinadas circunstancias. De conformidad con su Recomendación general N.º 21 y su Recomendación general N.º 29, relativas al artículo 16 de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que: (a) derogue las disposiciones discriminatorias contra las mujeres en la Ley Shia sobre el estatus personal y en el Derecho civil, y modifique la legislación pertinente a fin de elevar la edad mínima de las niñas para contraer matrimonio a los 18 años; (b) vele por que el proyecto de Ley de familia prevea la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en todas las cuestiones relativas a las relaciones matrimoniales y familiares, en especial por lo que se refiere a las responsabilidades respecto de la familia, la propiedad y la sucesión, el divorcio y la custodia de los hijos; (c) lleve a cabo campañas de sensibilización dirigidas a las mujeres a fin de con-

cienciarlas sobre sus derechos en materia de relaciones familiares y matrimoniales; (d) adopte medidas para facilitar el procedimiento de registro de matrimonios y de divorcios, y garantice que los casos de matrimonio y de derecho de familia sean tratados adecuadamente y conocidos por tribunales civiles o familiares; (e) adopte las medidas legislativas y de políticas necesarias para prohibir los matrimonios polígamos.

**Reino Unido:** El Comité recuerda sus anteriores observaciones finales y toma nota de las propuestas definidas en el informe de la Comisión de Derecho titulado “Cohabitación: Las consecuencias económicas del rompimiento de la relación”. Preocupa al Comité la falta de progresos en esta esfera y que, como consecuencia, los derechos de la mujer en las relaciones de hecho con respecto a bienes y beneficios matrimoniales podrían no estar protegidos suficientemente. El Comité insta al Estado parte a acelerar los esfuerzos para emprender reformas con miras a proteger los derechos patrimoniales de las mujeres en casos de disolución del matrimonio o de uniones de hecho en consonancia con la Recomendación general N.º 29 sobre las consecuencias económicas de las relaciones matrimoniales y familiares y su disolución, y el artículo 16 de la Convención.

Fuentes: Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el informe inicial y el segundo informe periódico combinados del Afganistán](#), párrs. 42 y 43, 30 de julio de 2013, CEDAW/C/AFG/CO/1-2 y Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte](#), párrs. 64 y 65, 30 de julio de 2013, CEDAW/C/GBR/CO/7.

#### **RECUADRO A.2.7** El PNUD, la UNICEF y ONU-Mujeres apoyan a los tribunales de familia en Marruecos

La adopción del nuevo Código de Familia de **Marruecos** en 2004 condujo a la creación de un nuevo sistema de tribunales de familia. ONU-Mujeres, el PNUD y UNICEF desarrollaron un programa conjunto para ayudar al Ministerio de Justicia de Marruecos a asegurar su aplicación efectiva. Se creó una dependencia profesional en el Ministerio para impartir formación continua en el lugar de trabajo al personal de los tribunales de familia y se creó un nuevo sistema de gestión de la información en los tribunales de la sección de familia. El programa estableció un sistema de mediación y conciliación en cinco tribunales piloto de la sección de familia y empleó a trabajadores sociales para vincular a las mujeres que buscan justicia con el sistema de tribunales.

Fuente: ONU-Mujeres, “Análisis de los reportes anuales de países”, (2015). (Inédito).

## Leyes informales

#### **RECUADRO A.2.8** Los derechos de las mujeres a la tierra y los líderes tradicionales en Namibia

En **Namibia**, gran parte de la población rural vive en tierras comunales propiedad del Estado y los dirigentes tradicionales habitualmente las asignan a los miembros de la comunidad. En virtud del derecho consuetudinario previo a la independencia, el acceso de la mujer a la tierra se realizaba principalmente a través de sus esposos, padres o algún otro pariente varón. En virtud de la Ley de Reforma de Tierras Comunales de 2002, no existen obstáculos a la igualdad de género en la asignación de tierras comunales, pero no existe una articulación directa del principio de no discriminación, ni ninguna acción afirmativa para las mujeres. Los líderes tradicionales siguen asignando las tierras y las asignaciones son ratificadas por juntas de tierras comunitarias, en las que las mujeres deberían representar alrededor de un tercio de los miembros. Un estudio de 10 aldeas bajo la jurisdicción de una junta de tierras comunitarias individual reveló que el 40 % de las solicitudes de derechos a la tierra provenían de mujeres solteras, viudas o divorciadas, y que la edad promedio de las mujeres solicitantes era de alrededor de 60 años. En el estudio se señaló que la junta de tierras comunitarias y las autoridades tradicionales locales de esta ubicación en particular estaban incitando activamente a las mujeres a solicitar el derecho a la tierra.

Fuente: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), pág. 22.

**RECUADRO A.2.9** Reforma de las leyes informales discriminatorias en los tribunales formales: Estudios de caso de Botsuana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica y Tanzania

Los tribunales han sido un instrumento para impugnar el derecho consuetudinario discriminatorio. Más recientemente, en octubre de 2012, en el caso de *Mmusi y otros contra Ramantele y otros*, el Tribunal Superior de **Botsuana** dictaminó que el derecho consuetudinario que establece la herencia exclusivamente masculina del hogar familiar es discriminatorio e ilegal de acuerdo con la Constitución. En **Kenia**, en el caso *Ntutu* (2008), el Tribunal Superior escuchó denuncias de los hijos del difunto argumentando el derecho consuetudinario de sucesión de los *masai* no reconoce los derechos de las hijas a heredar el patrimonio de sus padres. Sin embargo, al dictar su fallo, el Tribunal aplicó los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Kenia, así como la jurisprudencia previa. El Tribunal confirmó el derecho de las hijas a heredar los bienes de la sucesión de manera equitativa. En *Mojekwu contra Mojekwu*, el Tribunal de Apelaciones de **Nigeria**, del mismo modo, sostuvo que la tradición de *Oli-ekpe* de *Nnewi* (prohibir los derechos de herencia de las mujeres y establecer que el varón mayor de la familia herede) era discriminatoria y cualquier forma de discriminación social por motivos de sexo se considera inconstitucional y va en contra de los principios de una sociedad igualitaria. En el caso *Bhe*, el Tribunal Constitucional de **Sudáfrica** determinó que la práctica de la primogenitura masculina (la costumbre de que el primogénito hereda todo el patrimonio), prevista en el derecho consuetudinario, era discriminatoria y clasificó como inconstitucional toda la legislación que permitía la aplicación de esas leyes discriminatorias. Tras esta decisión, Sudáfrica promulgó el proyecto de Ley de Reforma del Derecho Consuetudinario de Sucesión y Reglamentación de Asuntos Relacionados, que otorga igualdad de derechos consuetudinarios de sucesión a las viudas y a las hijas y a los viudos e hijos. Otro ejemplo similar es el caso de *Epharaim contra Pastory y otros*, en el que el Tribunal Superior de **Tanzania** invalidó las normas consuetudinarias que impedían que las mujeres vendieran tierras.

Fuente: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), pág. 29.

## Políticas y presupuestos del sector de justicia

**RECUADRO A.2.10** Aumentos presupuestarios y exención de tasa para los tribunales religiosos en Indonesia

En respuesta a un estudio realizado en **Indonesia**, el Estudio sobre acceso y equidad, el presupuesto de los tribunales religiosos aumentó en Rp 23 000 millones (3 millones de dólares estadounidenses) para planes de exención de tasas judiciales (pro bono) y para más tribunales de circuito para ayudar a las personas que viven en zonas rurales y remotas a acceder a los tribunales para los casos de derecho familiar. Se otorgaron otros Rp 12 000 millones (1.5 millones de dólares estadounidenses) en la asignación presupuestaria del Estado para los tribunales religiosos en 2009, a pesar de la reducción general del presupuesto del Tribunal Supremo debido a la crisis financiera mundial. Esto representó un aumento de 18 veces con respecto a los dos años anteriores en los presupuestos de los tribunales religiosos para los planes de exención de tasas judiciales y la organización de tribunales de circuito. En 2009, el Ministerio Estatal de Planificación del Desarrollo Nacional puso en marcha la Estrategia Nacional de Acceso a la Justicia. Los planes de acción que se describen en la estrategia se integraron al Plan de Desarrollo a Plazo Medio 2010–2014.

Fuente: Cate Sumner y Tim Lindsey, [Reforma de Tribunales: los tribunales islámicos de Indonesia y la justicia para las personas pobres](#), Documento núm. 31, pág. xx, 30, (Nueva Gales del Sur, Lowy Institute for International Policy, 2010).

**RECUADRO A.2.11** Tercer Plan de Inversiones en los Sectores de la Justicia, la Gobernanza y el Orden Público (2012 a 2017) en Uganda

El JLOS de **Uganda** comprende 17 agencias gubernamentales que tienen obligaciones en materia de justicia y aplicación de la ley. Muchos de los cambios de política contemplados en el plan del JLOS son relevantes para los derechos de la mujer y el derecho familiar, incluido un énfasis legislativo en el impacto a través de mejoras en la ejecución de la ley; buscar innovaciones para reducir las diferencias

entre los sistemas formales e informales de justicia, ya que la mayoría de la población cumple con estos últimos; dar prioridad específicamente la justicia de tierras, la justicia familiar, la justicia transicional, la violencia de género y los derechos de los trabajadores; y dar prioridad y financiar programas especiales para grupos objetivo vulnerables por motivo de género, edad, pobreza, etc. Los cambios fundamentales en los procesos de la estrategia del sector judicial incluyen invertir más fondos en los niveles más bajos de prestación de servicios judiciales con el fin de aumentar la presencia física y funcional de las instituciones primarias del JLOS en todos los distritos para lograr una prestación del servicio más rápida y basada en los derechos. Otro cambio es el compromiso de fortalecer el trabajo con los actores civiles como las ONG y las comunidades, el lado de la “demanda” de la justicia.

Fuente: Uganda, JLOS, “Plan Estratégico de Inversión (SIP.III)”, (2015), (consultado el 15 de marzo de 2018) y *Tercer Plan Estratégico de Inversión de (SIP.III) del JLOS 2012/13-2016/17*, págs. xi a xiii, (Kampala, 2013).

## Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

### Buena calidad

#### RECUADRO A.2.12 ONU-Mujeres apoya la formación sobre los derechos humanos de la mujer, el derecho familiar y los derechos a la tierra

ONU-Mujeres proporcionó formación al personal del gobierno y grupos de la sociedad civil en **Kirguistán** y **Tayikistán** para mejorar la sensibilización en materia de género y aumentar la comprensión acerca de los derechos humanos de las mujeres, en especial los derechos de las mujeres a la tierra. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer se utilizó como referencia clave para analizar las obligaciones del Estado de eliminar la discriminación contra las mujeres y empoderarlas, y mostrar cómo esto podría reflejarse en acciones en el contexto nacional. Se analizaron en detalle las leyes que rigen los derechos sobre la tierra para mostrar sus diferentes efectos en los hombres y las mujeres y mostrar cómo pueden dar lugar a desigualdades y discriminación directa o indirectamente. El gobierno local fue un objetivo de especial importancia para las actividades de desarrollo de la capacidad. En Kirguistán, casi 400 jefes de consejos de aldea participaron en talleres para analizar la Ley de ordenación de tierras agrícolas y las disposiciones de otras leyes, como los códigos civiles, familiar y de la tierra, que tenían relación con los derechos de propiedad y de herencia de las mujeres. Estos funcionarios locales también escucharon en forma directa a las mujeres cuyos derechos a la tierra habían sido violados y se informaron de las obligaciones del Estado con las mujeres en virtud de la Convención. Además, se capacitó a 70 especialistas en tierras a nivel de aldea y distrito en materia de derechos de la mujer a la tierra y técnicas de recopilación de datos para que pudieran dar una mejor respuesta a las inquietudes de las mujeres rurales y darles información y asesoramiento precisos sobre asuntos relativos a la tierra.

Fuente: ONU-Mujeres, “Análisis de los reportes anuales de países”.

### Recursos

#### RECUADRO A.2.13 Ejemplos de fondos para pensiones alimenticias de Egipto y el Estado de Palestina

La capacidad de los sistemas judiciales para proporcionar recursos significativos para las mujeres es de especial importancia en el ámbito del derecho familiar, en el que las mujeres frecuentemente tienen un acceso limitado a la representación jurídica. La programación innovadora puede incluir estrategias que garanticen el pago del apoyo alimenticio. Los fondos de pensión alimenticia, como los desarrollados en **Egipto** y el **Estado de Palestina**, aseguran el pago de la pensión alimenticia y la manutención de los hijos en situaciones en las que las decisiones de los tribunales no se hacen cumplir.

##### Resumen del programa

##### Orden judicial

Proporcionar pagos de pensión alimenticia y manutención de los hijos cuando las decisiones de los tribunales no se hacen cumplir

### Razón para el establecimiento

Hay numerosos problemas con la ejecución de las decisiones judiciales de manera oportuna y eficaz

### Financiamiento

- Reembolso del deudor, con sanciones financieras, mediante reducciones automáticas de los salarios de los funcionarios públicos, y gravámenes sobre cuentas bancarias y vehículos motorizados
- Cuotas administrativas percibidas por el registro de nacimientos, matrimonios y divorcios
- Contribuciones gubernamentales
- Donaciones privadas

### Beneficiarios

- Cisjordania y Gaza: 150 beneficiarios (2007 a 2009); 400 beneficiarios (2009 y 2010)
- Egipto: no se dispone de datos oficiales; la información anecdótica indica un número limitado de beneficiarios

Fuente: Prettitore, [Impartición de servicios del sector judicial. ¿cómo está el Medio Oriente abordando las deficiencias?](#), pág. 17.

## Empoderamiento jurídico de las mujeres

### Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica

#### RECUADRO A.2.14 Las parlamentarias promueven la reforma jurídica en Ruanda

En **Ruanda**, la presencia de mujeres en el parlamento ha sido un factor fundamental en la aprobación de reformas jurídicas progresistas en materia de tierras, matrimonio y herencia. Con 51 %, el nivel de representación parlamentaria de las mujeres en Ruanda es el más alto del mundo. El Foro de Mujeres Parlamentarias de Ruanda reunió a las mujeres en torno a la formulación de estrategias para el cambio. Trabajando en conjunto con el Ministerio de la Mujer y organizaciones de la sociedad civil para los derechos de las mujeres, se logró aprobar la Ley sobre Régimen Matrimonial, Liberalidades y Sucesión de 1999, que estableció el derecho de las mujeres a heredar tierras por primera vez. La legislación incluye el principio de que las mujeres pueden poseer y heredar propiedades sobre una base de igualdad con sus hermanos y exige que las parejas que registren su matrimonio asuman el compromiso solidario de compartir la posesión de la propiedad conyugal.

Fuente: ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia](#), pág. 41, (Nueva York, 2011).

### Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

#### RECUADRO A.2.15 Las OSC en Indonesia promueven la educación sobre derechos y ayudan a las mujeres a formalizar los matrimonios y los divorcios

En **Indonesia**, la ONG dedicada a las mujeres Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA) ha trabajado para ayudar a las mujeres a formalizar los matrimonios y los divorcios a través del sistema de tribunales religiosos. En una encuesta de sus miembros, PEKKA encontró que menos del 50% de los matrimonios de las entrevistadas estaban reconocidos legalmente, y que las elevadas tasas y la falta de tribunales rurales desincentivan a las mujeres a solicitar el divorcio. Mediante la prestación de educación sobre derechos y el desarrollo de una red de asistentes jurídicos capacitados, PEKKA ayuda a las mujeres a acceder a los tribunales religiosos para formalizar sus matrimonios y divorcios. Además, han ejercido presión sobre el gobierno y han contribuido a las decisiones de la Corte Suprema, aumentando el número de tribunales de circuito en zonas remotas y condonando a las personas pobres las tasas de los tribunales.

Fuente: ONU-Mujeres, [El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia](#), pág. 75.

#### RECUADRO A.2.16 El impacto positivo de las asociaciones con OSC en India y Uganda

En **India**, las mujeres sin pareja se han organizado en todo el país, lo que ha dado como resultado la formación del Foro Nacional por los Derechos de las Mujeres sin Pareja. El Foro Nacional ha defendido los derechos de las mujeres sin pareja a gozar de sus derechos sobre la tierra y la propiedad con respecto a sus hogares natales y matrimoniales, y ha abogado para que a las mujeres sin pareja se les asignen tierras para construir una casa. En **Uganda**, el respaldo de ONU-Mujeres a la labor de la Asociación de Mujeres Abogadas de Uganda (FIDA Uganda) desde 2011 ha contribuido a fomentar la capacidad de los líderes culturales de dos subregiones del país que han salido de un conflicto, Acholi y Karamojong, para administrar la justicia familiar con perspectiva de género. Ha financiado la documentación de los principios culturales de género y los principios consuetudinarios de tenencia de la tierra al apoyar los derechos de las mujeres a la tierra y la elaboración de un manual de gestión de casos para los líderes y los consejos locales tradicionales; facilitó la formación en administración y gestión de casos; y apoyó la documentación de la aplicación de estos conocimientos por parte de las instituciones informales de justicia. Esta orientación en la resolución de casos sobre la familia y la tierra por parte de las instituciones consuetudinarias ha contribuido a reducir las diferencias entre los sistemas formales e informales de justicia y a promover la comprensión de los derechos humanos de la mujer en estos últimos, originando que más mujeres ganen casos sobre las tierras y la familia en estas comunidades rurales.

Fuentes: ACNUDH y ONU-Mujeres, [Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos](#), pág. 20. y Asociación de Mujeres Abogadas de Uganda, "Reporte Anual para ONU-Mujeres Uganda", (2016). (Inédito).

## Apéndice III: Recursos adicionales

- ACNUDH, [Derechos humanos y sistemas judiciales tradicionales en África](#), (2016)

# NOTAS FINALES

- 1 Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, arts. 2, 9, 14, 15, 16, 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180.
- 2 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos*, págs. 20 y 21, (Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas, 2013); Pradeep Panda y Bina Agarwal, “Violencia conyugal, desarrollo humano y situación patrimonial de las mujeres en la India”, *Desarrollo Mundial*, vol. 33, núm. 5, pág. 824, (2005); y Amber Peterman, “Los derechos de propiedad de las mujeres y las políticas de género: Implicaciones para el bienestar a largo plazo de las mujeres en las zonas rurales de Tanzania”, *The Journal of Development Studies*, vol. 47, núm. 1, págs. 4-5, (2011).
- 3 Consulte Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 19 de la CCPR: Artículo 23 (La familia) Protección de la Familia, el Derecho al Matrimonio y la Igualdad de los Cónyuges*; 27 de julio de 1990; Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Observación general núm. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20; Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 21: La igualdad en las relaciones matrimoniales y familiares*, 1994, A/49/38; Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 28 sobre las obligaciones fundamentales de los Estados partes relativas al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, CEDAW/C/GC/28; Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general relativa al artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución)*, 30 de octubre de 2013, CEDAW/C/GC/29; y Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*, 7 de marzo de 2016, CEDAW/C/GC/34.
- 4 A/49/38, párr. 14.
- 5 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos*, párr. 28, 16 de diciembre de 2010, CEDAW/C/GC/27.
- 6 CEDAW/C/GC/29, párr. 28.
- 7 Unión Africana, *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en África*, art. 6(c), (11 de julio de 2003).
- 8 Ibid., art. 6(d).
- 9 CEDAW/C/GC/29, párr. 20.
- 10 Ibid., párr. 30 y A/49/38., párr. 18.
- 11 CEDAW/C/GC/29, párr. 30.
- 12 Consulte Beatrice Duncan, *El cambio de los derechos de acceso en algunas comunidades productoras de cacao en Ghana: Cambiar los derechos de acceso a la tierra en las comunidades matrilineales y patrilineales de Ghana*, (LAP LAMBERT Academic Publishing, 2011).
- 13 Consulte Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 217A(III), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, A/RES/3/217A(III) y Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 2018(XX), *Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*, 1.º de noviembre de 1965, A/RES/2018(XX).
- 14 Para más información sobre el artículo 2 como obligación fundamental de la CEDAW, consulte CEDAW/C/GC/28.
- 15 Nótese que el año real del Código de Familia no se cita en el texto de la reserva. Además del artículo 2, Argelia también ha expresado reservas al párr. 2 del artículo 9 y al párr. 4 del artículo 15; el artículo 16 y

el artículo 29 de la CEDAW. Consulte ONU-Mujeres, “Declaraciones, reservas y objeciones a la CEDAW”, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations-country.htm> (consultado el 15 de marzo de 2018).

- 16 Ibid.
- 17 Consulte CEDAW/C/GC/29, párr. 55.
- 18 ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional, (2016), disponible en <http://constitutions.unwomen.org/en/dashboard> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 19 Ibid.
- 20 Todas las observaciones y recomendaciones finales a los Estados del Comité de la CEDAW se pueden consultar en la ACNUDH, “Sesiones para la CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/SessionList.aspx?Treaty=CEDAW](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionList.aspx?Treaty=CEDAW). (consultado el 15 de marzo 2018). Un caso típico es el de Myanmar, consulte Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Myanmar*, párr. 14(a), 25 de julio de 2016, CEDAW/C/MMR/CO/4-5.
- 21 Los países son Botsuana, Fiyi, Iraq, Jordania, Kenia, Kiribati, Sierra Leona, Islas Salomón, Estado de Palestina, Gambia y Zambia. Nótese que Sierra Leona está en proceso de reformar su Constitución.
- 22 Constitución de la República de Gambia de 1996 con enmiendas hasta 2004, art. 33.
- 23 Grupo del Banco Mundial, *Mujer, empresa y el derecho 2016: Alcanzando la igualdad*, págs. 45-46, (Washington, D.C., 2015).
- 24 Esto se basa en un análisis de ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional.
- 25 Campaña global para la igualdad de derecho a la nacionalidad, “El problema”, disponible en <http://equalnationalityrights.org/the-issue/the-problem> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 26 ONU-Mujeres, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, págs. 83-84, (Nueva York, 2015).
- 27 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos*, pág. 36.
- 28 Para ejemplos de leyes sobre la autoridad masculina, véase Igualdad Ya, Beijing +20: Poner fin a la discriminación sexual en la ley, *Palabras y hechos: Responsabilizar a los gobiernos en el proceso de revisión de Beijing +20*, 4ª ed., págs. 11 y 28, (Nueva York, 2015).
- 29 CEDAW/C/GC/29, párr. 39.
- 30 ActionAid, *Lograr que se haga visible el cuidado, el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres en Nepal, Nigeria, Uganda y Kenia*, págs. 4 y 6, (Johannesburgo, 2013).
- 31 A/49/38, párr. 32.
- 32 A/RES/34/180, art. 16(1)(d).
- 33 Aayesha Rafiq, “Custodia de menores en la ley islámica clásica y en las leyes del mundo musulmán contemporáneo (análisis)”, *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 4, núm. 5, pág. 269, (2014).
- 34 Túnez, Código del Estatuto Personal de 1956, secc. 103, (13 de agosto de 1956).
- 35 Human Rights Watch, *No recibirá nada: violaciones de los derechos de propiedad y herencia de las viudas en Zimbabue*, pág. 32, (Nueva York, 2017).
- 36 Ibid.
- 37 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos*, pág. 34.

- 38 Consulte la ACNUDH y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, *Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos*, pág. 35, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.06.XIV.4).
- 39 Ibid.
- 40 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Hacer realidad los derechos de las mujeres a la tierra y otros recursos productivos*, pág. 39.
- 41 En la secc. 13 de Ley de testamentos de 1971 de Ghana (Ley 360), se estipula que cuando el testamento no prevea la manutención del padre, la madre, el cónyuge o el hijo o hija menor de 18 años del testador, y que podría causarle serias privaciones, el Tribunal Superior, tomando en cuenta todas las circunstancias relevantes, pese a las disposiciones testamentarias, podrá destinar una disposición razonable para cubrir las necesidades de dicho padre, madre, cónyuge o hijo fuera del patrimonio del fallecido. Esta disposición razonable puede incluir "(a) el pago de una cantidad global, ya sea inmediata o diferida, o la concesión de una renta vitalicia o de una serie de pagos; (b) la concesión de un patrimonio o de un interés sobre un bien inmueble de por vida o por un período menor".
- 42 Pakistán, Ordenanza sobre las leyes de la familia musulmana, VIII de 1961, secc. 7.
- 43 Consulte la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, (Roma, 2012).
- 44 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Albania*, párr. 41, 25 de julio de 2016, CEDAW/C/ALB/CO/4. Consulte Albania, Ley núm. 33/2012 sobre el Registro de los Bienes Inmuebles, (2012).
- 45 Consulte Fiyi, Ley de 2003 sobre el derecho de la familia, secc. 166, (6 de noviembre de 2003) y CIJ, "Perfiles de mujeres: Imrana Jalal", (27 de marzo de 2017), disponible en <https://www.icj.org/wo-mens-profiles-imrana-jalal/>.
- 46 The Advocates for Human Rights y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, *Elaboración de legislación contra la violencia contra las mujeres y las niñas*, pág. 566, (s.l., 2011).
- 47 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, pág. 6.
- 48 Uganda, Ministerio de Tierras, Vivienda y Desarrollo Urbano, *La Política Nacional de Tierras de Uganda*, párrs. 67(i)-(iii), (Kampala, 2013). Consulte también los párrs. 63-68.
- 49 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, párr. 14, 3 de agosto de 2015, CEDAW/C/GC/33.
- 50 Ibid., párr. 14(a), 15. Hay que recordar que la justiciabilidad no se detalla por separado porque la orientación proporcionada por la CEDAW GR 33 sugiere que encapsula todas las dimensiones y aspectos cubiertos por estas herramientas: "La justiciabilidad requiere el acceso irrestricto de las mujeres a la justicia así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos legítimos en virtud de la Convención".
- 51 Ibid., párr. 46(b).
- 52 Paul Prettitore, *Prestación de servicios del sector judicial a las personas pobres, ¿cómo están abordando las deficiencias los gobiernos del Oriente Medio?*, pág. 7, (Washington, D.C., El Banco Mundial, 2013).
- 53 Nótese que estos datos son de 1998. Banco Mundial, *Documento de evaluación de un proyecto de préstamo propuesto por un monto de US\$12 millones a la República del Perú para un proyecto de mejora de los servicios judiciales*, Informe núm. 27861-PE, págs. 82-83, (Washington, D.C., 2004).
- 54 Ibid., págs. 46, 82-83.
- 55 Mahkamah Agung y AusAID, *Proporcionar justicia al buscador de justicia: Informe sobre el estudio de acceso y equidad en los tribunales generales y religiosos de Indonesia de 2007 a 2009*, pág. 5, (Yakarta,

2010). Este informe se realizó como un proyecto de investigación en colaboración dirigido por el Tribunal Supremo de Indonesia, con la asistencia del Tribunal de Familia de Australia y financiado por AusAID.

- 56 Grupo del Banco Mundial, “Estudio de necesidades jurídicas, un análisis preliminar del caso colombiano”, págs. 3-4, (2017). (Inédito).
- 57 CEDAW/C/GC/33, párr. 37(e).
- 58 Ibid., párr. 18.
- 59 Ibid., párr. 19(b).
- 60 Ibid.
- 61 Ibid., párr. 19(c).
- 62 Ibid., párr. 19(d).
- 63 Ibid., párr. 20(a).
- 64 Ibid.
- 65 Ibid., párr. 20(d).
- 66 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, pág. 27, (Nueva York, 2011).
- 67 Ibid.
- 68 Fundación Eurasia y los Centros de Recursos de Investigación del Cáucaso, *¿Igualdad ante la ley? Un estudio de cómo experimenta la ciudadanía el acceso a la justicia en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán*, pág. 33, (Washington, D. C. y Tiflis, 2011).
- 69 Ibid.
- 70 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 172.
- 71 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, párr. 62, 1 de noviembre de 2013, CEDAW/C/GC/30.
- 72 ONU-Mujeres, *Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 172.
- 73 Ibid., pág. 81.
- 74 Ibid.

Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia  
para las mujeres

---

MÓDULO

3

**La erradicación de la violencia  
contra las mujeres**

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

El kit consiste en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen			Resumen
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia			Nueva generación de los MANUD
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			El ciclo de programación de los UNCT
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género				Problemas transectorial a considerar durante la programación
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres			APÉNDICES
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis			NOTAS FINALES
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

---

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>199</b>
<hr/>	
<b>MÓDULO 3: LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES</b>	<b>203</b>
<hr/>	
<b>1.0 Resumen</b>	<b>204</b>
1.1 ¿Por qué hay violencia contra las mujeres?	204
1.2 Conceptos y terminología en evolución	206
1.2.1 Definiciones	208
<hr/>	
<b>2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>211</b>
2.1 Derecho internacional	211
2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	212
2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	212
2.2 Legislación nacional	213
2.2.1 Constituciones	213
2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	213
2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	213
2.2.2 Leyes formales e informales	214
2.2.2.1 Leyes formales	214
2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	214
2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	215
2.2.2.2 Leyes informales	218
2.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	218
2.2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	218
2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia	219
2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	221
2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	221
<hr/>	
<b>3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b>	<b>222</b>
3.1 Disponibilidad	223
3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	223
3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	223
3.2 Accesibilidad	225
3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	225
3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	226
3.3 Buena calidad	227

3.3.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	227
3.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	228
3.4	Recursos	230
3.4.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	231
3.4.2	Consideraciones y opciones de la programación	232
3.4.3	Resolución de controversias por vías alternativas	232
3.5	Rendición de cuentas	234
3.5.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	234
3.5.2	Consideraciones y opciones de la programación	234
3.6	Participación de las mujeres en las instituciones de justicia	236
3.6.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	236
3.6.2	Consideraciones y opciones de la programación	236
<hr/>		
<b>4.0</b>	<b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b>	<b>237</b>
4.1	Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica	238
4.1.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	238
4.1.2	Consideraciones y opciones de la programación	238
4.2	Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	239
4.2.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	239
4.2.2	Consideraciones y opciones de la programación	240
4.3	Educación sobre los derechos de las mujeres	240
4.3.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	241
4.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	242
<hr/>		
<b>5.0</b>	<b>Consideraciones para los contextos afectados por crisis</b>	<b>243</b>
<hr/>		
<b>Apéndice I</b>		<b>247</b>
<hr/>		
<b>Apéndice II: Estudios de caso en países</b>		<b>250</b>
Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género		250
Disponibilidad		250
Accesibilidad		250
Buena calidad		251
Recursos		252
Empoderamiento jurídico de las mujeres		253
Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil		253
Educación sobre los derechos de las mujeres		254
Consideraciones para los contextos afectados por crisis		256
<hr/>		
<b>Apéndice III: Recursos adicionales</b>		<b>257</b>
<hr/>		
<b>NOTAS FINALES</b>		<b>258</b>

# RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

---

## RECUADROS

---

<b>Recuadro 3.1</b>	Elementos para el modelo de legislación sobre violencia doméstica y familiar	216
<b>Cuadro 3.2</b>	Reglas mínimas para la disponibilidad de servicios de apoyo para personas supervivientes	224
<b>Recuadro 3.3</b>	La naturaleza y el impacto de los estereotipos y los prejuicios de género en el acceso de las mujeres a la justicia	227
<b>Recuadro 3.4</b>	Lineamientos internacionales sobre RCA	233

## APÉNDICES

<b>Recuadro A.3.1</b>	Ampliación del acceso de las mujeres a la justicia para casos de VSG en Sierra Leona	250
<b>Recuadro A.3.2</b>	Las Naciones Unidas apoyan a la Unidad de Personas en Condición de Vulnerabilidad en Timor Oriental	250
<b>Recuadro A.3.3</b>	Apoyo del PNUD para tribunales especializados sobre violencia de género	250
<b>Recuadro A.3.4</b>	El trabajo de "Médicos por los Derechos Humanos" en la RDC y Kenia	251
<b>Recuadro A.3.5</b>	Ejemplos del apoyo de la UNODC para desarrollar capacidades en la policía y los servicios fiscales para responder a la violencia contra las mujeres	251
<b>Recuadro A.3.6</b>	Un ejemplo de los esfuerzos para rehabilitar perpetradores de violencia en Georgia	252
<b>Recuadro A.3.7</b>	La RCA y la violencia contra las mujeres en Afganistán	252
<b>Recuadro A.3.8</b>	La voz de las mujeres en los canales de medios de comunicación masiva liderados por la comunidad en Fiji y Uganda	253
<b>Recuadro A.3.9</b>	Las OSC participan en litigios públicos y la defensa contra la violencia sexual en Etiopía	253
<b>Recuadro A.3.10</b>	Defensa, empoderamiento y voz para las niñas de Kenia	254
<b>Recuadro A.3.11</b>	Despliegue de la campaña "HeForShe" en el combate de la violencia contra las mujeres, con un ejemplo de Malawi	254
<b>Recuadro A.3.12</b>	Trabajo para abordar la M/AGF en Senegal	255
<b>Recuadro A.3.13</b>	En búsqueda de las personas desaparecidas en Argentina	256
<b>Recuadro A.3.14</b>	Justicia para los crímenes de guerra cometidos contra mujeres indígenas en Guatemala	256
<b>Recuadro A.3.15</b>	La Comisión de equidad y reconciliación de Marruecos	256

---

## FIGURAS

---

<b>Figura 3.1</b>	Áreas de las políticas públicas que afectan a las mujeres que enfrentan violencia de género	219
-------------------	---	-----

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 3.1</b>	Desafíos para las mujeres supervivientes de la violencia a través de la cadena de justicia	205
-------------------	--	-----

## APÉNDICES

<b>Cuadro A.3.1</b>	Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33	247
---------------------	---	-----



Arriba: Sudán. Una mujer misseriya de pie frente a un albergue de paja. © UN Photo/Tim McKulka.

# 1.0 Resumen

Como uno de los delitos más comunes que se cometen contra la mujer, la violencia contra las mujeres es una transgresión grave del derecho de las mujeres al disfrute pleno e igualitario de todos los derechos humanos.

Este Módulo proporciona directrices para la programación sobre el apoyo a las mujeres y los actores de la justicia para abordar la violencia contra las mujeres en su sentido amplio.

## 1.1 ¿Por qué hay violencia contra las mujeres?

El objetivo 5.2 de los ODS sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres es crucial para lograr la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. La violencia contra las mujeres es una transgresión grave a los derechos humanos fundamentales de las mujeres y las niñas y sigue siendo uno de los delitos más comunes que se cometen en su contra. Los datos existentes sobre la violencia contra la mujer de fuentes como el UNFPA, el UNICEF, la UNODC, la ONU-Mujeres y la OMS reconocen que constituye una pandemia a nivel mundial y, por lo tanto, un asunto de interés crucial.<sup>1</sup> La violencia puede ocurrir en diferentes espacios privados y públicos, incluido el internet y mediante otras tecnologías en evolución. La violencia contra las mujeres tiene sus raíces en la desigualdad histórica entre mujeres y hombres, y puede causar un significativo daño físico, social y económico a las mujeres.<sup>2</sup>

Las mujeres que se enfrentan a formas de discriminación múltiple e interseccional están en mayor riesgo de ser víctimas de la violencia. Por ejemplo, la Relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas encontró que las mujeres indígenas están significativamente más propensas a ser víctimas de una violación que las mujeres que no son indígenas, y que más de una de cada tres mujeres indígenas son violadas en su vida.<sup>3</sup> De forma similar, las personas con una orientación sexual e identidad de género que se sospecha o que en verdad sea diferente de una norma social específica suelen ser objetivo de violencia. El Experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género recalca que están particularmente generalizados los asesinatos, las violaciones, las mutilaciones, la tortura, la crueldad, el trato inhumano y degradante, las detenciones arbitrarias, los secuestros, el acoso y los ataques físicos y mentales.<sup>4</sup>

Mientras que la violencia contra las mujeres ha conseguido atraer gran atención en la programación de justicia en comparación con otras áreas de los derechos de la mujer, su magnitud y la impunidad acompañante ante las transgresiones de los derechos de la mujer exigen una ampliación de las intervenciones de programación. En este contexto, es necesario garantizar cuidadosamente que tanto las instituciones del sector de la justicia y la seguridad como las mujeres, estén equipados adecuadamente para reivindicar los derechos y necesidades de las mujeres, y para darles respuesta.

Este Módulo analiza el acceso a la justicia en el contexto de la violencia contra las mujeres de forma amplia mas no específica, y explora los desafíos y las consideraciones de programación específicos al tratar con el sistema de justicia penal, para lo cual:

- Profundiza sobre cómo se pueden utilizar los tres puntos de entrada de la programación descritos en la Introducción y el Módulo 1 (crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia; crear instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género; y empoderar jurídicamente a las mujeres) para abordar la violencia contra las mujeres en su forma más amplia con el fin de diseñar, implementar y vigilar el acceso de las mujeres a los programas de justicia.
- Propone medidas que se puedan llevar a cabo para ayudar a garantizar la creación de instituciones de justicia fuertes, que rindan cuentas y atiendan a la perspectiva de género con miras a la paz sostenida en países cuyo entorno se está transformando del conflicto al desarrollo.

- Aborda la protección de las mujeres contra la VSG durante la transición de la crisis al periodo posterior al conflicto y ulteriormente al desarrollo.

La administración de justicia no es un evento aislado. Se trata de una cadena de procesos descrita en el Cuadro 3.1 que busca garantizar para las mujeres la posibilidad de acceder a vías de recurso ante las transgresiones de sus derechos. Es importante que los programadores sean conscientes de los desafíos que enfrentan las mujeres a su paso por la cadena de justicia y de la orientación que debe ofrecerse para erradicar la discriminación y los impedimentos para acceder a la justicia.

**CUADRO 3.1** Desafíos para las mujeres supervivientes de la violencia a través de la cadena de justicia

Cadena de justicia	Desafíos para las mujeres supervivientes de la violencia
Prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No todas las formas de violencia contra las mujeres se pueden tipificar como delitos (p. ej., violación marital).</li> </ul>
Detección temprana e informe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usualmente es responsabilidad de la persona superviviente presentar cargos, hacer una denuncia formal o solicitar específicamente el enjuiciamiento, ya sea de hecho o de derecho.</li> <li>• Los prejuicios y estereotipos de género prevalentes por parte del personal encargado del orden público generan una VSG contra las mujeres que no se delata.</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La prescripción u otras limitaciones jurídicas impiden que las supervivientes presenten cargos una vez transcurrido un plazo determinado.</li> <li>• Usualmente las supervivientes deben esperar muchas horas en las estaciones de policía. También se las interroga varias veces por oficiales de policía masculinos, se las examina por oficiales forenses masculinos, se las trata sin respeto y se les niega su derecho a la privacidad mientras se las interroga y rinden declaraciones.</li> <li>• La evidencia circunstancial usualmente es inaceptable, lo que hace que la superviviente sea la única fuente probatoria.</li> <li>• Las reglas probatorias con frecuencia tratan la evidencia física como esencial para imputar un cargo penal, lo cual es un desafío en casos donde existe una demora en la denuncia o cuando la violencia es de naturaleza psicológica, emocional o económica.</li> <li>• Usualmente no hay acceso a medidas de protección inmediatas, urgentes o de largo plazo, ni evaluación de riesgos o planes de seguridad para las supervivientes.</li> <li>• A menudo se exige a las supervivientes que testifiquen varias veces y, con frecuencia, en presencia del acusado.</li> <li>• La policía podría pedir un pago por el transporte y el combustible (gasolina) para investigar el delito.</li> <li>• En muchos países, la policía entrega a las supervivientes una serie de formularios que deben presentar a los servicios de salud para que les realicen una revisión médica (como parte del proceso de reunir pruebas) y también para propósitos de atención profiláctica. En ocasiones, los examinadores médicos encuentran que estos formularios son demasiado complicados y podrían no proporcionar la información necesaria para que sirvan como prueba.</li> </ul>

La programación debe informarse sobre los desafíos que enfrentan las mujeres supervivientes de violencia a través de la cadena de justicia.

<b>Periodo previo al juicio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de las supervivientes no están familiarizada con el proceso de justicia penal, no tienen acceso a servicios de ayuda jurídica y, por lo tanto, no están informadas de lo que se espera de ellas.</li> </ul>
<b>Decisión de enjuiciamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El procedimiento penal y la administración de tribunales no permiten que se considere la vulnerabilidad particular de las mujeres supervivientes, de esta forma, sus necesidades específicas usualmente son ignoradas.</li> </ul>
<b>Juicio y sentencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La práctica judicial o las exigencias procesales existentes suelen llevar a decisiones que son complejas para las supervivientes, lo que las hace distanciarse del proceso y las conduce a desistirse de este o rendirse. Por lo tanto, aumentan los índices de abandono de casos y disminuyen los de sentencias condenatorias.</li> <li>• Las reglas probatorias podrían permitir el interrogatorio acerca de los antecedentes personales o sexuales, exigir su corroboración o facilitar la inferencia adversa con base en una denuncia demorada.</li> </ul>
<b>Correcciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las supervivientes no están informadas de la liberación del infractor, incluso si tanto este como la superviviente son de la misma comunidad.</li> </ul>

## 1.2 Conceptos y terminología en evolución

Comprender el marco de violencia contra las mujeres y cómo ha evolucionado con el tiempo mejora la contextualización de la programación sobre el acceso de las mujeres a la justicia en este campo. La reciente recomendación del Comité de la CEDAW, la [Recomendación general N.º 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación general N.º 19](#) (CEDAW GR 35), enmarca la violencia contra las mujeres dentro del contexto general de la discriminación contra las mujeres como lo define la Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (CEDAW).<sup>5</sup>

La CEDAW RG 35 también enfatiza que los actos específicos de violencia de género pueden incluir tortura o tratamiento degradante, inhumano o cruel dentro del contexto de la Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#). Incluyen: “violaciones de los derechos y la salud sexual y reproductiva de las mujeres, como esterilización forzada, aborto forzado, embarazo forzado, penalización del aborto, denegación o retraso de un aborto seguro y/o atención posterior al aborto, continuación forzada del embarazo, y abuso y maltrato de mujeres y niñas que buscan información, bienes y servicios sobre salud reproductiva y sexual, son formas de violencia de género que, dependiendo de las circunstancias, podrían llegar hasta tortura o trato cruel, inhumano o degradante”.<sup>6</sup>

Las definiciones de violencia contra la mujer han evolucionado con los años en diferentes marcos y contextos jurídicos. La siguiente definición de la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#), se reafirmó por las [Conclusiones acordadas de la Comisión de la condición jurídica de la mujer \(CSW\) de 2013 sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas](#):

“Todo acto de violencia de género que resulte o pueda resultar en daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en público o en la vida privada”.<sup>7</sup>

La violencia contra la mujer se define en varias formas y ha evolucionado con los años, culminando en la CEDAW GR 35 en 2017.

El término “violencia de género” se refiere a la “violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, incluyendo “actos que inflijan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de tales actos, coacción y otras privaciones de la libertad”.<sup>8</sup>

La violencia contra la mujer es amplia en alcance, e incluye, entre otras cosas, lo siguiente:

- Violencia física, sexual y psicológica que ocurra en la familia, incluyendo golpizas, abuso sexual de niñas menores dentro del hogar, violencia relacionada con dotes, violación marital, M/AGF y otras prácticas tradicionales nocivas para las mujeres, la violencia extramatrimonial y la brutalidad en relación con la explotación.<sup>9</sup>
- Violencia física, sexual y psicológica que ocurre dentro de la comunidad en general, incluidos violación, abuso sexual, acoso sexual e intimidación en el trabajo, en instituciones educativas y otros lugares, tráfico de mujeres y prostitución forzada.<sup>10</sup>
- Violencia física, sexual y psicológica perpetrada o condonada por el Estado, donde sea que ocurra.<sup>11</sup>
- Violencia económica usualmente ignorada, reconocida por el Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Empoderamiento Económico de las Mujeres. El Panel adopta la definición del Centro Virtual de Conocimiento para eliminar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas de ONU-Mujeres: “actos tales como negar la provisión de fondos, negarse a contribuir financieramente, negarse a proveer la comida y necesidades básicas, y controlar el acceso a atención médica, trabajo, etc.”<sup>12</sup>

Estas definiciones se han detallado con el transcurso del tiempo para considerar otras dimensiones relevantes de la violencia contra la mujer.

El [BDPfA](#), adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, expandió la definición de violencia de género al incluir: transgresiones a los derechos de la mujer en situaciones de conflicto armado, incluyendo violación sistemática, esclavitud sexual y embarazos forzados; esterilización forzada, aborto forzado y uso forzado o coaccionado de anticonceptivos; y selección prenatal del sexo e infanticidio femenino. Además, reconoció las vulnerabilidades particulares de las mujeres que pertenecen a las minorías: ancianas, discapacitadas, indígenas, refugiadas y de comunidades migrantes, así como mujeres que viven en áreas remotas o rurales empobrecidas, o mujeres en detención.<sup>13</sup>

La [Recomendación general conjunta núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas](#), adoptada de manera conjunta por ambos comités, define prácticas nocivas como “prácticas y formas de conducta persistentes que se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, entre otras cosas, además de formas múltiples o interrelacionadas de discriminación que a menudo conllevan violencia y causan sufrimientos o daños físicos o psíquicos”.<sup>14</sup>

El [Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional](#) clasifica la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable con la de crímenes contra la humanidad “cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, y con conocimiento de dicho ataque”.<sup>15</sup>



Arriba: Tanzania. Mujeres reclaman su espacio en el proceso electoral. © ONU-Mujeres/Stephanie Raison.

## 1.2.1 Definiciones

**Debido proceso:** Un conjunto de derechos que ostenta una persona que busca justicia o contra quien se busca justicia. Estos derechos garantizan que se reciba un trato justo e imparcial antes, durante y después de los procesos judiciales y que los resultados cumplan con las normas internacionales.

**Femicidio:** El proceso de conceptualización del fenómeno de asesinar mujeres por el hecho de ser mujeres obtuvo importancia en la década de 1970 cuando Diana Russell acuñó la expresión “femicidio”. Esta expresión surgió como una alternativa al término neutro “homicidio” con el objetivo político de reconocer y hacer visible la discriminación, la opresión, la inequidad y la violencia sistemáticas contra la mujer, que en su forma más extrema culmina en la muerte. De acuerdo con la definición de Russell, el femicidio aplica a todas las formas de asesinato sexista que está “motivado por un sentido de tener derecho a ello o de superioridad sobre las mujeres, por placer o deseos sádicos hacia ellas, o por la suposición de propiedad sobre las mujeres”.<sup>16</sup>

Se debe considerar que la Resolución 68/191 y la Resolución 70/176 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ambas relacionadas con realizar acciones contra el asesinato de mujeres y niñas por razón de género, usan la terminología “asesinato de mujeres y niñas por razón de género”, reconociendo que esto está penalizado en algunos países como “femicidio” o “feminicidio” y se ha incorporado como tal en la legislación nacional en esos países.<sup>17</sup>

**Feminicidio:** Al desarrollar el concepto de femicidio, la investigadora mexicana Marcela Lagarde acuñó el término “feminicidio”. Ella lo definió como el acto de matar a una mujer con base solo en el hecho de que es del género femenino, pero confirió en este concepto un significado político enfocado a denunciar la falta de respuesta del Estado en estos casos y el incumplimiento con sus obligaciones internacionales, incluida su obligación de investigar y castigar. Por lo tanto, para Lagarde, el feminicidio es un crimen del Estado. Habla de una “fractura en el estado de derecho que favorece la impunidad”. El concepto se refie-

re al conjunto completo de hechos que caracteriza los crímenes y las desapariciones de niñas y mujeres en casos en los que la respuesta de las autoridades es de omisión, inercia, silencio e inacción en la prevención y erradicación de estos crímenes.<sup>18</sup>

**Reparaciones:** Las reparaciones son medios para remediar, tanto como sea posible, todas las consecuencias de un acto ilegal y restablecer la situación que, con toda probabilidad, habría existido de no haberse cometido dicho acto.<sup>19</sup> Las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario tienen derecho a reparación total y efectiva (consistente en la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) de conformidad y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso.<sup>20</sup>

**Reparaciones administrativas:** Un programa que tiene como objetivo proporcionar a las personas supervivientes reparaciones (ver definición de “reparaciones”), principalmente compensación financiera, sin la necesidad de recurrir al sistema judicial o de la dependencia sobre los fondos que entregan los perpetradores.<sup>21</sup>

**Servicios básicos:** Un conjunto medular de servicios proporcionados por los sectores de salud, servicio social, policía y justicia. Los servicios deben, como mínimo, garantizar los derechos, la seguridad y el bienestar de cualquier mujer o niña que experimente violencia de género.<sup>22</sup>

**Superviviente:** A menos que otras fuentes lo establezcan de forma diferente, este Módulo utiliza el término “superviviente” para reforzar la representación y el empoderamiento de las mujeres y niñas afectadas. Como lo observa la CIJ, quienes defienden los derechos humanos de las mujeres tienden a utilizar el término superviviente “como una forma de reflejar la representación, resiliencia y valentía de las mujeres y niñas sometidas a violencia”. Otras fuentes utilizan los términos víctima y superviviente de forma indistinta. “Víctima” connota un intento de reconocer “la enormidad del sistema de discriminación de género que enfrentan las mujeres y las niñas”. “Superviviente” celebra al individuo y reconoce la representación y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.<sup>23</sup>

**Victimización secundaria:** La victimización secundaria es la victimización que ocurre no como resultado directo de un acto criminal, sino por la respuesta inadecuada de instituciones y personas hacia la víctima.<sup>24</sup>

**Violaciones graves del derecho internacional humanitario:** Las violaciones graves del derecho internacional humanitario usualmente entran dentro del régimen de “Violaciones graves” del Artículo 147 del [IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra](#) del CICR además de aquellos enlistados en el artículo 3 de los cuatro Convenios de Ginebra. Estos incluyen el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos, el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud, las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, la deportación o el traslado ilegal, la detención ilegal de una persona protegida, el hecho de forzar a una persona protegida a servir en las fuerzas armadas de la potencia enemiga, o el hecho de privarla de su derecho a ser juzgada legítima e imparcialmente, la toma de rehenes, la destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario. Las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario tienen derecho a vías de recurso y reparaciones, como lo describe la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de](#)

Aquí se definen las palabras y frases que no se definen en el texto del Módulo.



Arriba: Italia. Una mujer de la Ciudad de Benín en Nigeria llora en la cama de un dormitorio de la casa de seguridad donde ahora vive, a las afueras de Taormina en Sicilia. © UNICEF/Gilbertson.

[las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.](#)

**Violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos:** Las violaciones manifiestas, junto con el genocidio y los crímenes contra la humanidad, usualmente se ven como apoyo a la premisa de que podría fincarse responsabilidad a aquellas personas que perpetren violaciones a los derechos humanos que se acerquen a los límites de estos crímenes. Uno de los primeros textos que proporcionó ejemplos de dichas violaciones manifiestas fue la [Declaración y Programa de Acción de Viena](#) (Declaración de Viena) de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1993.<sup>25</sup> La Declaración de Viena ofreció una definición más amplia de dichas violaciones que la que ya se tenía e incluye los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones y detenciones arbitrarias, todas las formas de racismo, discriminación y segregación racial, la ocupación extranjera y dominación externa, la xenofobia, la pobreza, la hambruna y otras denegaciones de derechos económicos, sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y la ausencia del estado de derecho. La ACNUDH considera una lista más o menos larga, y añade además lo siguiente: denegar el derecho a un juicio justo, incluida la presunción de culpabilidad de una persona hasta que demuestre su inocencia; negar la libertad de pensamiento, conciencia y religión; ejecutar niños o mujeres embarazadas; permitir la promoción del odio nacional, racial o religioso; denegar a las minorías el derecho de disfrutar su propia cultura, profesar su propia religión o utilizar su propio lenguaje; o privar a una persona del alimento esencial, atención de salud primaria esencial, refugio y vivienda básicos o las formas más básicas de educación.<sup>26</sup> Las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario tienen derecho a vías de recurso y reparaciones, como lo describe la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.](#)

## 2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

Los marcos y lineamientos de la normativa internacional para abordar la violencia contra las mujeres son, por mucho, los más completos en relación a los derechos de la mujer y deben traducirse en leyes locales sustantivas y procesales que traten sobre las diversas manifestaciones de violencia, la disponibilidad de vías de recurso y el establecimiento de instituciones y servicios al alcance de todas las mujeres de todos los contextos. Además de responder ante los delitos cometidos por perpetradores, es necesario un cambio de mentalidad y de cultura institucional para garantizar que los derechos y las necesidades de las mujeres se coloquen en el centro de las leyes y la práctica nacionales.

### 2.1 Derecho internacional

Las normas y reglas a nivel regional y mundial sobre violencia contra la mujer generalmente apuntan a su prevención, eliminación y reparación.

Además de los marcos internacionales mencionados antes, la reglas y normas mundiales incluyen: Resolución 3318 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado](#); Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#); ECOSOC de las Naciones Unidas, [Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas](#); Resolución 317(IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena](#); IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra del CICR; [Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional \(Protocolo II\)](#) del CICR; Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder](#). También se deben mencionar las [Conclusiones convenidas del CSW 2013 sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña](#).

A nivel regional, las referencias incluyen: Unión Africana, [Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de la mujer en África](#) (Protocolo de Maputo); OEA, [Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”](#); Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), [Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la ASEAN](#); y Consejo de Europa, [Convención para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica](#) (Convenio de Estambul).

También son relevantes los siguientes lineamientos de política mundial y regional para reforzar la implementación de las reglas y normas anteriores: La Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones](#), la Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas para la eliminación de la violencia](#)

Las normas jurídicas regionales y globales dan forma a las leyes y políticas nacionales dirigidas a abordar la violencia contra las mujeres.

Las directrices de política global y las recomendaciones de los órganos de derechos humanos también ofrecen una guía importante para fortalecer las respuestas ante la violencia contra las mujeres.

contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal<sup>27</sup> y el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de la ONU-Mujeres y ACNUDH, una herramienta técnica para ayudar en la investigación y enjuiciamiento del femicidio/feminicidio.

Además del Comité de la CEDAW, otras instituciones emanadas de tratados (p. ej., el [Comité de Derechos Humanos](#); el [Comité contra la tortura](#); y el [Comité para la eliminación de la discriminación racial](#)), los Procedimientos especiales (p. ej., la [Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias](#); el [Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#); el [Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición](#); la [Relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas](#); la [Relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad](#); y el [Experto Independiente sobre orientación sexual e identidad de género](#)) y el [Grupo de trabajo sobre discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica](#) han vigilado activamente y emitido recomendaciones para abordar la violencia contra las mujeres en diversos contextos.

Además, esta sección se basa en: La [Recomendación general No. 19 de la CEDAW: Violencia contra las mujeres](#) (CEDAW GR 19), la [Recomendación general conjunta N.º 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer \(CEDAW\) y Observación general N.º 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas](#); y la [Recomendación general N.º 35 de la CEDAW \(CEDAW GR 35\)](#).

## 2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias indica “una carencia general de comprensión de las obligaciones de derechos humanos de los Estados ... para combatir y prevenir la violencia de género”.<sup>28</sup>
- Las reglas internacionales impugnan las normas profundamente arraigadas que justifican y perpetúan la violencia, especialmente dentro del contexto de su ubicación en el ámbito privado, sin interferencia del Estado y en la cultura del silencio.
- La naturaleza multidimensional de la violencia se refleja en diversos instrumentos mundiales y regionales. Por lo tanto, se espera que los Estados aprecien el alcance de las obligaciones que se establecen de acuerdo con las normas internacionales y ejerzan la voluntad política de traducir estas obligaciones en leyes y políticas exhaustivas.
- Reservas a varios artículos de la CEDAW. Por ejemplo, cuando un Estado interpone una reserva al artículo 2, que trata sobre la erradicación de la discriminación contra la mujer, pone una barrera a la implementación de las normas de los derechos humanos internacionales, como el principio de no discriminación, que apuntalan el ejercicio de los derechos humanos. Además, las reservas relacionadas con los derechos igualitarios de las mujeres de pasar su nacionalidad a sus hijos y cónyuges,<sup>29</sup> y aquellas relacionadas con la igualdad en la capacidad celebrar contratos<sup>30</sup> y la igualdad en el matrimonio y la vida familiar,<sup>31</sup> pueden negar todos los esfuerzos de implementar las reglas internacionales sobre la violencia contra la mujer.

## 2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

El BDPfA y el CEDAW funcionan como herramientas de programación importantes para promover actitudes positivas hacia las mujeres e iniciar políticas para combatir la violencia contra las mujeres.

La programación podría enfrentar resistencia si las reglas son percibidas como una imposición externa, si hay falta de voluntad política o si los actores de justicia no son conscientes de sus obligaciones.

- El comité de la CEDAW solicita consistentemente a los Estados partes que informen sobre las medidas realizadas para "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a lograr la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres".<sup>32</sup> Se deben realizar inversiones para apoyar a los Estados en la implementación de esta obligación a través de políticas nacionales con plazos determinados que sean definidas y diseñadas por los agentes nacionales (p. ej., maquinarias de género nacionales, ministerios de justicia, comisiones para reformas legislativas, grupos de educación cívica, instituciones religiosas o tradicionales y OSC).
- Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas requiere un conjunto de acciones coordinadas y exhaustivas para la prevención y respuesta, y además para combatir las causas originarias y subyacentes.
- Deben revisarse con regularidad los Planes Nacionales de Acción (PNA) que se desarrollaron para dar respuesta a las Áreas de mayor preocupación de la BDPfA sobre la violencia contra la mujer, en consideración de las cambiantes obligaciones mundiales y regionales (consulte la Sección 2.3).
- Abogar por el retiro de todas las reservas a la CEDAW, utilizando los puntos de entrada (p. ej., nacionalidad, matrimonio y vida familiar) conforme sea útil a nivel del país (consulte el Módulo 1 y el Módulo 2).
- Utilizar en su totalidad las observaciones y recomendaciones concluyentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y la EPU en acciones que debe realizar el Estado para abordar y combatir la violencia contra las mujeres, incluyendo el contexto del acceso de las mujeres a la justicia.

## 2.2 Legislación nacional

### 2.2.1 Constituciones

Las constituciones son importantes para abordar la violencia contra la mujer ya que su contenido puede obstaculizar o ayudar su eliminación a nivel nacional. La responsabilidad del Estado para eliminar la violencia contra la mujer está anclada en las garantías constitucionales de no discriminación, equidad ante la ley y disposiciones más amplias de equidad de género en donde existan. Un total de 183 constituciones (94%) contienen una amplia gama de disposiciones sobre la protección de todas las personas contra diversas formas de abuso, explotación, actos de tortura, tratos o penas inhumanos y degradantes y crímenes contra la humanidad.<sup>33</sup>

#### 2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las disposiciones más amplias sobre la violencia generalmente no están complementadas por disposiciones específicas sobre la violencia contra las mujeres, como se presentan actualmente en algunas constituciones (p. ej., Ecuador, Etiopía, Malawi, Nepal y Túnez).

#### 2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Las reformas constitucionales presentan oportunidades para afianzar en las constituciones disposiciones específicas sobre la violencia contra las mujeres. Para hacerlo de forma eficaz debe:

- Integrar los resultados de las encuestas nacionales, que proporcionan evidencia de la escala y el alcance de la violencia, para informar a los esfuerzos futuros de reforma

La programación debe abogar por la implementación de las reglas y las directrices sobre políticas globales y regionales.

Las constituciones sirven como marcos importantes para que el Estado formule condenas hacia la violencia contra la mujer en consonancia con las reglas internacionales.

Los esfuerzos para las reformas constitucionales deben promover disposiciones específicas sobre la violencia contra las mujeres.

La legislación es el canal por el cual se actualizan las intenciones de transformación de las reglas y normas globales y regionales sobre la violencia contra la mujer.

La voluntad política puede ser insuficiente, los procesos de reforma legislativa con frecuencia son lentos y las reglas discriminatorias están profundamente incrustadas en los marcos jurídicos.

constitucional. Utilizar estos datos y los instrumentos mundiales y regionales como base para abogar por un lenguaje constitucional específico sobre la protección de las mujeres contra la violencia, y también para la justificación política social del cambio entre políticos y las comisiones de revisión constitucional y las instituciones relacionadas.

- Forjar amplias asociaciones para la incorporación de lenguaje específico o rechazo de cierto lenguaje que podría ser discriminatorio, y trabajar para generar la atención pública y el apoyo para eliminar las disposiciones que podrían reforzar la naturaleza privada de los delitos de violencia contra las mujeres. La importancia de las asociaciones se ejemplificó durante el reciente proceso de reforma constitucional en Malawi, que dio por resultado la revisión de una disposición constitucional sobre el cambio de la edad mínima para el matrimonio de niñas de 15 a 18 años. Para lograrlo, la ONU-Mujeres movilizó al sistema de las Naciones Unidas, al parlamento (incluido el comité de mujeres), a las autoridades tradicionales (incluida una regente tradicional que recibe el nombre de “Exterminadora del matrimonio infantil”) y las OSC.<sup>34</sup>

## 2.2.2 Leyes formales e informales

### 2.2.2.1 Leyes formales

En contraste con las disposiciones constitucionales sobre la violencia contra las mujeres, más Estados han promulgado leyes para abordar formas específicas de violencia. A la fecha, 132 países han igualado la edad mínima para casarse (sin consentimiento de los padres) a 18 años o más, protegiendo así a las niñas contra el matrimonio infantil; al menos 140 países han aprobado legislaciones sobre la violencia doméstica; 144 países han aprobado leyes para que los espacios de trabajo y los espacios públicos sean más seguros para mujeres al prohibir el acoso sexual,<sup>35</sup> y 43 países han prohibido la M/AGF por ley o decreto constitucional.<sup>36</sup> Estos datos indican el potencial para contar con leyes nuevas y una necesidad de reformar leyes existentes que son discriminatorias contra las mujeres.

#### 2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La falta de conectividad entre las leyes sobre la violencia y las otras áreas de la legislación, como aquellas relacionadas con la ley familiar y el acceso a tierra y recursos (consulte el Módulo 2) o trabajo e inmigración, puede paralizar los esfuerzos de proporcionar servicios completos a las supervivientes de violencia, y de abordar las consecuencias de dicha violencia.
- Las leyes penales, los procedimientos penales y las leyes probatorias podrían no estar lo suficientemente alineadas con la legislación sobre la violencia. Como resultado, las leyes acerca de la violencia contra la mujer podrían coexistir con otras disposiciones y otros procedimientos jurídicos que no permitan a las mujeres testificar con la misma igualdad de circunstancias que los hombres o forzarlas a casarse con el perpetrador. En otras situaciones, siguen existiendo brechas jurídicas en las leyes penales, como la no penalización de la violación marital.
- Los informes del Relator Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias muestran que las órdenes de protección pueden retrasarse y las mujeres suelen no ser informadas de su derecho a solicitar dichas órdenes.<sup>37</sup>
- En los Estados Federados, de una jurisdicción estatal a otra las leyes sobre violencia y las órdenes de protección podrían ser diferentes a la ley federal en contenido, procedimiento y ejecución y, por lo tanto, podrían no reforzarse mutuamente cuando un caso de violencia involucra a más de un área administrativa.

- Es frecuente que la ley nacional exija a las mujeres supervivientes de violencia de género que entren en un proceso de mediación con los hombres que perpetraron la violencia, especialmente en casos de violencia relacionada con la familia, divorcio y manutención infantil, así como disputas por custodia. El estigma social y la presión por mantener a las familias juntas, además de la falta de empoderamiento económico de las mujeres, influyen fuertemente en la decisión de una mujer para reconciliarse con quien ejerció violencia en su contra. Las fuerzas del orden público también tienden a minimizar las ofensas bajo la creencia de que la violencia doméstica es un asunto privado, lo que desanima a las supervivientes a interponer una demanda.
- Incluso cuando existen leyes fuertes, persisten los desafíos relacionados con la ejecución de la ley y la implementación.

### 2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

La reforma de marcos legislativos sobre la violencia contra las mujeres se debe realizar como parte de una reforma integral del marco legal sobre los derechos de la mujer, más que como un objetivo por separado. Los problemas clave a considerar incluyen:

- Determinar qué leyes requieren reforma para cada área de los derechos de las mujeres y cuáles son complementarias entre sí.
- La extensión en la que las leyes penales, familiares, migratorias, laborales y sanitarias están armonizadas dentro de un país y reflejan las convenciones internacionales relevantes.
- Si el Estado establece un registro de nacimiento obligatorio para facilitar la identificación de supervivientes por edad y parentesco.
- Si la edad mínima para el matrimonio está establecida en 18 años de edad, con o sin consentimiento de los padres.
- Si la definición de violencia contra la mujer es suficientemente amplia para cubrir las experiencias de violencia de las mujeres en el contexto mundial, así como en el particular del país en cuestión.
- Si las mujeres pueden obtener vías de recurso tanto civiles como penales contra los perpetradores, ya que la naturaleza compleja de la violencia contra la mujer suele requerir una respuesta que combine ambas esferas.<sup>38</sup>
- Si las multas impuestas al infractor causarán problemas económicos a la superviviente o a sus hijos, por ejemplo, cuando el infractor tiene una obligación continua de pagar manutención infantil o pensión alimenticia o la superviviente y sus hijos siguen viviendo con el infractor.<sup>39</sup> Cuando se imponen multas, deben combinarse con el tratamiento y la supervisión del perpetrador mediante órdenes de protección y libertad condicional.<sup>40</sup>
- Si la ley autoriza a la policía y otras agencias del orden público ingresar a las instalaciones y realizar arrestos en casos de violencia contra mujeres y tomar medidas inmediatas para asegurar la seguridad de las supervivientes. La responsabilidad principal para iniciar investigaciones y enjuiciamientos debe recaer en la policía y las autoridades fiscales, no en las supervivientes.<sup>41</sup>

Identificar formas en las que las leyes probatorias y procesales (consulte el Módulo 1) discriminan contra las supervivientes y los cambios necesarios para prevenir y proteger mejor a las mujeres de la violencia. Los problemas clave a considerar incluyen los casos en que:

La programación debe analizar y evaluar las leyes sustantivas, procedimentales y probatorias para asegurar que protejan mejor a las mujeres y apoyen la capacidad de las supervivientes para exigir sus derechos.

- Existen puntos de entrada para las reformas, con base en la evaluación inicial del país (consulte el Módulo 1).
- Existen disposiciones discriminatorias con respecto al “honor” o la “provocación”, y si existen disposiciones que permitan desechar los cargos si el perpetrador solicita la opción de casarse con la superviviente.
- La credibilidad y el historial sexual de una demandante se pueden utilizar tanto en los procedimientos civiles como penales cuando no están relacionados con el caso o se hacen de mala fe.
- Hay obstáculos para garantizar que durante los procedimientos judiciales se considere la evidencia de actos previos de violencia, abuso y explotación por parte del perpetrador.
- En casos de abuso sexual de niñas y adolescentes, la ley perdona a las personas imputadas con base en una evaluación subjetiva de que la superviviente podría haber tenido la mayoría de edad.
- Las sentencias son sumamente indulgentes y no son proporcionales con la gravedad de los delitos.<sup>42</sup>
- La existencia de plazos de prescripción que no sean de carácter restrictivo y proporcionen suficiente tiempo para que las supervivientes informen los delitos cometidos en su contra.<sup>43</sup>

Determinar que las mujeres pueden testificar en procedimientos penales y que se han implementado medidas adecuadas para facilitar que presten testimonio. Las medidas podrían incluir:

- Proteger la privacidad, la identidad y la dignidad, establecer programas sólidos de protección para la superviviente y los testigos, garantizar la salvaguarda durante procedimientos jurídicos y evitar la victimización secundaria.<sup>44</sup>
- Tener en consideración la vulnerabilidad de las supervivientes en sentencias con penas no privativas, o semiprivativas, de libertad, libertad bajo fianza, libertad condicional o condena condicional, especialmente cuando los condenados son reincidentes y peligrosos.

Garantizar que la legislación contiene las sanciones, las vías de recurso y el marco de implementación adecuados, con líneas claras sobre la rendición de cuentas institucional. Las etapas específicas podrían incluir:

- La formulación de disposiciones que ordenan a la órgano o ministerio gubernamental pertinente a desarrollar protocolos y normas como parte integral de la implementación completa y oportuna.
- La integración de vías de recurso y sanciones claras, incluida la rehabilitación del perpetrador de la violencia.
- Disposiciones que permitan a la policía y la corte emitir y ejercer órdenes de protección y alejamiento, además de facultades para entrar en las instalaciones para retirar al perpetrador del domicilio.

### RECUADRO 3.1 Elementos para el modelo de legislación sobre violencia doméstica y familiar

Una sección de declaración del objeto (también conocida como declaración de propósitos o de intenciones) en el preámbulo de la legislación es una declaración amplia que identifica sus principales propósitos. Es una oportunidad para dar un mensaje simbólico enfático sobre lo

inaceptable de la violencia doméstica y además proporciona una guía importante para los actores de la justicia en su interpretación y aplicación de tal legislación. Una buena práctica en la declaración del objeto establecerá, desde el inicio, que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos de la mujer. Otra buena práctica apunta a incluir la prevención y la reducción de las incidencias y consecuencias de la violencia doméstica, haciendo responsables de sus acciones a los perpetradores y maximizando la seguridad de niños y adultos que han experimentado o están riesgo de violencia doméstica y familiar.<sup>45</sup>

Un componente clave de la legislación sobre violencia doméstica y familiar es contar con una definición completa y clara de lo que constituye violencia doméstica y familiar. La definición determina el momento en que una persona superviviente puede acceder a las vías de recurso prescritas por la legislación y establece una norma comunitaria para los comportamientos que constituyen violencia doméstica y familiar. La definición de violencia doméstica y familiar debe considerar tanto violencia física como no física y ser no exhaustiva para garantizar la inclusión de todas las formas de violencia.

La legislación sobre violencia doméstica y familiar debe estar dirigida a la protección de las personas que tienen o han tenido una relación doméstica con el perpetrador más que solo aquellas que experimentan violencia por parte de un extraño. Esto es para que la legislación tenga como objetivo principal proteger a las personas supervivientes contra violencia reiterada por parte del perpetrador. La violencia doméstica y familiar puede ocurrir entre personas en un rango de relaciones personales y domésticas, incluidas las relaciones pasadas, en las que hay desequilibrios de poder, incluyendo las relaciones íntimas (incluso si no constituyen un matrimonio formal dentro de las jurisdicciones específicas, incluidas las relaciones de facto y relaciones del mismo sexo), noviazgo, entre miembros de la familia que incluyen a la familia ampliada, personas al cuidado de alguien más y ayuda doméstica en el hogar.

Las disposiciones de buena práctica cubren medidas de protección, preventivas, correctivas y punitivas. Las medidas de protección incluyen órdenes de protección, órdenes de ocupación, el deber de la policía de auxiliar a las personas supervivientes y la obligación del Estado de garantizarles que tengan acceso a servicios médicos, orientación, casas de seguridad y otros servicios esenciales. Puede incluir órdenes temporales de custodia de niños y de pensión para cónyuge e hijos. Las medidas correctivas incluyen órdenes de compensación. Las medidas preventivas incluyen las obligaciones del Estado de educar y concientizar. Las medidas punitivas incluyen el enjuiciamiento de los perpetradores en el sistema de justicia penal a través del establecimiento de los delitos de violencia doméstica con penas severas. También es esencial un fuerte mecanismo de ejecución en caso de incumplimiento de órdenes de protección, entre otras.

Es importante que los profesionales aprecien los puentes existentes en las buenas prácticas en la legislación sobre violencia doméstica y familiar y en la legislación de derecho familiar, con ello se habilita a las personas supervivientes, que de otra manera podrían enfrentar pobreza, a encontrar medios alternativos de sustento.

La policía suele ser la primera en la escena en incidentes relacionados con violencia doméstica y familiar, por lo tanto, puede ser crucial imponerle un deber positivo para garantizar la seguridad de mujeres y niños. La legislación sobre violencia doméstica y familiar debe asignar a la policía labores de respuesta e investigación en cada informe de violencia doméstica y, al atender un incidente de violencia doméstica y familiar, la obligación de informar a las personas supervivientes sobre su derecho de solicitar una orden de protección.

La legislación sobre violencia doméstica y familiar debe imponer obligaciones positivas al Estado de proporcionar servicios a las personas supervivientes, con el fin de modificar y cambiar el comportamiento y las actitudes, y reunir datos estadísticos para realizar investigaciones sobre la amplitud, las causas y los efectos de la violencia doméstica.

Fuente: Christine Forster, "Documento por expertos acerca de la legislación sobre la violencia doméstica", (2016). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).

Las leyes informales pueden reforzar o evitar el apoyo patriarcal a la violencia contra la mujer.

Las ideas sobre la violencia contra las mujeres podrían percibirse como una imposición \*externa y hacer que el proceso de garantizar un cambio de actitud sea complejo y largo.

La programación debe priorizar las áreas de las leyes informales que pueden obstaculizar la implementación efectiva de diversas leyes contra la violencia.

## 2.2.2.2 Leyes informales

Mientras que la programación debe reconocer las dimensiones positivas de las normas consuetudinarias y religiosas, el conocimiento profundo de ciertos aspectos y prácticas que pueden justificar y formar la base del evento y la perpetuación de la violencia contra la mujer también se debe examinar y abordar.

### 2.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En algunos contextos, diversas formas de violencia contra la mujer se justifican en nombre de una costumbre y/o religión y no se consideran penadas. Estas incluyen crímenes de honor, prácticas tradicionales nocivas como la violencia relacionada con brujería y la violencia contra mujeres mayores, la violencia relacionada con dotes, las pruebas de virginidad y la M/AGF.
- También se sabe que algunas sociedades sostienen mitos que culpan a las mujeres y niñas de los crímenes que se cometen en su contra.
- Más aún, la revisión de 20 años de la BDPfA revela que las normas sociales que perpetúan o justifican la discriminación y la violencia funcionan como un obstáculo mayor para erradicar la violencia contra la mujer. Puso de manifiesto que están muy difundidas por todos los países las actitudes de culpabilizar a la víctima: datos de 37 países en desarrollo muestra que 21% de las mujeres consideran justificable que un esposo golpee a su esposa por discutir con él.<sup>46</sup> De forma similar, 27% de las mujeres consideran justificable que un esposo golpee a su esposa si descuida a los hijos.<sup>47</sup> Mientras que esas encuestas recogieron datos de mujeres acerca de sus actitudes, las encuestas a hombres también revelaron altos niveles de aceptación de la violencia contra la mujer. En una encuesta de 2010, realizada en 15 de 27 países de la Unión Europea, se preguntó si el comportamiento de las mujeres era una causa de violencia doméstica contra la mujer. La proporción de personas que aceptaron esta declaración fue en promedio 52% y osciló entre 33 y 86% entre los países.<sup>48</sup>

### 2.2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

A través de los pasos descritos en la Sección 3.2.2.2 del Módulo 1, las intervenciones de programación deben enfocarse en forjar asociaciones estrechas con los líderes religiosos y consuetudinarios, incluidos hombres y niños, para identificar y reformar las costumbres, actitudes y creencias que perpetúan la violencia. Las líneas de acción específicas pueden incluir:

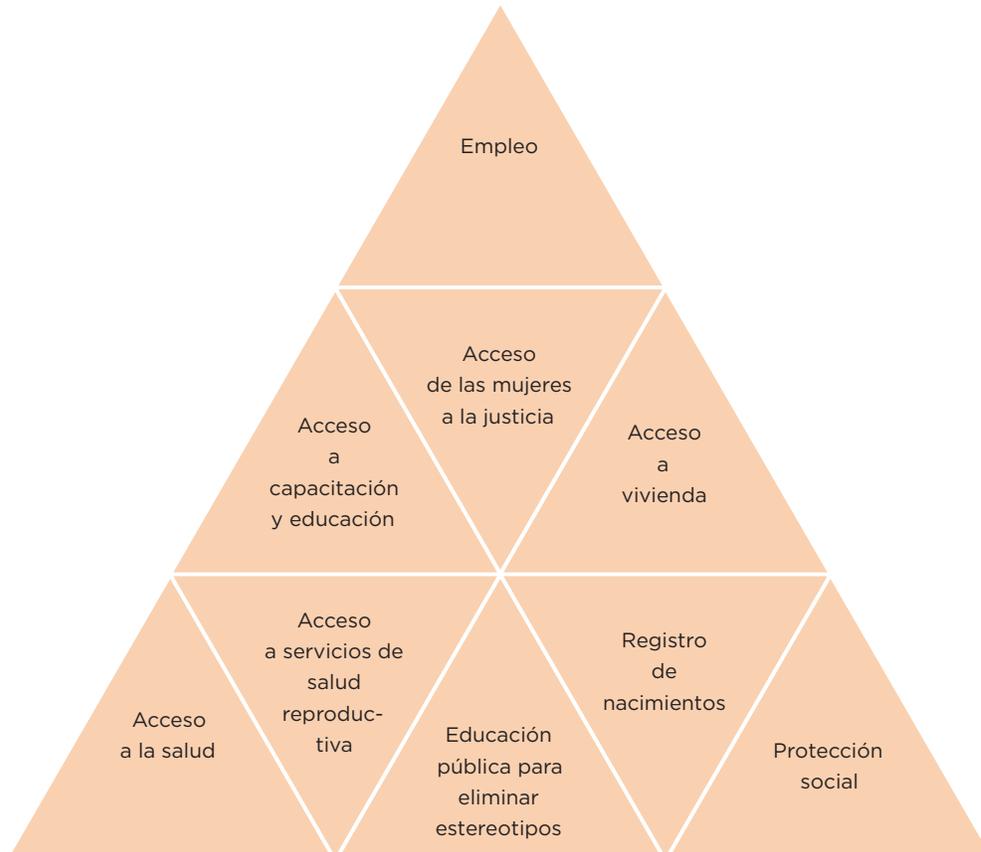
- Cuando las partes interesadas locales han identificado que los actos de violencia contra la mujer están arraigados en las normas religiosas y consuetudinarias, se debe trabajar con ellos para identificar las áreas específicas que requieren atención y priorizarlas para su revisión y evaluación colectiva.
- Una estrategia de comunicaciones que enfatice que las leyes consuetudinarias y religiosas son fuentes importantes de la ley, mientras se garantiza la colaboración con instituciones del sector formal y el cumplimiento con las leyes del Estado debido a la complejidad de la violencia y su impacto en las mujeres.
- Al evaluar el contexto nacional (Módulo 1), determinar la forma en que se pueden proteger mejor a las mujeres supervivientes de violencia. Para ello se necesitará una evaluación de los diversos puntos de entrada para la colaboración entre los sectores formal e informal y acuerdos sobre las vías de referencia entre ellos para apoyar dichos procesos. Un acuerdo de este tipo también debe incluir límites estrictos sobre la jurisdicción de las instituciones informales en lo concerniente a casos específicos de violencia.

- Generar diálogos nacionales y comunitarios con una pluralidad de partes interesada acerca de las diferentes dimensiones de la violencia, como la M/AGF, la violación y la violencia doméstica, que eventualmente concluyan en acuerdos sobre la alineación entre las normas comunitarias y las leyes del Estado.

## 2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia

No obstante la creciente cantidad de PNA sobre el combate a la violencia contra las mujeres en respuesta a los comités del BDPfA, las políticas creadas para responder a la violencia contra la mujer funcionan mejor cuando se integran en planes de desarrollo nacional más amplios, así como estrategias y presupuestos del sector de la justicia y la seguridad. Es importante que las políticas del sector de la justicia y la seguridad estén coordinadas para favorecer el acceso de las mujeres a la justicia en el contexto de la violencia contra la mujer. Esto se debe a que la implementación de la legislación relacionada con la violencia contra la mujer está supeditada a la priorización, planificación, presupuestación y vigilancia adecuadas de los servicios e instituciones de justicia pertinentes. Abordar la violencia contra la mujer requiere incluso de un enfoque holístico en los derechos de la mujer para garantizar que todas las instituciones del sector público relacionadas estén coordinadas eficazmente y en sintonía con las prioridades de las mujeres y los obstáculos que enfrentan (consulte la Figura 3.1). Se requiere de un financiamiento sustentable y adecuado para implementar la legislación a nivel nacional y local, además de capacitación de las partes actoras clave, establecimiento de servicios, reunión de datos e intervenciones para la concientización pública.

**FIGURA 3.1** Áreas de las políticas públicas que afectan a las mujeres que enfrentan violencia de género



El diseño de la política del sector de la justicia es importante para identificar y presupuestar intervenciones estratégicas que encaren la violencia contra la mujer en todos los niveles del gobierno local y nacional.

Las políticas de otros sectores pueden mejorar la efectividad de las políticas del sector de la justicia y la seguridad en la erradicación de la violencia contra la mujer.

Una gama de políticas del sector de la justicia y la seguridad que afectan el acceso de las mujeres a la justicia en el contexto de la violencia contra la mujer incluyen:

- **Políticas de justicia penal:** La violencia contra las mujeres no se puede abordar solo por el sistema de justicia penal. Por lo tanto, una respuesta de justicia coordinada e integrada es un componente esencial para prevenir y abordar la impunidad persistente. “Estas políticas deben promover una respuesta amplia, multidisciplinaria, coordinada, sistemática y sostenida ante la violencia contra las mujeres con el fin de incrementar la probabilidad de éxito en la aprehensión, enjuiciamiento y condena del agresor, contribuir al bienestar y la seguridad de la víctima y prevenir la victimización secundaria”.<sup>49</sup> Las políticas de justicia penal sólidas deben incluir arreglos financieros consolidados para la protección de las personas supervivientes de la violencia, la provisión de vías de recurso y rehabilitación, además de la rehabilitación de los perpetradores de la violencia. Además deben promover la planificación y la implementación descentralizadas, acompañadas de una coordinación eficaz entre las instituciones nacionales, subnacionales y locales y los sistemas de remisión entre las agencias y las OSC que prestan servicios de justicia a las personas supervivientes.
- **Políticas del subsector de la justicia penal:** Además de las políticas aplicables a todo el sector, las instituciones de justicia penal individuales también deben poder desarrollar sus propias políticas específicas del subsector. Las políticas deben contrarrestar la reticencia tradicional a la detención de personas sospechosas en casos de violencia doméstica y deben garantizar que la carga del arresto no quede sobre la persona superviviente. Las políticas en favor de la detención deben ser parte de un enfoque coordinado entre las múltiples agencias para garantizar que la persona superviviente no pierda su empoderamiento por las políticas en cuestión.<sup>50</sup> Por ejemplo, las políticas del subsector pueden estipular límites claros en el desistimiento de los casos de violencia por parte de la fiscalía. Las políticas también deben disponer de lineamientos sobre cómo tratar con las personas supervivientes que enfrentan riesgos en su seguridad y bienestar.

1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, incluyendo todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio, y ofrecer una respuesta global a la violencia contra las mujeres.
2. Las partes velarán porque las políticas mencionadas en el apartado 1 pongan los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas y se apliquen por medio de una cooperación efectiva entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes.
3. Las medidas tomadas conforme al presente artículo deberán implicar, en su caso, a todos los actores pertinentes como las agencias gubernamentales, los parlamentos y las autoridades nacionales, regionales y locales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Consejo de Europa, [Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#), art. 7, 11 de mayo de 2011, Serie de Tratados del Consejo de Europa, No. 210.

- **Políticas interagencias:** Las instituciones de justicia penal también deben asociarse y generar sinergia transversal con instituciones ajenas a la justicia, como ministerios de salud, educación, registro civil, INDH y OSC. Por ejemplo, para verificar y prevenir prácticas nocivas, incluido el matrimonio infantil, es crucial contar con un sistema nacional de registro de nacimientos obligatorio, accesible y gratuito. En algunos países, los INDH tienen el mandato de examinar de forma confidencial, con perspectiva de género y acogimiento infantil, las quejas y peticiones individuales, incluidas las presentadas di-

rectamente o en nombre de mujeres y niños, y realizar investigaciones. Las instituciones educativas y sanitarias deben estar informadas de la importancia de denunciar incidentes reales de violencia o el riesgo de que ocurran. Además, la prevención y la respuesta ante la violencia implica que se tengan disposiciones acerca de la inscripción a la escuela primaria de forma universal, libre y obligatoria, que garanticen la asistencia con regularidad y desalienten el abandono escolar, que eliminen las desigualdades de género existentes y apoyen el acceso para las niñas más marginadas, incluidas aquellas que viven en comunidades remotas y rurales. Al implementar estas obligaciones, debe prestarse atención a que las escuelas y sus alrededores sean un lugar seguro, favorable para las niñas y propicio para su desempeño óptimo.<sup>51</sup>

- **Prevención de delitos:** La prevención de los delitos debe ser medular en cada estrategia de erradicación de la violencia contra la mujer. Las intervenciones deben ser multisectoriales y deben abordar las causas de origen de la violencia y la discriminación de hecho y de derecho contra las mujeres en todas las esferas de la vida. Se requiere la participación de una variedad de partes interesadas, como comunidades, líderes comunitarios y religiosos, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, hombres, niños, jóvenes, los medios y el sector privado. Las intervenciones deben incluir la solución de actitudes y comportamientos que causan violencia y escalan, por ejemplo reformar el currículo educativo estereotipado por el género y promover la seguridad de las mujeres en las comunidades.<sup>52</sup>

### 2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La falta de atención a las formas de discriminación múltiple e interseccional que enfrentan las mujeres usualmente significa que las políticas y los programas para combatir la violencia contra la mujer no responden a las necesidades y experiencias de las mujeres marginadas y excluidas.
- Las reducciones en los servicios sociales por causa de medidas de austeridad han producido impactos negativos en las mujeres que buscan servicios de apoyo contra la violencia. Como resultado, a pesar de la existencia de los PNA o leyes que abordan la violencia contra las mujeres, los Estados generalmente no han podido asignar recursos adecuados para su implementación.
- A pesar del aumento de los esfuerzos, se ha prestado insuficiente atención a la prevención de la violencia contra las mujeres y niñas; en este contexto, las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género permanentes siguen siendo obstáculos mayores para eliminar la violencia contra la mujer.

### 2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Usar planes de desarrollo nacional más amplios y estrategias del sector de la justicia y la seguridad que funcionen como ganchos y puntos de entrada para financiar los PNA y hacerlos visibles.

- El entorno político general sobre la erradicación de la violencia contra la mujer podría fortalecerse a través de insertar la prevención y la respuesta en marcos políticos más amplios, como los planes de desarrollo nacional y las políticas de salud, educación, seguridad y justicia.
- En este contexto, se pueden diseñar PNA como marcos operativos más detallados para la prevención y eliminación de la violencia, con líneas presupuestales e indicadores específicos en los planes y estrategias de desarrollo nacional para garantizar que la violencia contra las mujeres no esté marginada al presupuesto y planificación generales del desarrollo nacional y del sector de la justicia.

La limitación de recursos del Estado y la falta de voluntad política presentan desafíos significativos para implementar marcos para políticas relevantes.

Asegurar la participación transectorial y asignar recursos a los sectores que apoyen medidas de prevención, mitigación y reparación de la violencia.

- El compromiso del Estado con la implementación de la legislación sobre la violencia (p. ej., legislación relacionada con el tráfico de personas, violencia doméstica, M/AGF) debe expresarse mediante la implementación de gestiones y asignaciones presupuestarias específicas a niveles nacional y local.
- Integrar el costo de las intervenciones en casos de violencia en las estrategias del sector de la justicia y la seguridad, y crear las líneas de presupuesto pertinentes en el presupuesto nacional.

Trabajar con los Estados para garantizar que las políticas de justicia penal respondan con efectividad a la violencia contra las mujeres, y empoderar a las personas actoras de la justicia penal para implementar mejor sus mandatos en toda la cadena de justicia. Esto se puede realizar mediante:

- El desarrollo de planes del sector de la justicia y la seguridad en los que participen todas las partes interesadas, tanto estatales como no estatales, que abordan una o más situaciones de violencia.
- Mejorar la comunicación regular y los enfoques integrados hacia el trabajo conjunto y asociarse con otros grupos ajenos al sistema de justicia penal. La coordinación minimiza la fragmentación en los mandatos de la agencia de justicia penal y asegura que las decisiones que se toman mediante los procesos de justicia penal toman en consideración los intereses de las agencias involucradas.<sup>53</sup> Se debe prestar debida atención a los mandatos de cada institución y proveedor de servicios, con una visión de promover sinergias durante el proceso y en las varias etapas del mismo.<sup>54</sup>
- Animar y apoyar la cooperación interdepartamental mediante grupos/comités de trabajo interagencias, memorandos de entendimiento entre las partes actoras y los sistemas de justicia para el intercambio regular de información. Deben implementarse mecanismos claros para coordinar actividades y garantizar líneas abiertas de comunicación y de toma de decisiones.

### 3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

Para garantizar los derechos reconocidos por las normas internacionales, las constituciones y la legislación, la programación debe considerar si las instituciones del sector de la justicia y la seguridad están equipadas para prevenir y responder a la violencia, incluida la simplificación que permita a las mujeres navegar por la cadena de justicia. El proceso es importante en cuanto a la manera en que las personas supervivientes experimentan la justicia: la forma en la que las tratan cuando acceden a los servicios y la información que reciben durante el proceso tendrán eventualmente un papel importante en la determinación de los resultados de la justicia. Por esta razón, las instituciones del sector de la justicia y la seguridad que abordan las diferentes formas de violencia deben satisfacer los criterios de: estar disponibles, ser accesibles, tener la capacidad de brindar vías de recurso adecuadas y ejecutables, ser de buena calidad y rendir cuentas.



Arriba: Nepal. Niña en un espacio infantil apoyado por el UNICEF en un campamento para personas desplazadas por un terremoto en el poblado de Charikot. © UNICEF/Brian Sokol.

Las instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género son los pilares fundamentales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres.

## 3.1 Disponibilidad

La [Recomendación general núm. 33 de la CEDAW sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#) (CEDAW GR 33) considera que la disponibilidad en relación con casos de violencia contra la mujer debe apuntar a garantizar servicios apropiados como “asistencia financiera, centros de crisis, albergues, líneas de emergencia y servicios médicos, psicosociales y de orientación”.<sup>55</sup>

### 3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las comunidades rurales y remotas tienden a estar privadas de servicios de justicia amplios, estar supeditadas a ciclos estacionales (p. ej., temporada de lluvias), infraestructura limitada (p. ej., caminos y estructuras físicas deteriorados), altos costos de transporte y dificultades para atraer personal altamente capacitado.
- Hay fragmentación y carencia de un alcance integral en los servicios de justicia en todas las instituciones del sector de la justicia y la seguridad debido a la inadecuada coordinación del sector de la justicia penal.
- Aunque las OSC desempeñan un papel importante en la prestación de servicios a las personas supervivientes de violencia, muchas están limitadas por cortes presupuestales. En algunos países, se les ha revocado su licencia con base en una decisión del Estado para frenar sus actividades.
- Relacionado con lo anterior, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias observa que “muchos Estados tienden a percibir el establecimiento de albergues o el apoyo para las organizaciones no gubernamentales que operan albergues como compromisos voluntarios y no como parte de sus obligaciones de derechos humanos emanadas de los tratados internacionales de derechos humanos. Esta situación es consecuencia de la incorporación e implementación incompletas de la CEDAW y la ausencia de enfoques exhaustivos y holísticos en los servicios integrales para combatir y prevenir la violencia contra las mujeres”.<sup>56</sup>

### 3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Considerar enfoques innovadores para la administración de justicia, como:

- El establecimiento de cortes móviles contra la violencia sexual y clínicas móviles de ayuda jurídica, centros de atención integral, servicios de ayuda remota o establecidos y líneas de ayuda gratuitas o subsidiadas, incluidos dispositivos telefónicos móviles que sean apropiados para el contexto local. Con ello se pueden extender los servicios jurídicos a las áreas remotas, mejorar la denuncia de delitos por las mujeres, mejorar la administración de asistencia jurídica y conducir a la reducción de los abandonos de casos.

Apoyar el establecimiento de servicios especializados como:

- Acuerdos integrados especializados donde los fiscales, la policía, los jueces y los servicios sociales estén coordinados en sus decisiones y planteamientos para combatir situaciones de violencia. Esto debe acompañarse de instituciones integradas y especializadas en temas de violencia, como fiscalías, unidades policíacas y tribunales.
- Apoyar a abogados, policía, jueces y otros actores de la justicia en el desarrollo de experiencia para tratar casos de VSG con el fin de mejorar la capacidad de respuesta del sistema y reducir rezagos y abandonos de casos.

La disponibilidad de instituciones de justicia determina si las mujeres supervivientes de violencia pueden ser protegidas de forma oportuna.

Los servicios tienden a estar fragmentados y concentrados en áreas urbanas.

Las intervenciones innovadoras como tribunales móviles, “centros de atención integral”, instituciones especializadas y un paquete integral de servicios pueden reducir las brechas en la prestación de los servicios.

### Tomar en consideración los compromisos internacionales.

- Las [Conclusiones convenidas del CSW 2013 sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña](#) invitan a medidas preventivas y de protección multidisciplinarias y que atiendan la perspectiva de género, como órdenes de alejamiento en casos de emergencia, órdenes de protección y acceso a albergues, en el contexto del fortalecimiento de los servicios multisectoriales, los programas y las respuestas ante la violencia contra las mujeres. Se incluyen los siguientes servicios tanto estatales como independientes: albergues para mujeres y centros de orientación, líneas de emergencia las 24 horas, servicios de ayuda social, centros de atención integral, servicios infantiles y servicios de vivienda pública para mujeres y niños que presten asistencia de seguridad, protección y apoyo, con requisitos mínimos y fácil acceso.
- Otros servicios esenciales importantes incluyen: pruebas de embarazo, anticonceptivos de emergencia, servicios de aborto, tratamiento para enfermedades de transmisión sexual, tratamiento de lesiones, profilaxis posterior a la exposición y orientación psicosocial para personas supervivientes de violencia sexual. Se proporcionan por órganos gubernamentales, departamentos o secretarías particulares con mandatos específicos de prevenir y atender la violencia contra la mujer.
- La Convención de Estambul requiere a los Estados que presten a las “víctimas servicios de apoyo pertinentes para que sus derechos e intereses se expongan y se tomen debidamente en consideración”.<sup>57</sup> Los servicios profesionales, incluida la interpretación y la traducción, deben ofrecerlos personas calificadas que garanticen imparcialidad. Es de observarse que estos servicios son cruciales no solo en el contexto jurídico (p. ej., en audiencias, al prestar testimonio y declaraciones), sino también al trabajar con proveedores sanitarios y trabajadores sociales.
- La Resolución de [Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal](#)<sup>58</sup> invita a los Estados a establecer, financiar y coordinar una red sustentable de instalaciones y servicios accesibles para emergencias y alojamiento residencial temporal, servicios de salud, incluidas orientación y ayuda psicológica, asistencia jurídica y otras necesidades básicas para las mujeres y sus hijos que son supervivientes de violencia o que están en riesgo de sufrir violencia.
- Mientras que los servicios los puede prestar el Estado o las organizaciones no estatales, es obligación del Estado garantizar que se ofrezcan en todo el país servicios amplios, de calidad y no discriminatorios. Algunas de las reglas recomendadas para formas específicas de servicios se enfatizan en el Cuadro 3.2.

#### **CUADRO 3.2 Reglas mínimas para la disponibilidad de servicios de apoyo para personas supervivientes**

Tomar medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en su interacción con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y considerar la posibilidad de establecer dependencias especializadas en cuestiones de género dentro de las fuerzas del orden y los sistemas penales y de enjuiciamiento.

Una línea telefónica nacional de ayuda a las mujeres en la que las demandantes/supervivientes de violencia puedan obtener asistencia las veinticuatro horas del día de forma gratuita y en la que las puedan dirigir a otros proveedores de servicios; una casa de acogida o refugio por cada 10 000 habitantes donde se facilite alojamiento seguro de emergencia, asesoramiento cualificado y asistencia para la búsqueda de alojamiento a largo plazo; un centro de defensa y asesoramiento de la mujer por cada 50 000 mujeres que facilite apoyo proactivo e intervención de

crisis para las demandantes/supervivientes, incluido asesoramiento y apoyo jurídicos, apoyo a largo plazo para las demandantes/supervivientes y servicios especializados para grupos específicos, como inmigrantes supervivientes de violencia, supervivientes de la trata o que hayan sufrido acoso sexual laboral, en su casos; un centro de crisis para casos de violación por cada 200 000 mujeres; y acceso a la asistencia sanitaria, incluida la reproductiva y la profilaxis frente al VIH.

Fuentes: CEDAW GR 33, párr. 51(c) y División para el Adelanto de la Mujer (DAM)/DAES, [Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer](#), pág. 31, (publicación de las Naciones Unidas, No. de ventas S.10.IV.2).

## 3.2 Accesibilidad

Las instituciones de justicia deben ser accesibles para las mujeres en los aspectos físico, geográfico, económico y lingüístico, como una precondition básica para que se informe un caso de violencia. Además, estas mismas condiciones deben estar presentes en toda la cadena de justicia para asegurar que un caso se inicie y concluya de forma efectiva. Por ejemplo, debe asegurarse a las mujeres que experimentan varias formas de discapacidad (consulte el Módulo 1) el acceso a las instituciones de justicia en formas que atiendan sus derechos y necesidades de conformidad con la Resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#). Las mujeres indígenas y de minorías deben tener cubiertas sus necesidades culturales y lingüísticas de conformidad con la Resolución 61/295 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas](#) y la Resolución 47/135 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas](#). Una parte integral de los servicios de justicia accesibles es también ofrecer a las personas supervivientes información sobre cómo y dónde localizar y utilizar los servicios de justicia (p. ej., tribunales y albergues).

### 3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Aunque la protección contra la violencia, la investigación, el enjuiciamiento y la reparación son funciones del Estado, las mujeres suelen incurrir en gastos personales para financiar sus traslados y el de los testigos. En comparación con los procedimientos civiles y familiares, el debido proceso que se garantiza a los perpetradores suele ralentizar los procedimientos penales. El respeto de los derechos de los perpetradores es una característica esencial de la justicia penal. Por lo tanto, en el diseño de la programación debe integrarse el factor de probabilidad de que los derechos al debido proceso prolonguen los casos penales.
- En la mayor parte de los países, los perpetradores del delito tienen acceso a recursos de asistencia jurídica. De acuerdo con el [Informe global del estudio global sobre asistencia jurídica](#) del UNODC y PNUD, solo 61% de los Estados miembros de las Naciones Unidas analizados indicaron que, en todos los procedimientos jurídicos, ofrecen a las mujeres supervivientes de violencia asesoramiento jurídico y servicios de tribunales.<sup>59</sup> Esto significa que las personas supervivientes de la violencia de género muy probablemente no tendrán acceso a dichos servicios e, incluso si lo tuvieran, no siempre serían suficientes para abordar sus necesidades y circunstancias específicas.
- La complejidad de los actores e instituciones que participan en la administración de justicia puede llevar al abandono de casos, especialmente cuando no se realizan los ajustes a las necesidades variadas de las mujeres y cuando se proporciona información limitada a las mujeres sobre cómo moverse dentro del sistema.

Como medida de protección, las supervivientes de violencia deben poder acceder a la justicia dentro de una proximidad razonable.

Las supervivientes de violencia incurrir en costos directos e indirectos cuando buscan medidas de protección y respuesta de las instituciones de justicia y podrían no ser candidatas para la asistencia jurídica ya que en la práctica dichos servicios están mayormente a disposición de los perpetradores.



Arriba: Kazakstán. Mujer y sus hijos en un centro para situaciones de crisis en Temirtau. © ONU-Mujeres.

### 3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Asegurar que los reglamentos, procedimientos y prácticas del Estado permitan a las personas supervivientes acceder a los servicios jurídicos.

La programación puede impartir capacitación a los actores de justicia sobre la violencia contra la mujer, apoyar el establecimiento de servicios especializados y brindar asistencia jurídica.

- Como se observó en el Módulo 1, los servicios jurídicos son más amplios que la asistencia jurídica. El [Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención](#) define que “incluye la asistencia jurídica así como los servicios jurídicos proporcionados por los fiscales a las víctimas, particularmente porque en algunas jurisdicciones la víctima no tiene una posición separada en los procesos penales”.<sup>60</sup>
- El [Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer](#) recomienda que el apoyo de los tribunales debe incluir el derecho a estar acompañada y representada por un servicio especializado para supervivientes/demandantes y/o por un intermediario, sin ningún costo y sin perjuicio para su caso, además del acceso a centros de servicio en la sala del tribunal para recibir orientación y asistencia acerca de cómo navegar por el sistema legal.<sup>61</sup>
- La Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal](#), indica que los Estados tomen medidas aplicables y apropiadas para asegurar el derecho de las mujeres al acceso a la asistencia jurídica, lo que incluye: (a) aplicar una política activa de incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas, leyes, procedimientos, programas y prácticas relativos a la asistencia jurídica para garantizar la igualdad entre los géneros y un acceso igual y equitativo a la justicia; (b) adoptar medidas activas para lograr que, en lo posible, se disponga de abogadas para representar a las mujeres inculpadas, acusadas o víctimas; y (c) prestar asistencia jurídica, asesoramiento y servicios de apoyo en los tribunales, en todas las actuaciones judiciales, a las mujeres víctimas de la violencia, a fin de asegurar su acceso a la justicia y evitar la victimización secundaria, y prestar incluso otros servicios, como la traducción de documentos jurídicos.<sup>62</sup>

- Los servicios jurídicos gratuitos deben complementarse con servicios de salud gratuitos (p. ej., exámenes y tratamientos médicos), apoyo psicosocial y orientación.

### 3.3 Buena calidad

Los indicadores de buena calidad incluyen la capacidad del sistema de justicia penal para garantizar la privacidad, seguridad y justicia de los procedimientos para las supervivientes y sus testigos. Los estereotipos y los prejuicios de género entre los actores de la justicia pueden afectar de forma significativa su habilidad para proporcionar servicios imparciales a las supervivientes de violencia y también la resiliencia de las supervivientes para ejercer sus derechos en el trascurso de un caso pendiente en cualquier punto de la cadena de justicia, como se describe en el Recuadro 3.3.

#### RECUADRO 3.3 La naturaleza y el impacto de los estereotipos y los prejuicios de género en el acceso de las mujeres a la justicia

Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de gran alcance para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Pueden impedir el acceso a la justicia en todas las esferas de la ley y pueden afectar particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a las que no se ajustan a esos estereotipos. El establecimiento de estereotipos afecta también a la credibilidad de las declaraciones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, como partes y como testigos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad. En todas las esferas de la ley, los estereotipos comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, que a su vez conduce a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes.

Los jueces, magistrados y árbitros no son los únicos agentes del sistema de justicia que aplican, refuerzan y perpetúan los estereotipos. Los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y otros agentes suelen permitir que los estereotipos influyan en las investigaciones y los juicios, especialmente en casos de violencia basados en el género, y dejar que los estereotipos socaven las denuncias de las víctimas y supervivientes y, al mismo tiempo, apoyan las defensas presentadas por el supuesto perpetrador. Por consiguiente, los estereotipos están presentes en todas las fases de la investigación y del juicio, y por último influyen en la sentencia.

Fuente: CEDAW GR 33, párrs. 26-27.

#### 3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los mitos y estereotipos de género son importantes obstáculos para crear servicios jurídicos de gran calidad.
- Mejorar la calidad y la capacidad de las instituciones de justicia para abordar la violencia contra las mujeres es un proceso a largo plazo que requiere compromisos a largo plazo correspondientes en recursos humanos y financieros.
- Podrían no estar desarrollados procedimientos y reglas para proteger la privacidad de mujeres peticionarias. En el contexto de la violencia contra la mujer, esta falta de privacidad puede exponer a las supervivientes a represalias.

Los servicios de justicia de buena calidad responden a las necesidades de las personas supervivientes y garantizan que las instituciones de justicia estén equipadas satisfacer dichas necesidades en forma continuada.

La calidad de la justicia debe garantizarse en todos los niveles, lo cual requiere de inversión a largo plazo.

El desarrollo de capacidades es crucial para mejorar el conocimiento de los factores de riesgo y el impacto de la violencia contra las mujeres, y para hacer frente a mitos y estereotipos.

Resolver las demoras y la falta de coordinación entre las instituciones de justicia.

- La ausencia de una cultura de reunión de datos administrativos entre las instituciones del sector de la seguridad y la justicia dificulta que las agencias puedan comparar el avance de la justicia para las personas supervivientes a lo largo del tiempo y, por lo tanto, no pueden realizar una evaluación para identificar áreas por mejorar.

### 3.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Asegurar la disponibilidad de capacitaciones sistemáticas y continuas en el tema de la perspectiva de género.

- La capacitación debe enfocarse en impartir habilidades para abordar las diversas formas de violencia que enfrentan las mujeres y debe proporcionarse en todos los sectores: policía, investigadores, expertos forenses, fiscales/ministerios públicos, jueces, abogados, parlamentarios, trabajadores sanitarios, profesionales de la educación, trabajadores sociales y autoridades de inmigración y asilo.<sup>63</sup>
- La capacitación debe asegurar que el personal atienda la perspectiva de género al abordar los derechos y las necesidades de las supervivientes. El programa de capacitación debe incluir la concientización de las reglas y normas de los derechos humanos aplicables; las causas, la naturaleza y el alcance de la violencia; desterrar mitos acerca de la VSG; los efectos de la violencia en las supervivientes; las necesidades de las supervivientes; las experiencias de las supervivientes con el sistema de justicia; y abordar los derechos y las necesidades de las mujeres que se enfrentan a diversas formas discriminación interseccional.
- Debe tener por objetivo cambiar las actitudes y el comportamiento de los actores judiciales relevantes hacia las supervivientes de violencia para abordar los prejuicios, los estigmas y la percepción y el tratamiento de la violencia como un asunto privado.
- Las capacitaciones pueden reforzarse con sesiones de capacitación integradas que incluyan transversalidad entre las partes actoras del sector de la justicia y la seguridad y las OSC en el campo de administración de justicia, con el objetivo de fortalecer el diálogo interagencias y apreciar los beneficios de la colaboración entre sectores.
- El efecto de la capacitación debe vigilarse con regularidad mediante la evaluación de los tipos de decisiones que tomen los actores judiciales y la forma en que estas decisiones repercuten en los índices de condenas y abandonos de casos.

Para evaluar si las instituciones prestan servicios de buena calidad a las supervivientes de violencia, se debe determinar:

- Si los casos relacionados con violencia se atienden oportunamente. La ayuda técnica a las instituciones asociadas debe tener por objetivo desarrollar indicadores de procedimientos jurídicos oportunos y expeditos, y el rastreo rápido de casos específicos y/o para grupos específicos de mujeres, cuando corresponda.
- Si existen mecanismos de coordinación integrados por representantes de los sectores de justicia, servicio social y atención médica y las OSC, que incluyen a miembros de grupos marginados y otras partes interesadas relevantes.
- Si los índices de abandono de casos se han reducido o incrementado y los razonamientos para dichas tendencias.
- Si un médico forense tratará o examinará a las supervivientes sin requerir el consentimiento de otra persona o terceros, como un familiar del sexo masculino.<sup>64</sup>
- Si los sectores realizan mejoras continuas, informadas por vigilancia y evaluaciones sistemáticas, en la prestación de servicios de calidad a mujeres y niñas que experimentan

violencia, con base en actividades de reunión, análisis y publicación de datos completos sobre violencia contra las mujeres y las niñas en formatos que se pueden utilizar para evaluar y promover la prestación de servicios de calidad.<sup>65</sup>

- Si los procesos de justicia restaurativa ofrecen las mismas o mejores medidas de protección de la seguridad de las supervivientes como se espera en los procedimientos penales. Los factores por examinar incluyen: si el caso se evaluó con bajo riesgo para la seguridad de la superviviente; si la superviviente fue informada plenamente y dio su consentimiento para el proceso; y si se hicieron remisiones a la justicia restaurativa después de la acusación del perpetrador.<sup>66</sup>
- Si el personal médico está capacitado para detectar las manifestaciones físicas y psicosomáticas de diversas formas de violencia, para que pueda prestar discretamente la atención o remisión necesaria a la que tiene derecho la superviviente. La capacitación también debe extenderse a la capacidad para interpretar las formas sutiles en las que las diversas culturas comunican el abuso, especialmente el abuso sexual y las golpizas a las esposas. Los sistemas de remisión deben enlazar al personal médico con el sistema de justicia penal y los proveedores de servicios, como las OSC, las cuales ofrecen diversos servicios de apoyo y divulgación.
- Si los programas de rehabilitación médica están basados en la comprensión con perspectiva de género de los daños sufridos, para posibilitar el tratamiento y recuperación plenos de los supervivientes, tanto hombres como mujeres, incluidos supervivientes de violencia sexual, aquellos con lesiones ginecológicas y niños nacidos como resultado de esclavitud y violencia sexual. Los programas que surgen después de la fase de justicia transicional deben reconocer también la inaccesibilidad geográfica y económica de muchas supervivientes que requieren rehabilitación quirúrgica, incluida la reparación de fístulas y otros tratamientos especializados y costosos.
- Si los sistemas de remisión entre instituciones se apoyan en protocolos y documentación pertinentes. Por ejemplo, la policía debe entregar a una superviviente de violencia un formulario policiaco para que acuda a una institución médica para un examen médico que podría utilizarse como evidencia probatoria de un delito. Esos formularios deben ser fáciles de llenar por el personal médico y deben contener secciones apropiadas que orienten a un tribunal de derecho para apreciar las circunstancias del delito y la repercusión que tuvo en la superviviente.

#### Apoyar reformas al sistema y el desarrollo de capacidades.

- Los análisis de los sistemas pueden utilizarse para evaluar las causas de rezagos y demoras en el sistema de justicia general y en las instituciones especializadas y para comprender qué intervenciones y reformas son las más efectivas para acelerar los procesos y procedimientos de justicia. Pueden incluir la simplificación de las reglas procesales, la contratación de más oficiales judiciales y el establecimiento de tribunales especiales para adjudicarles los asuntos relativos a la violencia contra la mujer.
- Construir sensibilidad y capacidad en los actores del sistema de justicia es importante para asegurar el acceso justo y significativo de las supervivientes a la justicia. La aplicación la legislación sobre la violencia depende de la capacidad de la policía (incluidos reclutas a policía, policía activa, policía que trabaja en roles administrativos y de gestión), el fiscal y la judicatura (incluidos jueces, personal y secretarios de sala) para comprender la naturaleza y la dinámica de la violencia contra las mujeres, para responder a las supervivientes de forma apropiada y sensible, y para comprender la legislación en su totalidad a fin de poder implementarla como es debido.

**Analizar las barreras institucionales, incluidos los procesos y comportamientos entre los actores de la justicia.**

Las vías de recurso efectivas inyectan confianza en las instituciones de justicia entre las supervivientes de violencia y sus familiares y previenen futuros actos de violencia al ser factores disuasorios.

Las vías de recurso ante actos de violencia contra la mujer son multifacéticas y pueden atravesar las esferas penal, familiar y civil.

### 3.4 Recursos

Las supervivientes de violencia tienen el derecho de solicitar la reparación por el daño que sufrieron, de conformidad con las reglas y normas internacionales. En los casos relacionados con violencia pueden aplicarse una variedad de vías de recurso. Incluyen la restitución (reintegración), la indemnización (en forma de dinero, bienes o servicios) y la rehabilitación (atención médica y psicológica, servicios sociales y sanitarios que incluyen salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa), satisfacción y garantías de no reincidencia. Las vías de recurso deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido y deben considerar la representación, los deseos y decisiones, la seguridad, la dignidad y la integridad de la superviviente.<sup>67</sup>

Usualmente, los procesos de justicia penal no compensan adecuadamente a las supervivientes por el daño causado. Por esta razón, las supervivientes también pueden instituir demandas en un tribunal civil por daños y/o indemnización, según sea el caso. Un tribunal, la policía u otra persona autorizada puede otorgar las órdenes de protección (también conocidas como órdenes de alejamiento/no molestar) para prohibir que un perpetrador dañe, tenga contacto o moleste a la persona afectada o que tenga armas en su posesión.<sup>68</sup>

También se espera que los Estados establezcan fondos específicos para reparaciones, esquemas de reparaciones administrativas (sin perjuicio de los derechos de las supervivientes de interponer recursos judiciales) y programas de reparaciones transformadoras que ayuden a abordar la discriminación o la desventaja subyacente que causó o contribuyó significativamente a la violación.<sup>69</sup>

Las supervivientes de violencia sexual relacionada con conflictos enfrentan obstáculos considerables para obtener acceso a recursos efectivos, incluidas las reparaciones. El impacto devastador físico y psicológico de la violencia sexual, junto con el estigma que acarrea, suele hacer que las víctimas eviten buscar u obtener reparación por miedo a la marginación por parte de familiares y comunidades. Asegurar que las reparaciones sean justas y adecuadas requiere del pleno entendimiento de la naturaleza del género y las consecuencias del daño que sufren tanto hombres como mujeres. Además, se deben tomar en consideración las desigualdades de género al poner en práctica las reparaciones, para asegurar que las disposiciones sobre reparaciones no excluyan, marginen o sancionen a mujeres u hombres. La discriminación de género se puede combinar con discriminación en otros campos, incluidos identidad de género u orientación sexual real o sospechada, etnia, raza, edad, afiliación política, clase, casta, estado civil, nacionalidad, religión, discapacidad u otro estado, con lo que ciertos grupos de personas quedan en mayores desventajas.

La mayoría de las mujeres muy probablemente no recibirán los recursos y las reparaciones apropiadas de los mecanismos de justicia transicional, incluso cuando dichos mecanismos funcionen satisfactoriamente. Por lo tanto, los programadores de justicia deben estar especialmente atentos para asegurar que los sistemas y las instituciones de justicia y seguridad que se han (re)establecidos en las fases de transformación y desarrollo, correspondan con la naturaleza no resuelta de las violaciones sufridas, y sean capaces de asegurar que estos derechos de la mujer se respeten en adelante.

La [Nota orientativa del Secretario General, Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos](#), ofrece una perspectiva política y operativa del compromiso de las Naciones Unidas en el área de reparaciones para supervivientes de la VSG. Consulte también la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional](#)

humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Los siguientes principios proporcionan orientación sobre el trabajo de las Naciones Unidas, en apoyo a las iniciativas del Estado para diseñar e implementar las reparaciones:

1. La reparación adecuada para supervivientes de violencia sexual relacionada con conflictos conlleva una combinación de diferentes formas de reparación.
2. Las reparaciones jurídicas y/o administrativas deben estar a disposición de las supervivientes de violencia sexual relacionada con conflictos como parte de su derecho de obtener vías de recurso adecuadas, eficaces y oportunas.
3. Las reparaciones individuales y colectivas deben complementarse y reforzarse entre sí.
4. Las reparaciones deben aspirar a ser transformables, incluso en diseño, implementación e impacto.
5. La cooperación para el desarrollo debe apoyar la obligación de los Estados de asegurar el acceso a reparaciones.
6. Se debe asegurar la participación y consulta significativa de las personas supervivientes en el mapeo, el diseño, la implementación, la vigilancia y la evaluación de las reparaciones.
7. Se deben poner a disposición reparaciones provisionales urgentes para abordar las necesidades inmediatas y evitar el daño irreparable.
8. Se deben crear reglas procesales adecuadas para los procedimientos que involucran violencia sexual y reparaciones.<sup>70</sup>

### 3.4.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La mayoría de los esfuerzos de recursos y reparaciones en el mundo han fracasado en incorporar sistemáticamente las necesidades y preocupaciones específicas de mujeres y niñas.<sup>71</sup> Por ejemplo, la legislación sobre violencia puede no tener disposiciones sobre vías de recurso o puede no estar completamente alineada con las reglas internacionales; la violencia doméstica puede no ser vista como una transgresión de los derechos humanos; y los recursos se podrían entender únicamente en términos de reparar el daño a la reputación de la superviviente y de sus posibles perspectivas de matrimonio.
- La provisión de vías de recurso y la rehabilitación de las supervivientes de violencia tiende a ser vista como una obligación de bienestar del Estado más que desde la perspectiva de la representación y el empoderamiento de las mujeres.
- Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los mecanismos adjudicativos regionales poseen medios limitados para ejecutar sus decisiones. Los Estados pueden ser señalados o avergonzados mediante dichos instrumentos y procesos, pero no pueden ser sancionados por incumplir con las decisiones y mandatos.
- En muchas sociedades, las mujeres son obligadas a cumplir con las normas de la comunidad que priorizan la cohesión de la familia/comunidad sobre la responsabilidad individual mediante los procesos de mediación informal. También es común que la policía u otros oficiales de justicia penal medien en incidentes de violencia doméstica, o remitan a las supervivientes a procesos de mediación que no se alinean con las reglas y normas internacionales.

Los regímenes existentes que determinan las vías de recurso podrían no considerar las experiencias particulares de las supervivientes de la violencia.

El establecimiento de soluciones jurídicas debe guiarse por las leyes pertinentes y las normas globales, y las instituciones de justicia deben garantizar que esas soluciones se ejecuten plenamente.

La resolución alternativa de controversias es una opción de riesgo inherente para las mujeres, en especial cuando se utiliza para resolver casos de violencia.

### 3.4.2 Consideraciones y opciones de la programación

Evaluar la extensión con la cual las vías de recurso existentes, en los sistemas formales e informales, abordan las necesidades y los derechos de las supervivientes de violencia. Los problemas a considerar podrían incluir los casos en que:

- Los aspectos sustantivos y procesales del derecho de las supervivientes a reparaciones se definen lo más ampliamente posible dentro del marco jurídico nacional y, cuando es posible, se consideran como parte de los lineamientos sobre sentencias y audiencias.<sup>72</sup> Los daños y costos reales de las supervivientes generados como resultado del delito se definen lo más ampliamente posible, incluyendo daño físico y mental además de pérdida de beneficios sociales y oportunidades, como empleo, educación y salud.<sup>73</sup>
- Diversas leyes sobre violencia incluyen disposiciones sobre la vigilancia de la aplicación de la ley por parte de instituciones del Estado específicas y de las sanciones a los perpetradores por incumplimiento de las órdenes de protección y libertad condicional.
- Las vías de recurso incluyen la rehabilitación de las supervivientes mediante medidas como atención médica y psicológica y otros servicios sociales.<sup>74</sup>
- Los programas de rehabilitación de los infractores priorizan la seguridad de las supervivientes. También deben basarse en una evaluación de la idoneidad del infractor, le provisión de supervisión del tribunal y las sanciones del tribunal por incumplimiento de las órdenes judiciales.<sup>75</sup> Para su efectividad, los programas de rehabilitación deben estar: financiados adecuadamente; dotados con personal capacitado para asegurar la vigilancia oportuna y la ejecución inmediata; acreditados con una organización que pueda solicitar la opinión de la superviviente; y comprometidos con trabajar dentro de un análisis estructural de género en la violencia contra las mujeres, más que en un proceso individualizado simplista que aborda el manejo de la ira.<sup>76</sup>
- Se tienen en consideración las “perdidas intangibles” que surgen de la violencia sexual. Esto podría incluir el costo social de una pérdida percibida de “pureza” y el ostracismo asociado impuesto por los familiares y las comunidades.
- La defensa de las disposiciones sobre vías de recurso y rehabilitación de supervivientes de violencia se basa en el objetivo ulterior de empoderar a las mujeres como titulares de derechos. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias recomienda que servicios como los albergues deben ser “lugares de empoderamiento para las mujeres. Deben estar orientados a la rehabilitación de las víctimas y el empoderamiento de las mujeres. Se debe dar apoyo a las mujeres que viven independientes en hogares sostenibles, adecuados y de largo plazo y garantizar su rehabilitación y empoderamiento. Los albergues nunca deben utilizarse por el Estado como una forma de custodia de protección y los Estados deben asegurar que se tomen las medidas para garantizar la seguridad de las mujeres con la plena consulta y consentimiento de la mujer involucrada”.<sup>77</sup>

### 3.4.3 Resolución de controversias por vías alternativas

Como se observó antes, los casos de violencia familiar se resuelven de forma informal como resultado de presiones comunitarias o costumbristas sobre las mujeres para que no busquen recursos formales o medidas punitivas, especialmente contra un cónyuge o pareja íntima. Sin embargo, esto puede llevar a más violaciones de los derechos de la mujer y a una cultura de impunidad, ya que los procesos de RCA suelen tratarse con valores patriarcales.<sup>78</sup> La RCA incrementa el riesgo de victimización secundaria en casos de violencia ya que extrae dichos casos del escrutinio judicial, presume que ambas partes tienen poder de

negociación equitativo, refleja una hipótesis de que ambas partes comparten la culpa en partes iguales y reduce la responsabilidad del infractor.<sup>79</sup>

Las reglas y normas descritas en el Recuadro 3.4 desalientan el uso de procesos de RCA para abordar los actos delictivos contra las mujeres.

#### RECUADRO 3.4 Lineamientos internacionales sobre RCA

La CEDAW GR 33 prohíbe cualquier proceso de RCA, incluida la mediación y la conciliación en todas las formas de violencia contra las mujeres. La CEDAW GR 35 profundiza el tema indicando que el “El uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares. Los procedimientos deberían empoderar a las víctimas y supervivientes y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer, garantizando la protección adecuada de los derechos de las mujeres y los niños y que dichas intervenciones se realicen sin una fijación de estereotipos ni revictimización de las mujeres. Los procedimientos alternativos de arreglo de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal”.

La CSW recomienda a los Estados miembro “tomar las medidas legislativas y otras necesarias para prohibir los procesos alternativos de resolución de controversias forzosos y obligatorios, incluida la mediación y la conciliación forzosas, en relación con todas las formas de violencia contra las mujeres”.

La Convención de Estambul prohíbe “los procesos alternativos de resolución de controversias obligatorios, incluidas la mediación y la conciliación en relación con todas las formas de violencia” que se cubren por la Convención.

Fuentes: [CEDAW GR 33](#), párr. 58(c); [CEDAW GR 35](#), párr. 32(b); CSW 57, [Conclusiones convenidas del CSW 2013 sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña](#), sec. A(g), (4-15 de marzo de 2013); Consejo de Europa, [Convención para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica](#) art. 48(1). El [Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer](#) de la DAM/DAES recomienda que la ley prohíba explícitamente la mediación en todos los casos de violencia contra la mujer, tanto antes como durante los procedimientos jurídicos.

Sin embargo, el ejemplo de Afganistán (Consulte el Recuadro A.3.7 en los apéndices) demuestra que podría haber desafíos en la implementación efectiva de las reglas internacionales a nivel nacional.

Por lo tanto, las herramientas existentes proporcionan medidas prácticas para salvaguardar los derechos de una mujer cuando elige la RCA o cuando es inevitable. La Resolución 2002/12 del ECOSOC de las Naciones Unidas, [Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia reformativa en materia penal](#) estableció salvaguardas y requisitos mínimos fundamentales, incluidos los concernientes a las cualificaciones, capacitación y evaluación de facilitadores y la garantía de que ni la persona superviviente ni el infractor deberían ser coaccionados o inducidos a través de medios injustificados a participar en procesos restaurativos o a aceptar resultados restaurativos. En este contexto, los procedimientos deben implementarse para proteger a las mujeres de la fuerza, la presión o la intimidación en asuntos de mediación o justicia restaurativa. Por ejemplo, el [Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención](#) establece las siguientes normas mínimas:

- La mediación se realiza por mediadores capacitados y cualificados
- Una evaluación de riesgo validada determinó que la mujer no está en riesgo alto

Si bien las reglas internacionales prohíben el uso de la RCA en la resolución de casos de violencia, los parámetros de referencia que deben usarse para su implementación son los contextos nacionales, las opiniones de las mujeres y la realización progresiva.

- La víctima/superviviente está totalmente informada del proceso y aprueba y acepta la mediación
- El proceso ofrece las mismas o mejores medidas de protección para la seguridad de la víctima/superviviente que los procedimientos de justicia penal
- El perpetrador ha aceptado la responsabilidad
- Hay disponibles sanciones de un proveedor del servicio de justicia formal<sup>80</sup>

Además, “el Proyecto de acción: Plan de implementación para que los sistemas de justicia penal prevengan y respondan a la violencia contra las mujeres” en [Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer](#) recomienda que las remisiones al procesos de justicia restaurativa se realicen solo después de que el perpetrador haya sido acusado oficialmente de un delito y un fiscal o juez investigador lo haya aprobado.<sup>81</sup>

## 3.5 Rendición de cuentas

En el contexto de la administración de justicia penal, la rendición de cuentas se mantiene a través de la vigilancia de las instituciones y del personal para garantizar que funcionan y que los servicios de justicia están disponibles, son accesibles y de buena calidad y ofrecen a las supervivientes vías de recurso eficaces y adecuadas.

### 3.5.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En comparación con los datos relativos a los hogares, una cultura de reunión de datos administrativos dentro de las instituciones del sector de la justicia y la seguridad es menos común debido a las implicaciones presupuestales.
- En espacios como hospitales y escuelas, las mujeres y niñas podrían no estar dispuestas a proporcionar detalles sobre las señales de abuso detectadas en el transcurso de los exámenes médicos de rutina o en otros contextos.
- La impunidad, la interferencia ejecutiva y la corrupción entre los actores de la justicia pueden reducir significativamente la rendición de cuentas de un sistema y llevar a la resistencia a la programación dirigida a mejorar el funcionamiento de sistemas y hacerlos más eficaces el acceso de las mujeres a la justicia.

### 3.5.2 Consideraciones y opciones de la programación

Invertir en la reunión de datos administrativos en los tribunales de violencia doméstica y familiar, con un énfasis en:

- Registro ágil de casos, gestión de la carga de trabajo y notificación oportuna a la superviviente para una tramitación eficaz del caso.
- Reunión de información sobre el rendimiento de las instituciones de justicia con respecto a la violencia contra la mujer, realizada por las partes interesadas, tales como personas supervivientes, agentes de la justicia y organizaciones de mujeres, y con base en ello realizar los ajustes necesarios para mejorar los servicios de justicia. La vigilancia también puede contribuir a mejorar la base empírica de la violencia contra las mujeres, a la fecha existen datos limitados sobre la incidencia de la violencia contra la mujer o la capacidad de respuesta de los sistemas penales en este tema.
- Reforzar la reunión de datos a través de evaluar la integridad y exactitud del registro civil y de los datos del sistema penal (p. ej., de la policía, servicios fiscales, tribunales)

Las instituciones de justicia rinden cuentas a través de vigilar continuamente su rendimiento y sus normas para asegurar su respuesta efectiva ante la violencia.

Se requiere la voluntad política para asignar recursos para la reunión de datos administrativos, así como para enfrentar la corrupción.

La programación debe apoyar al Estado para establecer sistemas de reunión, análisis e informe de datos.



Arriba: Costa de Marfil. Estudiante de una escuela franco-árabe en el poblado de Korhogo, al suroeste del país. © UNICEF/Frank Dejongh.

sobre violencia fatal y no fatal, desglosada por edad, sexo, mecanismos de homicidio y la relación superviviente-perpetrador. También debe reforzarse la reunión de datos sobre remisiones de casos de violencia a hospitales y clínicas.

- Emisión de informes institucionales usando las buenas prácticas con componentes destacados. El informe debe ser obligatorio y sistemático, revisar a detalle las medidas adoptadas para implementar la legislación relacionada con la violencia, demostrar el avance logrado de los objetivos de cada medida adoptada, identificar obstáculos para el pleno cumplimiento de los objetivos y establecer un procedimiento claro de seguimiento obligatorio para responder a las brechas identificadas. El proceso debe garantizar que los informes sean cotejados y revisados por una agencia centralizada reconocida por el Estado, cuya tarea sea ofrecer orientación nacional con base en los hallazgos de los informes.<sup>82</sup>
- Consultar a los grupos de mujeres y las OSC para promover legislación, políticas y programas en el sistema de justicia penal y “crear un entorno de apoyo que aliente a las mujeres a reivindicar sus derechos, denunciar delitos cometidos contra ellas y participar activamente en los procesos de justicia penal y tomar medidas para prevenir las represalias contra las mujeres que recurren al sistema de justicia”.<sup>83</sup> Esto puede incluir reuniones comunitarias para debatir problemas, preocupaciones e ideas sobre la creación de instituciones, sistemas y programas de justicia con perspectiva de género; mecanismos de denuncia y supervisión y mayor transparencia en los entornos prioritarios; y asignación de recurso y procedimientos de retroalimentación. El resultado de estos esfuerzos se puede utilizar para informar de los cambios y reformas legislativas dentro del sector de la justicia, la ley y el orden público.

- Diseñar reglas específicas para la emisión obligatoria de informes de incidentes de violencia y abuso que los profesionales y otros grupos pueden encontrar durante su interacción con las supervivientes. Las personas que prestan servicios a mujeres y niños, especialmente el personal médico y docente, están particularmente ubicadas para identificar a los supervivientes reales o potenciales de prácticas nocivas, tomando en consideración las reglas destinadas a los supervivientes en cuanto divulgación, privacidad y confidencialidad.
- Apoyar a las instituciones de vigilancia, como parlamentos e INDH, para exigir la rendición de cuentas al Estado por incumplimiento con las normas locales e internacionales relacionadas con la violencia contra las mujeres. La rendición de cuentas puede potenciarse cuando las partes interesadas participan en el diseño, la implementación y la vigilancia de dichos servicios.

### 3.6 Participación de las mujeres en las instituciones de justicia

Si bien el aumento en la cantidad de mujeres en las instituciones de justicia no garantiza un incremento correspondiente en el acceso de las mujeres a la justicia la evidencia sugiere que aumentar el número de juezas, mujeres policías y de otras funcionarias del sector de justicia de primera línea puede crear entornos más favorables para las mujeres en los tribunales y marcar una diferencia en los resultados en los casos de violencia sexual.<sup>84</sup> En un estudio de 39 países, se demostró que la presencia de mujeres policías produjo un aumento de las denuncias por agresión sexual.<sup>85</sup> En Liberia, después de que se desplegó una unidad de policía exclusivamente integrada por mujeres, aumentaron las tasas de denuncia de violencia de género y el reclutamiento de otras mujeres en la fuerza policial.<sup>86</sup> Por lo tanto, la programación con perspectiva de género dentro del sector de la justicia, la ley y el orden público deberá ofrecer oportunidades para la participación de mujeres y niñas, incluidas las supervivientes de violencia, en todas las fases del diseño, implementación y vigilancia del programa.

#### 3.6.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las percepciones sociales sobre el sector seguridad suelen relegar a las mujeres a las funciones administrativas y secretariales. Ciertos puestos suelen considerarse inapropiados para que los ocupen mujeres ya que requieren aparecer en público, trabajar directamente con hombres o trabajar en roles tradicionalmente reservados para hombres (p. ej., control de multitudes). Además, cuando las mujeres dominan instituciones como “centros de servicio integrado”, su progreso y avance profesional podría detenerse o retrasarse debido a la naturaleza especializada de sus tareas y la percepción de que las instituciones establecidas para tratar predominantemente “asuntos de mujeres” no son parte integrante del sector de la justicia y la seguridad (consulte la Sección 4.1.6.1 del Módulo 1).

#### 3.6.2 Consideraciones y opciones de la programación

Utilizar evidencia e investigación de encuestas locales y evaluaciones del país (consulte los Módulos 1 y 5) para argumentar por la paridad en puestos operativos y de toma de decisiones en el sistema de justicia penal, con los siguientes medios:

- Trabajar con el gobierno y los actores interesados para conformar e implementar metas o cuotas de acción afirmativa como parte de la política extendida de acción afir-

La inclusión de la mujer en los procesos de reforma jurídica es necesaria para asegurar una mayor percepción de las necesidades de las mujeres supervivientes de violencia y para apoyar los esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres.

Las barreras culturales, la escasa voluntad política, la estigmatización o la falta de representación pueden representar desafíos para la programación.

mativa del Estado para incluir a las mujeres en instituciones del sector de la justicia (p. ej., legisladoras, oficiales de policía, juezas) de forma continua.

- Promover el liderazgo de las mujeres en estas instituciones como un componente importante para su reclutamiento, promoción y retención.
- Impartir desarrollo profesional enfocado a mujeres que ostentan responsabilidades en instituciones.
- Promover mecanismos y asociaciones de apoyo de pares entre legisladoras, abogadas, juezas, mujeres oficiales de policía y otras interesadas.
- Asociarse con instituciones educativas (p. ej., escuelas de derecho, academias de policía, programas de capacitación y de formación jurídica continua) y asociaciones profesionales (p. ej., juntas de educación jurídica, asociaciones jurídicas, colegios de abogados) para desarrollar e implementar estrategias que fomenten la aceptación de mujeres.
- Comprometerse con las partes interesadas para preparar y presentar recomendaciones de candidatas ante los comités de asignación del sector de la justicia y la seguridad.
- Explorar espacios para promocionar la inclusión de mujeres en los sistemas de justicia informal. El apoyo entre los líderes tradicionales y religiosos podría incluir reformar la premisa de que solo los hombres pueden tener puestos de liderazgo como jefes o imanes, y en este contexto, podrían considerarse nuevas normas y procesos para seleccionar líderes.

## 4.0 Empoderamiento jurídico de las mujeres

Las causas de las prácticas nocivas son multidimensionales y entre ellas se incluyen los papeles estereotipados asignados por razón de sexo o género, la supuesta superioridad o inferioridad de uno de los sexos, los intentos por ejercer control sobre los cuerpos y la sexualidad de las mujeres y las niñas, las desigualdades sociales y la prevalencia de estructuras de poder dominadas por el sexo masculino. Los esfuerzos por cambiar las prácticas deben abordar aquellas causas sistémicas y estructurales subyacentes de las prácticas nocivas tradicionales, emergentes y reemergentes, y empoderar a las niñas y mujeres y los niños y hombres para que contribuyan a la transformación de las actitudes culturales tradicionales que consienten las prácticas nocivas, actúen como agentes de ese cambio y refuercen la capacidad de las comunidades para apoyar tales procesos.

Fuente: Naciones Unidas, Comité de la CEDAW y Comité de los Derechos del Niño, *Recomendación general conjunta N.º 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Observación general N.º 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas*, párr. 17, 14 de noviembre de 2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.

La violencia de género está intrínsecamente ligada a estereotipos y actitudes de género nocivas. En consecuencia, en primer lugar, se debe trabajar para erradicar los criterios que apuntalan la violencia contra las mujeres para así poder eliminarla y ver el impacto positivo que esos cambios pueden acarrear en un entorno propicio. Por otro lado, la exclusión en otras esferas a causa de discriminación de género, como la toma de decisiones en el hogar y la educación, puede generar la marginación de las mujeres y ponerlas en mayor riesgo de violencia. Por lo tanto, para eliminar la violencia contra las mujeres es necesario empoderarlas a ellas y a las comunidades para reconocer y encarar estereotipos nocivos, y participar en los procesos de toma de decisiones y en instituciones que define sus derechos.

La programación debe explorar espacios para promover la inclusión de las mujeres en los sistemas de justicia informal.

Erradicar la violencia contra las mujeres conlleva necesariamente a trabajar para desterrar las perspectivas y estereotipos que pueden respaldar y conducir a la violencia.

## 4.1 Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica

Garanticen la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales, lo que incluye a las fuerzas armadas, la policía, las instituciones judiciales y los mecanismos de justicia de transición (judiciales y no judiciales) que se ocupan de los delitos cometidos durante el conflicto

Fuente: CEDAW GR 30, párr. 46(b).

Salvaguardar la participación de las mujeres en los procesos de reforma jurídica es un paso necesario para asegurar que tales procesos sean sensibles a las necesidades de las supervivientes de violencia y que funcionen para prevenir y eliminar la violencia de forma efectiva. Los procesos de reforma jurídica deben apuntar a representar diversos intereses, incluidos los de las mujeres y las personas supervivientes de la violencia, ya que tienen puntos de vista que las otras partes interesadas podrían no tener. La participación de las mujeres en los procesos de reforma jurídica puede contribuir a la inclusión de disposiciones específicas en las constituciones y leyes que habiliten a las instituciones de justicia y a las mujeres mismas para buscar vías de recurso adecuadas. Por ejemplo, en el Irlanda del Norte, el texto final del Acuerdo del Viernes Santo que incluye disposiciones específicas para mujeres y para personas supervivientes, se atribuye a la participación de la Coalición de las Mujeres de Irlanda del Norte en las pláticas de partido que dieron origen a dicho acuerdo.<sup>87</sup>

Fuera de la reforma jurídica, las supervivientes de violencia no deben ser tratadas como participantes pasivas en los procedimientos que las afectan. Se les debe informar de su papel y del alcance, momento y avance de los procedimientos. Sus puntos de vista y preocupaciones deben estar presentes y tenerse en consideración en las etapas pertinentes de los procedimientos en los que se vean afectados sus intereses personales. El [Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención](#) resalta la necesidad de que las supervivientes tengan la oportunidad de explicar el impacto físico y psicológico de su experiencia de violencia durante la imposición de la pena al perpetrador. Además, permite a las supervivientes desempeñar un rol en la imposición de la pena a través de una amplia variedad de métodos que se ajustan a las necesidades personales (p. ej., declaraciones escritas u orales del impacto en la víctima o informes realizados por expertos, como trabajadores sociales, del impacto en la víctima).<sup>88</sup>

### 4.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La cultura del silencio y el estigma asociados con la violencia tiende a perpetuar la exclusión de las voces de las supervivientes en los procesos jurídicos y de formulación de políticas. Cuando las supervivientes participan, suele haber exposición a los medios masivos y reacciones de carácter nocivo. Las supervivientes suelen ser invisibles en los procesos de consulta, así como en el diseño, la implementación y la vigilancia de las leyes y políticas sobre la violencia.
- La práctica de permitir a las supervivientes presentar ante los tribunales declaraciones del impacto es inexistente en la práctica de justicia penal y la cultura de muchos países.

### 4.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Potenciar las voces y las perspectivas de las mujeres fomenta la creación de coaliciones y relaciones al:

- Utilizar el poder de convocatoria de las Naciones Unidas para reunir a legisladores interesados en promover la reforma de justicia penal, legisladoras que son fuertes de-

Las voces de las supervivientes deben ser escuchadas y reflejarse en los procesos de reforma jurídica. La programación debe apoyar la construcción de coaliciones entre las partes interesadas para que los procesos se mantengan y sean eficaces.

Las mujeres a menudo carecen de voz y representación debido a la cultura general del silencio que rodea a la violencia. Esto se puede abordar mediante el diálogo y asociaciones efectivas con los medios.

fensoras de las leyes y políticas sobre las necesidades de las supervivientes y defensores de los derechos humanos. Estas relaciones ayudarán a reforzar la credibilidad de las mujeres y fortalecer su inclusión en los procesos de reforma jurídica.

- Las declaraciones de impacto de la víctima deben promoverse como una parte integral de los procedimientos jurídicos y, además, incorporarse en las leyes y políticas sobre violencia.

## 4.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

Como lo observa el [Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención](#), las “organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres y los líderes religiosos y comunitarios desempeñan a menudo una función crucial en la movilización de los esfuerzos de la comunidad por concientizar sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres y las niñas, así como sobre el papel de la comunidad en la prevención de la violencia y la respuesta a ella”.<sup>89</sup>

El empoderamiento jurídico de las mujeres se consigue mediante una programación que apoye a las mujeres como titulares de derechos, y ayude a defensores y activistas a reivindicar esos derechos y lograr cambios en las leyes y prácticas. Estas medidas mejoran tanto la voz como la representación de las mujeres y lleva a resultados sostenibles. Se deben iniciar consultas con grupos de mujeres para desarrollar programas que identifiquen y aborden los obstáculos, aseguren que el contexto sea correcto y garanticen la protección contra represalias y ostracismo generado por la defensa.

Los promotores, profesionales y defensores de los derechos humanos pueden utilizar las recomendaciones de mejores prácticas de los sistemas de derechos humanos regionales e internacionales para buscar justicia después de que se cometió la violencia, y para construir estrategias para crear y sostener el cambio estructural. Estos esfuerzos deben incluir estrategias innovadoras para informar a niñas y mujeres de sus derechos y capacitar y sensibilizar a oficiales y políticos. Los niños y jóvenes pueden recibir educación sobre equidad entre hombres y mujeres, resolución de conflictos por medios no violentos y educación sexual integral de acuerdo con la edad.<sup>90</sup>

La defensa puede incluir indicadores obtenidos por las OSC para mejorar los informes e investigaciones de delitos, entre ellos, exponer las barreras sistemáticas como: la demora o ausencia de la policía en la escena; la insistencia de los actores de justicia de que el testimonio de las mujeres sea corroborado por otros testigos antes de levantar el informe; la solicitud de dinero a las supervivientes por parte de policías o personal del hospital para entregarles formularios, informes o pruebas médicas o el pago de estímulos para entrevistar testigos; la inacción de los actores de justicia para completar adecuadamente los informes de incidentes o para entrevistar o aprehender al perpetrador; el abuso de la policía en las fianzas que incluyen sobornos; y otras consideraciones. La defensa y los litigios de interés público son caros y lentos, pero suelen representar la única alternativa para conseguir un cambio estructural y perdurable en circunstancias en las que el Estado no pueda o no esté dispuesto a cumplir con su obligación de resolver la violencia contra las mujeres.

### 4.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Tanto las OBC como las OSC tienen limitaciones de recursos humanos y de capacidad de gestión financiera. Esto puede ser un problema para asegurar el cumplimiento efectivo con los requisitos de las Naciones Unidas sobre contabilidad, adquisiciones y contratación.

Las OSC son importantes agentes del cambio. Suelen estar familiarizadas con el terreno y pueden informar sobre intervenciones locales relevantes.

Las OSC podrían no poseer las capacidades requeridas debido a su limitación de recursos.

La programación debe identificar formas para apoyar a las OSC dirigidas por mujeres que trabajan en un contexto determinado a través de promover el inicio de redes locales, incluidos medios de comunicación masiva dirigidos por mujeres.

- Puede ser difícil identificar qué organización es la más idónea con base solo en las prioridades pragmáticas, particularmente cuando hay múltiples (o incluso limitadas) organizaciones trabajando en iniciativas similares.

## 4.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Construir capacidades en las OSC para fortalecer el conocimiento y la aplicación de las reglas y buenas prácticas internacionales con el objetivo de aumentar la protección de las mujeres contra la violencia. Estas pueden incluir:

- Abogar por la protección de las personas defensoras de los derechos humanos; vigilar su avance, las historias de éxito y las medidas tomadas por el Estado para protegerlas.
- Fortalecer el papel de las OSC en el sistema de remisión de casos de violencia al priorizar el financiamiento y los recursos para sus actividades, entre ellas: servicios jurídicos; la provisión y mantenimiento de albergues; concientización jurídica y defensoría; investigación y litigio estratégicos; y denuncias ante las instituciones de derechos humanos internacionales, incluido lo referente a la impunidad y la disponibilidad de vías de recurso a niveles nacional e internacional.
- Apoyar los esfuerzos de defensoría de las OSC en el contexto del cumplimiento de los Estados con los fallos y recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y procedimientos especiales.
- La cooperación Sur-Sur y Norte-Sur y compartir experiencias de otros defensores de derechos humanos y OSC sobre mantener la defensoría y la movilización de recursos.
- Acoger el desarrollo de redes de OSC (incluidas coaliciones) a niveles regional y nacional, y apoyar el desarrollo de relaciones estratégicas con los INDH.
- Promover medios de comunicación masiva manejados por mujeres como una forma de ampliar los espacios seguros y exclusivos para que las mujeres compartan sus preocupaciones sobre las plataformas públicas.

## 4.3 Educación sobre los derechos de las mujeres

Los Estados partes tienen una obligación de desafiar y cambiar las ideologías y estructuras patriarcales que restrinjan a las mujeres y niñas para ejercer plenamente sus derechos humanos y libertades. Para que las mujeres superen la exclusión y la pobreza social que incrementan su vulnerabilidad a la explotación, prácticas nocivas y otras formas de violencia de género, necesitan estar equipadas con las habilidades y competencias necesarias para reivindicar sus derechos, incluida la autonomía para tomar decisiones y elecciones informadas sobre sus propias vidas. En este contexto, la educación es una herramienta importante para empoderar a las mujeres para ejercer sus derechos.<sup>91</sup> La educación formal de las mujeres (tanto la conclusión como la retención escolar) y la prevalencia de prácticas nocivas están estrechamente ligadas, ya que se requiere de la alfabetización para acceder a la información sobre los sistemas de justicia y penal existentes.<sup>92</sup>

El Estado debe ofrecer al público y a los actores de justicia y seguridad y otros proveedores de servicio, programas que eleven la concientización sobre el cambio de actitudes y apoyen el cambio de comportamiento. La información a la comunidad y las sesiones de capacitación también pueden mejorar la comunicación y confianza e incrementar la probabilidad de que los miembros de la comunidad denuncien la violencia.<sup>93</sup>



Arriba: Vietnam. Una familia de etnia miao de las montañas de Sin Chai en el poblado de Sapa. © Foto de la ONU/Kibae Park.

Las telecomunicaciones forman una parte crucial de las medidas para empoderar a las mujeres y asegurar su acceso a la información de forma oportuna y rentable. El objetivo 5.b de las ODS convoca a mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la TIC, para promover el empoderamiento de las mujeres. Un estudio global mostró que 93% de las mujeres se sintieron más seguras y 85% más independientes por la seguridad que ofrecía tener un teléfono celular.<sup>94</sup> Sin embargo, debe cuidarse a las personas defensoras de los derechos humanos del impacto de la tecnología de la información que vigila al personal y periodistas que realizan investigaciones y vigila las actividades delicadas para la política o que se perciben como amenazantes, en cuyo caso, las mujeres que realicen estas actividades puede ponerse en mayor riesgo.<sup>95</sup>

#### 4.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las actitudes, los comportamientos y las prácticas arraigadas que apoyan o condonan la violencia y evitan que las supervivientes accedan al sistema jurídico formal están generalizadas en todas las sociedades.
- La cultura del silencio que rodea a la VSG requiere de inversiones en estrategias de comunicación apropiadas para diferentes audiencias.
- El cambio cultural es un proceso a largo plazo que requiere programación sostenible para su efectividad. De forma similar a las consideraciones para reformar la ley informal (consulte la Sección 2.2.2.2), estas normas y valores se recogen de prácticas comunitarias arraigadas que requieren un cambio gradual prolongado. Los ciclos actuales de programación y financiamiento son relativamente a corto plazo y podrían no continuar para lograr un cambio intergeneracional de largo plazo.
- Escasa voluntad política entre los agentes culturales para apoyar los cambios de actitudes y normas. La programación para prevenir y abordar la violencia contra las mujeres

Las intervenciones que apuntan al cambio de actitudes y comportamientos profundamente arraigados requieren de inversiones a largo plazo.

podría percibirse como una amenaza al poder y la influencia de los propios agentes culturales, quienes por ello podrían ser renuentes o resistirse al cambio.

- La programación no puede asumir que todas las mujeres se movilizarán en los esfuerzos por eliminar la violencia contra las mujeres, especialmente cuando las prácticas estén arraigadas en las normas culturales. Debe considerarse que las mujeres no son un grupo monolítico y habrá mujeres y grupos que no estén a favor de las reformas.
- El cambio cultural se ve como una imposición de normas y reglas ajenas. Por lo tanto, si la programación no se ejecuta de forma culturalmente adecuada y con diálogos locales, se arriesga a enfrentar el retroceso de las comunidades.

### 4.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Difundir información sobre el impacto de la violencia contra las mujeres y la sociedad en general. La programación podría:

- Realizar campañas de información masivas sobre los derechos de las mujeres y la violencia contra la mujer. Estas campañas de divulgación pueden consistir en sesiones informativas al aire libre, radiodifusiones, diálogos comunitarios o participación de clubes de jóvenes, grupos de mujeres, estructuras tradicionales y religiosas, y hombres y niños varones.<sup>96</sup> Para garantizar la idoneidad cultural y el impacto máximo se debe consultar a los miembros de la comunidad sobre el diseño del contenido y el enfoque de estas campañas.<sup>97</sup>
- Informar a abogados, activistas y otros defensores de los derechos humanos sobre las medidas que el Estado debe tomar como parte de sus compromisos con las normas y leyes de derechos humanos regionales e internacionales para prevenir y remediar la violencia e imputar responsabilidad a quienes perpetren actos de violencia doméstica y familiar.
- Implementar en las escuelas programas de educación sobre derechos humanos acordes a la edad para sensibilizar a los niños de corta edad de todos los géneros sobre lo inaceptable de la violencia en escuelas y en la sociedad en general. El diseño de los libros de texto debe revisarse para asegurar que no perdure la imagen estereotipada de mujeres y niñas. Además, el personal docente debe recibir formación sobre los enfoques de la enseñanza dirigidos a transmitir las necesidades y derechos de las mujeres y niñas entre docentes y estudiantes. El comportamiento del personal docente, así como el contenido de la enseñanza y el aprendizaje, deben promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (consulte el artículo 10 (c) de la CEDAW).

Identificar y buscar la participación de controladores para definir un plan para atender las normas y prácticas que impulsan o sirven como factores de riesgo para la violencia contra las mujeres.

- Invertir tiempo y recursos en el desarrollo de una estrategia para cultivar la aceptación local informada, conformada y ejecutada en asociación con OSC, asociaciones profesionales y otras entidades impulsadas por mujeres.
- Trabajar con líderes religiosos y comunitarios con la capacidad y la legitimidad para movilizar a sus comunidades hacia el diálogo y la reforma de normas nocivas.
- Promover la visibilidad de las mujeres en roles de autoridad superior como un mecanismo para impulsar el cambio social.
- Identificar características de las leyes informales que apoyen la lucha contra la violencia contra las mujeres y utilizarlas para estructurar mensajes promotores de información y desarrollar vías para reformar normas locales.<sup>98</sup>

Explorar las oportunidades que presenta la tecnología de las telecomunicaciones para mejorar la emisión de informes y fortalecer la seguridad.

- Esto podría incluir un servicio telefónico de emergencia nacional y/o información en línea y servicios de chat disponibles las 24 horas los 7 días de la semana.
- La confidencialidad de estos servicios debería ser un tema fundamental, especialmente cuando se usan sistemas TIC que no son infalibles.

## 5.0 Consideraciones para los contextos afectados por crisis

c) Garanticen que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos; d) Proporcionen capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores a conflictos.

Fuente: CEDAW GR 30, párrs. 46(c)-(d).

**Considerar el contexto:** El conflicto exagera la violencia contra las mujeres, y las deja incluso más vulnerables al abuso, incluyendo violación (tanto la general como la usada como arma de guerra), matrimonio precoz y forzado, y violencia doméstica. Los daños a mujeres y niñas exclusivos de los entornos de conflicto demandan compensación, y mayormente, la necesidad de identificar y transformar las condiciones actuales y subyacentes que dieron origen a dichos daños. Si no se hace, es probable que estas condiciones multipliquen tales daños en su presente y futuro. Por ejemplo, el Comité de la CEDAW encuentra que las mujeres y las niñas apátridas se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir abusos en tiempos de conflicto porque no gozan de la protección que les brinda una ciudadanía, incluida la asistencia consular, el acceso a los servicios sociales y la participación en los procesos políticos.<sup>99</sup>

Además, los sistemas de justicia suelen romperse en momentos de conflicto, lo que deja a las mujeres pocas opciones de recursos cuando sobreviven a la violencia. En consecuencia, las mujeres se ven doblemente afectadas en contextos de crisis, ya que es más probable que experimenten crímenes de violencia y menos probable que reciban justicia. Por lo tanto, la programación debe evaluar críticamente las formas de responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres en entornos afectados por conflicto. Al pasar de la fase de transición a las fases de transformación y resiliencia, el alcance de la programación del acceso a la justicia tiende a estar limitado por la capacidad humana y material del sistema jurídico formal, que suele ser incapaz de manejar una serie de violaciones tan masivas y sistemáticas que desafían al propio orden jurídico subyacente.<sup>100</sup> Además, la fiabilidad y confianza en las instituciones públicas puede haber menguado, particularmente en el contexto del sector de la justicia, la ley y el orden público, que fracasa con proteger a las mujeres en tiempos de crisis.<sup>101</sup> Las mujeres y niñas significativamente en desventaja estructural, política y simbólica sufren específicamente la condición débil y patriarcal del sector.

**Operar en continuidad:** Las [Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria: Reducir el riesgo, promover la resiliencia e impulsar la recuperación](#) de la IASC (las Directrices) son una referencia importante de las Naciones Unidas para auxiliar a los actores humanitarios y las comunidades afectadas por

Las situaciones de crisis contribuyen al rompimiento de las instituciones protectoras, como la familia y las instituciones de justicia formal e informal.

conflicto armado, desastres naturales y otras emergencias humanitarias a coordinar, planificar, implementar, vigilar y evaluar acciones esenciales para la prevención y mitigación de la VSG en todas las fases de la respuesta humanitaria.

Las Directrices destacan entre los actores el deber de proteger a aquellos afectados por la crisis, incluida la protección contra la VSG. Llama a una coordinación y acción efectivas durante las fases iniciales de preparación para la emergencia y recomienda que se pongan a disposición de las mujeres y niñas apoyos y servicios de justicia. Además, determina que el objetivo de la acción humanitaria debe ser: (a) reducir el riesgo de la VSG mediante la prevención y mitigación de estrategias en todas las áreas de respuesta humanitaria desde la fase previa a la emergencia hasta la recuperación; (b) promover la resiliencia mediante el fortalecimiento de los sistemas comunitarios y nacionales que previenen y mitigan la VSG, y permitiendo a las personas supervivientes y en riesgo de VSG el acceso a apoyos y atención; y (c) asistir en la recuperación de las comunidades y sociedades mediante el apoyo de la capacidad local y nacional para crear soluciones perdurables al problema de la VSG.<sup>102</sup>

Es crucial que la programación aborde los posibles impedimentos jurídicos para la igualdad ante la ley.<sup>103</sup> Las áreas de atención deben incluir la ley de herencias, los derechos de propiedad y tierras, el matrimonio infantil y la violencia doméstica. En muchos contextos, las mujeres no pueden ser propietarias de tierra o bienes de acuerdo con leyes formales o informales discriminatorias. La restitución de la propiedad con atención al género debe incluir el derecho de las mujeres a ser propietarias de tierra, vivienda y otros bienes, y debe complementarse con esfuerzos dirigidos a reformar las normas sociales que impiden que las mujeres sean dueñas de propiedades.<sup>104</sup>

A medida que los países salen del conflicto y entran al desarrollo, los procesos de justicia suelen preceder al (re)desarrollo institucional formal, ya que los contornos del diseño institucional están fuertemente influenciados por los desarrollos que suceden con anticipación. Por lo tanto, a medida que un Estado o comunidad comienza su transición y se aleja del periodo de conflicto o régimen autoritario, se requiere lo antes posible que se tomen medidas para un proceso con perspectiva de género que aborde la impunidad con la participación activa y colaboración de las mujeres supervivientes de la violencia y sus defensores. Es crucial para un proceso con perspectiva de género la inclusión explícita del acceso de las mujeres a la justicia como un principio subyacente dentro de los mandatos del sector de la justicia, la ley y el orden público. La referencia clara al acceso de las mujeres a la justicia en los mandatos del sector reafirma las obligaciones institucionales y, de esta manera, presiona al Estado para que realice su trabajo de forma proactiva y consistente con una perspectiva de género. Al mismo tiempo, brinda a las activistas de los derechos de las mujeres un punto de apoyo para abogar por mayor inclusión, participación y supervisión.

**Ser sensibles a las necesidades y circunstancias de las supervivientes de la VSG:** Se debe reconocer que muchas supervivientes de violaciones específicas, particularmente de violencia sexual, pudieron haber decidido no hablar sobre los daños que sufrieron durante las etapas de crisis, reconstrucción y reforma, por temor a que al revelar la verdad pudiera empeorar su situación que al guardar en silencio su sufrimiento. Por consiguiente, deben mantenerse vías abiertas para ellas si decidiesen recibir servicios sin ser forzadas a decir la verdad en público.<sup>105</sup> Los plazos para demandar reparación no deberían ser excesivamente restrictivos y las reglas probatorias deberían ser flexibles<sup>106</sup> y deberían emplearse acercamientos creativos para llegar a las supervivientes que se sienten incapaces de acceder a los servicios de justicia. Es fundamental que las supervivientes tengan recursos de asistencia técnica (como especialistas y orientadores capacitados) para ayudarlas con las etapas administrativas necesarias para obtener vías de recurso y otras formas de apoyo. Fuera de

Las supervivientes de la violencia deben recibir protección, apoyo y asistencia en todas las fases de una crisis, en el periodo posterior a la crisis y en la recuperación.

Las supervivientes de violencia podrían permanecer calladas sobre los daños que sufrieron durante el conflicto debido al deterioro de la confianza en las instituciones de justicia.

las necesidades jurídicas, se deben realizar esfuerzos para abordar las necesidades médicas, psicosociales y económicas de las supervivientes. Esto requerirá acceso a servicios de salud reproductiva y maternal adecuados (p. ej., abordar embarazos que surgen de esclavización u otras formas de violencia sexual y explotación durante combate); proveer manutención infantil pertinente; asistencia para reclamar y reconstruir propiedad (p. ej., tierras heredadas, tierras de cultivo existentes y lugares de residencia); y protección social a largo plazo cuando las mujeres se vean obligadas a tomar el papel de cabezas de familia.<sup>107</sup>

**Promover la participación de las supervivientes:** Las supervivientes deben estar involucradas en todos los aspectos de la consolidación de la paz, las reformas institucionales y los procesos de reforma legislativa y constitucional. Esto se puede realizar mediante campañas de divulgación bien organizadas que idealmente inicien durante las fases de crisis y reconstrucción y continúen conforme la sociedad comience a moverse a las fases de transición y transformación. La divulgación es un proceso bidireccional que involucra interactuar con las supervivientes y sus representantes. Debe respetar la dignidad de las supervivientes y formar parte de un proceso que apunte a fortalecer su reconocimiento y aceptación social, debe responder a características de las mujeres y niñas con altos niveles de analfabetización, pobreza, escasez de transporte e instituciones financieras y profundas fracturas sociales (género, etnia, idioma, clase, religión, diferencias urbanas, rurales y subregionales), todo lo cual impide su acceso a la justicia. Las instituciones del sector de la justicia y la seguridad deben facilitar la divulgación a través de trabajar con grupos liderados por personas supervivientes o las OSC que las personas supervivientes y las comunidades marginadas ya conocen y consideran confiables.

**Mantener la justicia transicional y evitar caer en la impunidad:** Los programas deben combatir proactivamente la tendencia de la VSG a escalar en los contextos posteriores a las crisis.<sup>108</sup> El cambio de la violencia pública a la esfera privada acompaña frecuentemente a las transiciones a la “paz”, ya que los hombres proyectan su agresión y hostilidad y explotan la oportunidad de experimentar con los nuevos límites impuestos y ver hasta dónde pueden llegar en el trato con las mujeres en los entornos domésticos. Mientras los esfuerzos de la justicia transicional y la programación subsecuente buscan remediar los efectos de daños anteriores, los asociados y profesionales para el desarrollo deben asegurar que la implementación esté acompañada por una serie de medidas de protección sustantivas, que puedan ayudar a asegurar la prevención y la reparación del abuso doméstico generalizado (y de género en un sentido más amplio) en las secuelas del conflicto.

**Apoyar la implementación de las recomendaciones de las Comisiones de la verdad:** Al Comité de la CEDAW le preocupa con frecuencia que no se implementen las recomendaciones de las Comisiones de la verdad y la reconciliación en relación con las repatriaciones y medidas de protección postconflicto para las mujeres, por lo que sugiere la necesidad de asignar fondos suficientes para la implementación de dichas recomendaciones (p. ej., reformas a las leyes discriminatorias formales e informales y la reconstrucción de las instituciones de justicia desde una perspectiva de género) para la rehabilitación total y efectiva, la reintegración a la sociedad y la compensación de las mujeres y niñas afectadas por la VSG mediante programas de reparaciones.<sup>109</sup>

**Reparaciones:** A medida que los países salen del conflicto y entran a las fases de transición, transformación y desarrollo, es crucial que los programadores de justicia también sean conscientes de las vías de recurso y reparaciones que deben darse a las mujeres. En el periodo de transición, la mayoría de las mujeres no habrá recibido soluciones jurídicas y reparaciones por los crímenes y daños que sufrieron, incluso si los mecanismos de justicia transicional son funcionales. Por lo tanto, los programadores deben estar especialmente atentos para asegurar que los sistemas y las instituciones de justicia (re)establecidos en las fases

Las personas supervivientes y sus defensores deben participar plenamente en todos los esfuerzos de transición, recuperación y reconstrucción.

Las instituciones de justicia formal e informal deben construirse sobre los esfuerzos de la justicia transicional, que incluyen a las Comisiones de la verdad, para prevenir más violaciones a los derechos de la mujer.

Las reparaciones deben ser específicas del contexto y relevantes para las diversas necesidades y experiencias de las mujeres.

de transformación y desarrollo se armonicen con la naturaleza no resuelta de las violaciones sufridas, y sean capaces de garantizar que se respeten los derechos de las mujeres. En este contexto, es importante tener en mente que no todos los países decidirán presentarse ante un tribunal formal de crímenes de guerra para encarar las atrocidades. Colombia, Guatemala y Uganda utilizan sus tribunales regulares respectivos para llevar a cabo esta función.<sup>110</sup> En dichas instancias, se vuelve necesario para el sistema de las Naciones Unidas brindar apoyo integral a los sistemas de justicia nacionales para que reconozcan las normas internacionales relacionadas con las reparaciones y asegurar que dichas salvaguardas se reflejen plenamente en la legislación y la práctica local. Es probable que la reunificación familiar y el entierro apropiado de los fallecidos tarde décadas y que se extienda más allá de cualquier periodo de justicia de transición. Por lo tanto, una forma de compensación que suele tener un papel crucial en la transición postconflicto es la "búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas".<sup>111</sup> Mientras se realizan estos procesos, muchas supervivientes pueden permanecer en una conmoción jurídica, cultural, emocional o espiritual.

# APÉNDICES

## Apéndice I

**CUADRO A.3.1 Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33**

Metas e indicadores del ODS	CEDAW GR 30	CEDAW GR 33
<p>5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo</p> <p>5.1.1 Si existen o no marcos jurídicos establecidos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razones de sexo</p> <p>5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y explotación sexual y otros tipos de explotación</p> <p>5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho</p> <p>5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado, y la mutilación genital femenina</p>	<p><b>Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b></p> <p>38(a) Prohibir todas las formas de violencia de género por parte de actores pertenecientes y no al Estado, incluyendo mediante legislación, políticas y protocolos; (b) Prevenir, investigar y castigar todas las formas de violencia de género, en especial, violencia sexual perpetrada por actores pertenecientes y no al Estado, e implementar una política de cero tolerancia; ... e) Asignar suficientes recursos y adoptar medidas eficaces para garantizar que las víctimas de la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, tengan acceso a servicios integrales de salud, atención de salud mental y apoyo psicosocial; ... g) Invertir en competencia técnica y asignar recursos para abordar las necesidades específicas de las mujeres y las niñas que son víctimas de la violencia, incluidos los efectos de la violencia sexual para su salud reproductiva;</p>	<p>51(a) Ejercer la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y proporcionar reparaciones por todos los crímenes cometidos contra la mujer por actores pertenecientes o no al estado; (b) Asegurar que las limitaciones reglamentarias cumplan con los intereses de las víctimas; ... d) Tomar medidas apropiadas para crear un entorno de apoyo que aliente a las mujeres a reclamar sus derechos, denunciar delitos cometidos contra ellas y participar activamente en los procesos de la justicia penal; y tomen medidas para prevenir las represalias contra las mujeres que recurren al sistema de justicia. Deben tratar de establecer un sistema de consultas con grupos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil para elaborar leyes, políticas y programas en esta esfera; (e) Tomar medidas, incluida la promulgación de legislación, para proteger a la mujer contra delitos leves y delitos cibernéticos; ... (h) Revisar las normas sobre pruebas y su aplicación específicamente en casos de violencia contra la mujer. Se deben adoptar medidas, teniendo debidamente en cuenta los derechos a un juicio justo de las víctimas y los defensores en los procedimientos penales, para asegurar que no se restrinjan excesivamente los requisitos probatorios, y que</p>

<p>5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir 15 años y antes de cumplir 18 años.</p> <p>5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres los mismos derechos a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y control de la tierra y otras formas de propiedad, servicios financieros, herencia y recursos naturales.</p> <p>5.a.1 (a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y (b) proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia</p> <p>5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.</p> <p>Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</p> <p>16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos</p>	<p>no sean excesivamente inflexibles o estén influenciados por estereotipos de género;</p>
<p>5.3.1 Garantizar el acceso de las mujeres y las niñas a la justicia; adoptar procedimientos de investigación que tengan en cuenta el género para abordar la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual; realizar sesiones de capacitación y adoptar códigos de conducta y protocolos que tengan en cuenta las cuestiones de género para la policía y el ejército, incluido el personal de mantenimiento de la paz; y desarrollen la capacidad de los jueces, incluso en el contexto de los mecanismos de justicia de transición, para garantizar su independencia, imparcialidad e integridad;</p> <p>(d) Recopilar datos, y armonizar métodos de recopilación de datos sobre la incidencia y prevalencia de la violencia por razón de género, en particular la violencia sexual, en distintos entornos y en función de las distintas categorías de mujeres; ... f) Desarrollar y distribuir procedimientos operativos estándar y vías de remisión para vincular a los agentes de seguridad con las entidades que prestan servicios en relación con la violencia por razón de género, incluidos los centros intergrados con servicios médicos, jurídicos y psicosociales para las supervivientes de la violencia sexual, los centros comunitarios multifuncionales que vinculan la asistencia inmediata con el empoderamiento y la reintegración económicos y sociales y los dispensarios móviles;</p>	<p><b>Instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b></p> <p>16(b) En casos de violencia contra la mujer, asegurar el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos, psicosociales y de orientación;</p> <p>29(f) Aplicar medidas de fomento de la capacidad para jueces, fiscales, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con los derechos humanos, incluida la Convención y la jurisprudencia establecida por el Comité, y sobre la aplicación de leyes que prohíban la discriminación contra la mujer.</p> <p>51(c) Tomar medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en su interacción con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y considerar la posibilidad de establecer dependencias especializadas en cuestiones de género dentro de las fuerzas del orden y los sistemas penales y de enjuiciamiento: ... (i) Mejorar la respuesta de su justicia penal a la violencia en el hogar, lo que se puede hacer mediante el registro de las llamadas de emergencia, tomando pruebas fotográficas de la destrucción de bienes así como señales de violencia; y los informes de los médicos o trabajadores sociales, que pueden demostrar cómo la violencia, aun cuando se cometa sin testigos, tiene efectos materiales sobre el bienestar físico, mental y social de las víctimas; (k) Elaborar protocolos para la policía y los proveedores de servicios de salud relativos a la reunión y conservación de las pruebas forenses en casos de violencia contra la mujer; y capacitar a un número suficiente de funcionarios forenses, de policía y jurídicos para investigar de manera competente los actos delictivos;</p>

<p>16.3.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflicto reconocidos oficialmente</p> <p>16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades</p>	<p><b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b></p> <p>46(b) Garantizar la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales, lo que incluye a las fuerzas armadas, la policía, las instituciones judiciales y los mecanismos de justicia de transición (judiciales y no judiciales) que se ocupan de los delitos cometidos durante el conflicto; (c) Garantizar que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos; (d) Proporcionar capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores a conflictos.</p>	<p>37(b) Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes, sensibles a las cuestiones de género, respetuosos de la confidencialidad y que tengan el tiempo suficiente para defender a sus clientes;</p> <p>(c) Realizar programas de información y promoción de los conocimientos para las mujeres sobre la existencia de proveedores de asistencia jurídica y defensa pública y las condiciones para obtenerlas, utilizando de manera efectiva la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar esos programas; (d) Desarrollar asociaciones con proveedores no gubernamentales competentes de asistencia jurídica y/o asistentes jurídicos para ofrecer a las mujeres información y asistencia cuando actúan en procesos judiciales o cuasi judiciales y sistemas de justicia tradicional;</p>
---	---	---

## Apéndice II: Estudios de caso en países

### Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

#### Disponibilidad

##### RECUADRO A.3.1 Ampliación del acceso de las mujeres a la justicia para casos de VSG en Sierra Leona

Reconocer la necesidad de mejorar significativamente el acceso de las mujeres a la justicia en áreas rurales en **Sierra Leona**, el Programa de acceso a la justicia del PNUD tomó un enfoque multifacético para abordar los obstáculos que enfrenta la justicia con perspectiva de género. El programa ayudó a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, incluida la capacidad de cientos de líderes comunitarias mujeres, para proteger a mujeres y niños contra la VSG, proteger y mejorar el acceso de las mujeres a los derechos de propiedad y tierras, y vigilar y evaluar el desempeño del sector de la justicia en estos temas. También proporcionaron ayuda jurídica a las mujeres y sus comunidades en los tribunales locales, en donde se manejan la mayoría de los casos en el sistema formal. En áreas más alejadas, el PNUD apoyó los tribunales móviles, con lo que se incrementaron la cantidad de casos presentados y resueltos. El Esquema de Ayuda Jurídica ha prestado asistencia jurídica a ciudadanos de escasos recursos que buscan justicia. Finalmente, apoyaron la operación de tribunales sabatinos para la VSG en dos de las ciudades más grandes, para que los casos de VSG se manejen de forma oportuna.

Fuentes: [Fortalecimiento del estado de derecho en situaciones frágiles y afectadas por crisis](#) del PNUD, Informe anual del programa global 2013, págs. 16-17, (Nueva York, 2014) e “Inventario sobre violencia contra la mujer, 2014-2016” del PNUD, págs. 12, 30, (2016). (Inédito).

##### RECUADRO A.3.2 Las Naciones Unidas apoyan a la Unidad de Personas en Condición de Vulnerabilidad en Timor Oriental

En el año 2000, la policía de las Naciones Unidas (UNPOL) en **Timor Oriental** creó una unidad para personas vulnerables encargada de investigar los casos de violencia doméstica, violaciones sexuales, delitos contra menores y trata de seres humanos. Hoy en día, la unidad se ha convertido en un componente crucial de la Policía Nacional de Timor Oriental. Sus funcionarias y funcionarios especializados representan un recurso muy valioso para las comunidades, ya que prestan asistencia personal a las personas supervivientes en las notificaciones y enjuiciamientos, e interactúan directamente con la comunidad. A través de una red complementaria integrada por 35 centros comunitarios distribuidos por todo el territorio de Timor Oriental se ofrecen servicios de mediación, recuperación física y emocional, asistencia jurídica y capacitación práctica a las personas supervivientes. Estos centros se han convertido asimismo en espacios para el desarrollo de capacidades y para reuniones de las organizaciones de mujeres, convirtiéndose ahora en un recurso de empoderamiento para todas las mujeres, no solo para las supervivientes de la violencia de género. Aunque este enfoque ha sido exitoso, se requieren urgentemente más recursos para extender su impacto. Los integrantes de la unidad todavía carecen de vehículos y equipos suficientes para llegar a las personas supervivientes ubicadas en zonas remotas.

Fuente: ONU-Mujeres, [Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#), pág. 181, (Nueva York, 2015).

#### Accesibilidad

##### RECUADRO A.3.3 Apoyo del PNUD para tribunales especializados sobre violencia de género

El PNUD trabaja con la judicatura de **Zambia** para poner en marcha los primeros dos tribunales de vía rápida del país, especializados en violencia contra la mujer. Estos tribunales manejaron 224 casos en 2016, capacitaron a 65 jueces de instrucción y 310 fiscales y oficiales de policía con ayuda del PNUD. Además, se capacitó a 195 líderes tradicionales y árbitros locales para resolver casos de violencia de género,

lo que contribuyó al establecimiento de “centros de atención integral” contra la violencia de género en 11 jefaturas. Un jefe también estableció un tribunal de violencia de género en su jefatura. Estos esfuerzos llevaron a un incremento en las notificaciones de violencia de género de 15,153 en 2014 a 18,088 en 2015, incluso hechas por hombres, lo que indica un aumento de la concientización del público acerca de la reparación jurídica.

Fuente: PNUD, “Inventario de la violencia contra la mujer, 2014-2016”, pág. 13.

## Buena calidad

### RECUADRO A.3.4 El trabajo de “Médicos por los Derechos Humanos” en la RDC y Kenia

En la RDC y Kenia, el Programa sobre violencia sexual en zonas de conflicto de la asociación “Médicos por los Derechos Humanos” (PHR) trabaja para apoyar la reparación para las supervivientes de la violencia sexual al mejorar las capacidades de las comunidades sanitarias y jurídicas locales para denunciar delitos de violencia sexual. Mediante una serie de talleres de capacitación, PHR colabora con el personal experto local para capacitar a la plantilla médica, de enfermería y de orientación sobre casos de trauma psicosocial y recuperación, esto incluye la documentación de las consecuencias de salud, la garantía de provisión del tratamiento pertinente y el apoyo de asistencia jurídica y defensoría. Además de los profesionales de salud, PHR reconoce que los oficiales de policía, abogados y jueces necesitan apoyo para evaluar adecuadamente los casos de violencia sexual e interactuar con efectividad con los trabajadores sanitarios y las personas supervivientes. Por lo tanto, PHR trabaja también para fortalecer las capacidades de los organismos del orden público y las comunidades jurídicas, y establece conexiones entre los miembros de todos los sectores para crear una red de apoyo regional informal entre las partes interesadas que trabajan para combatir la violencia sexual. Al mejorar la perspectiva de que la evidencia puede sustentarse en un tribunal de justicia, y garantizar que las personas supervivientes serán tratadas con dignidad y respeto, las capacitaciones tienen como objetivo incrementar la probabilidad de que los perpetradores rindan cuentas y las personas supervivientes reciban reparación, además de que no ocurran futuras violaciones.

Fuente: Physicians for Human Rights, “Programa sobre violencia sexual en zonas de conflicto”, (2017), (consultado el 15 de marzo de 2018).

### RECUADRO A.3.5 Ejemplos del apoyo de la UNODC para desarrollar capacidades en la policía y los servicios fiscales para responder a la violencia contra las mujeres

La UNODC apoya los esfuerzos nacionales y regionales para el desarrollo de capacidades para mejorar las respuestas de la justicia penal con perspectiva de género ante la violencia contra las mujeres. En la región Asia-Pacífico, la UNODC impartió la capacitación llamada “Capacitación para instructores sobre respuestas eficaces en el enjuiciamiento de la violencia contra la mujer” para fiscales de 10 países del sudeste asiático, en colaboración con la ONU-Mujeres y el Instituto de Justicia de Tailandia. En Kenia, la UNODC elaboró un programa de capacitación sobre “Erradicación de la violencia sexual y de género: El papel del fiscal” y organizó una serie de cursos de capacitación de instructores dirigidos a fiscales, después de la cual se imparte una capacitación con pares realizada por los participantes en el nivel local. Mediante un programa plurianual de reforma de la policía, la UNODC apoya a la Policía Nacional de Kenia en la incorporación del género, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante la violencia de género y la mejora de los mecanismos de vigilancia. En Egipto, la UNODC elaboró manuales de capacitación para todos los actores de justicia penal pertinentes y realiza la capacitación de fiscales y médicos forenses de nivel sénior para ayudar a los cambios de actitud y prácticas en el manejo de casos de violencia contra la mujer. La UNODC también apoyó a la Oficina del Fiscal General a crear un sistema de gestión de datos para los casos de violencia contra la mujer y apoyó a la oficina de quejas del Consejo Nacional de Mujeres a través de entrenamiento del personal para que actúe como defensores de las personas supervivientes.

Fuentes: Naciones Unidas, ECOSOC, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe del Secretario General, [Uso y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal](#), párr. 27, 2 de marzo de 2015, E/CN.15/2015/8; [Ibid.](#), E/CN.15/2016/9, párr. 28, 18 de marzo de 2016; e [Ibid.](#), E/CN.15/2017/9, párrs. 32, 51, 8 de marzo de 2017.

## Recursos

### RECUADRO A.3.6 Un ejemplo de los esfuerzos para rehabilitar perpetradores de violencia en Georgia

Cada vez hay más evidencia que indica que para reducir la violencia doméstica es esencial trabajar con los perpetradores masculinos, además de realizar la intervención y garantizar la protección de la mujer. Incluso se reconoce que los programas para perpetradores son brecha clave que atender para la efectividad de los servicios prestados. En 2017, la ONU-Mujeres, en asociación con el Ministerio de Asuntos Penitenciarios y Libertad Condicional de Georgia y el generoso apoyo de la Unión Europea, realizó un taller para la elaboración de un Programa de rehabilitación para perpetradores de violencia contra la mujer y violencia doméstica.

El objetivo del taller fue formular el Programa de rehabilitación para perpetradores de violencia contra la mujer y violencia doméstica y desarrollar capacidades en los actores nacionales, incluidos los representantes del Ministerio de Asuntos Penitenciarios y Libertad Condicional y las organizaciones locales no gubernamentales, para instrumentar programas de rehabilitación acordes con las normas y mejores prácticas establecidas a nivel internacional. La iniciativa propone atender la brecha clave con intervenciones preventivas y programas de tratamiento para perpetradores de violencia contra mujeres y niñas y violencia doméstica, un compromiso del gobierno de Georgia adquirido por el Convenio del Consejo de Europa para la prevención y el combate de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, ratificado por Georgia en junio de 2017.

El proceso para la elaboración del programa se complementó con esfuerzos para introducir modificaciones legislativas al Código de procedimientos penales y al Código de delitos administrativos para garantizar que el programa de rehabilitación se utilice como condena alternativa para los perpetradores de violencia doméstica y/o como precondition para la libertad condicional, además de una de las condiciones de restricción en una orden de protección. El borrador de las modificaciones legislativas se formuló con el apoyo técnico de ONU-Mujeres y se presentará al Consejo de Igualdad de Género del Parlamento de Georgia para un análisis de fondo y su entrada en vigor a finales de 2017.

La iniciativa se fundamenta en el marco del proyecto “Unidos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres”, una acción multidimensional de tres años financiada por la Unión Europea y aplicada por la ONU-Mujeres con el objetivo de prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y eliminar sus causas y consecuencias en Georgia.

Fuente: ONU-Mujeres, “[Programa de rehabilitación para perpetradores de violencia contra la mujer y violencia doméstica, en curso](#)” (8 de diciembre de 2017).

### RECUADRO A.3.7 La RCA y la violencia contra las mujeres en Afganistán

Un informe de 2015 de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) y ACNUDH, Justicia a través de la mirada de las mujeres de Afganistán: Casos de violencia contra la mujer atendidos por mediación y arbitraje, documenta las experiencias de 110 mujeres afganas supervivientes de violencia (informe de UNAMA/ACNUDH). Las mujeres buscaron justicia mediante el sistema judicial y los mecanismos no judiciales, incluida la mediación, en todo el país entre agosto de 2014 y febrero de 2015. La mayoría de los casos se llevaron a mediación; solo 5% de los casos resueltos dieron origen a enjuiciamiento penal y/o sanciones contra los perpetradores. El marco jurídico formal en Afganistán ofrece opciones limitadas para que las mujeres que enfrentan la violencia debido a que se enfoca en las sanciones penales para los perpetradores y carece de disposiciones jurídicas para obtener órdenes de restricción y vías de recurso civil. El informe de UNAMA/ACNUDH mostró que las mujeres preferían la mediación en contextos informales debido a la corrupción, el abuso de poder y la falta de profesionalismo en las instituciones formales de justicia, además de las presiones familiares y culturales que desalientan las demandas formales. Las mujeres remarcaron el valor de la mediación como una forma ágil de resolver controversias y a la mayoría le preocupaba obtener reparación por la vía civil, como divorcio, convenios de custodia, y con un factor de seguridad, en oposición a las sanciones penales. Temían a las consecuencias económicas y sociales para ellas y sus familias y señalaban su dependencia

económica con los perpetradores además de la escasa protección jurídica de sus propiedades y otros derechos. Estos fueron los factores clave que les obstaculizaron iniciar acciones contra de los perpetradores. Por ejemplo, las mujeres que huyen de sus hogares maritales después de hacer una denuncia de violencia ante las autoridades, usualmente no tendrán a dónde ir si su casa pertenece al esposo. El informe recomendó que el Gobierno de Afganistán adoptara reformas jurídicas, institucionales y políticas para proteger mejor a las mujeres afganas que enfrentan violencia. Las reformas incluían ampliar las vías de recurso civil disponibles, fortalecer la capacidad del sistema de justicia penal para proteger a las supervivientes, adoptar normas comunes en todos los mecanismos judiciales y aplicar la Ley sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 2009 de forma más efectiva. El Representante Especial del Secretario General en Afganistán y presidente de UNAMA observó al publicar el informe de UNAMA/ACNUDH que los “casos de mediación en la violencia contra las mujeres requieren de apoyo y vigilancia para que puedan guiarse por los principios de consentimiento, seguridad, imparcialidad e inclusión”.

Fuentes: UNAMA y ACNUDH, [Justicia a través de la mirada de las mujeres de Afganistán: Casos de violencia contra la mujer atendidos por mediación y arbitraje](#), (Kabul, 2015) y ACNUDH, [“Afganistán: Reformas necesarias para asegurar la justicia para las mujeres víctimas de violencia. Informe de la ONU”](#), (19 de abril de 2015).

## Empoderamiento jurídico de las mujeres

### Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

#### **RECUADRO A.3.8** La voz de las mujeres en los canales de medios de comunicación masiva liderados por la comunidad en Fiji y Uganda

En **Fiji**, la red de medios de comunicación feministas FemLINKPACIFIC utiliza diálogos por radio y televisión para propiciar el encuentro entre las mujeres de áreas rurales y los oficiales del gobierno para debatir sobre los desafíos del desarrollo y la seguridad humana, ofreciendo una plataforma pública única para que las mujeres compartan sus ideas y perspectivas con quienes toman las decisiones gubernamentales y con el público por igual. FemLINKPACIFIC ha desempeñado un papel importante en el apoyo de la participación de las mujeres en la consolidación de la paz en la región, y en informar sobre el desarrollo y la aplicación del Plan de acción regional del Pacífico sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Otro ejemplo es MAMA FM, una estación de radio comunitaria en **Uganda** y una de las pocas estaciones de radio del mundo operada por mujeres. Para garantizar que las mujeres de las comunidades marginadas que no tienen acceso a la radio puedan escucharla, se organizaron “clubes de escucha para mujeres” en 15 distritos de Uganda, son espacios para que las mujeres se reúnan, escuchen y debatan. El canal de medios de MAMA FM es un ejemplo de cómo los medios pueden ser una herramienta doblemente poderosa, al difundir mensajes de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres a niveles comunitarios al tiempo que une a las mujeres para crear y fortalecer redes de consolidadores de la paz y personas encargadas de tomar decisiones.

Fuente: ONU-Mujeres, [Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#), págs. 290-291.

#### **RECUADRO A.3.9** Las OSC participan en litigios públicos y la defensa contra la violencia sexual en Etiopía

Con apoyo de la organización de defensa internacional Equality Now y la Asociación de abogadas de Etiopía (EWLA), una niña llamada Makeda que vivía en **Etiopía** y su padre interpusieron una demanda en 2003 por una compensación después de que la niña fue secuestrada y violada a la edad de 13 años, y después forzada a firmar un certificado de matrimonio que confería impunidad a su violador. La demanda ante los tribunales no tuvo un final favorable, pero en 2005, la comunidad etíope rechazó la ley que permitía a los violadores salir impunes al casarse con sus víctimas. En 2007, se presentó en nombre de Makeda una queja ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, argumentando

que el gobierno etíope no castigó al violador de Makeda e incumplió con sus obligaciones emanadas de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En 2014, la Comisión Africana resolvió que el caso era inadmisibile, y en 2016, casi 15 años después, la Comisión emitió una resolución histórica en la que declara que Etiopía incumplió su obligación de proteger a la niña y prevenir su secuestro, violación y matrimonio forzado, y solicitó que el Estado pagara \$150,000 a Makeda por su dolor y sufrimiento. También se le solicitó al Estado que aplicara medidas para tratar casos de matrimonio por secuestro y violación y para que Etiopía instrumentara capacitación judicial e informara de ellos a la Comisión.

Fuente: Adaptado de Equality Now, "[El caso de Makeda: violación, secuestro y matrimonio forzado](#)", (consultado el 15 de marzo de 2018).

#### **RECUADRO A.3.10 Defensa, empoderamiento y voz para las niñas de Kenia**

El caso de *C.K. et al. v. Kenia* (8/2012) se inició con los esfuerzos de abogadas de la Federación de Abogadas (FIDA-Kenia) que trabajaban en un albergue para mujeres y niñas de Kenia, un equipo internacional de abogadas voluntarias y asesoras constitucionales kenianas, en colaboración con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia. El caso fue un desafío contra el Estado interpuesto por las solicitantes, todas ellas niñas, algunas incluso de tres meses de edad, que habían sido violadas. La preparación de los medios de prueba y las actuaciones tomaron más de 18 meses y se interpusieron contra la policía de Kenia, el fiscal general y el ministro de justicia por inacción al investigar adecuadamente las acusaciones de violación y desfloración. El tribunal resolvió en favor de las solicitantes y sostuvo que la policía debe aplicar las leyes de Kenia que prohíben la desfloración (violación) y también que tiene la obligación de aplicar la ley para investigar los casos, entrevistar testigos y sospechosos y arrestar a los presuntos perpetradores de conformidad con las prácticas aceptadas internacionalmente. Como consecuencia, la policía de Kenia ha recibido capacitación acerca del manejo de casos e investigaciones de violación, y se cuenta con una nueva aplicación para celulares que enseña y empodera a las niñas para que conozcan sus derechos y actúen.

Fuentes: [C.K. et al. v. el Comisionado de Policía/Inspector General del Servicio Policial Nacional et al.](#), Petición No. 8 de 2012 y Joseph Boinnet, Kagwiria Mbogori y Fiona Sampson, "[Ciento sesenta niñas muestran el camino a las supervivientes de violación](#)", Daily Nation, (24 de abril de 2016).

## **Educación sobre los derechos de las mujeres**

#### **RECUADRO A.3.11 Despliegue de la campaña "HeForShe" en el combate de la violencia contra las mujeres, con un ejemplo de Malawi**

La campaña "HeForShe", creada por ONU-Mujeres, es un movimiento solidario en pro de la igualdad de género. Se puso en marcha en septiembre de 2014 por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, y la Embajadora de buena voluntad de la ONU-Mujeres, Emma Watson. Su plataforma especial única utiliza tecnología en línea, sin conexión y móvil para identificar y movilizar a los hombres para que se conviertan en agentes del cambio para lograr la igualdad de género. El compromiso de "HeForShe" manifiesta que la igualdad de género no es solo un problema de mujeres, sino un problema de derechos humanos que requiere la participación activa de hombres y niños. Hasta ahora, 1.6 millones se han comprometido con "HeForShe" y se han realizado 1000 millones de acciones por la igualdad de género.

La plataforma "HeForShe" ofrece herramientas e intervenciones especializadas para informar a hombres y niños, animándolos a evaluar y cambiar sus actitudes e intervenir proactivamente ante cualquier situación de discriminación o violencia. Por ejemplo, "HeForShe" ofrece tres medidas prácticas que pueden realizar hombres y mujeres para eliminar la violencia de género en sus comunidades: denunciar el

acoso y el abuso en línea, informarse sobre el tema mediante recursos digitales gratuitos y ser observadores activos. "HeForShe" utiliza a "Voces contra la Violencia", un programa educativo informal creado por la ONU-Mujeres y la Asociación Mundial de Guías Scouts, para ofrecer a la juventud herramientas para prevenir la violencia de género antes de que inicie. Se puede utilizar este tipo de programas educativos para apoyar la programación del acceso a la justicia y con ello apoyar el cambio normativo en las comunidades y la construcción de coaliciones para erradicar la violencia de género.

**Malawi** tiene uno de los índices más altos de matrimonio infantil en el mundo, con 1 de cada 2 niñas casada antes de los 18 años de edad. El movimiento "HeForShe" está solicitando la ayuda de hombres y niños para acabar con esta práctica nociva y apoyar la reforma de la ley del matrimonio y la familia en Malawi. El programa "HeForShe IMPACT 10x10x10" atrae a personas que toman decisiones clave en el gobierno, sociedades y universidades de todo el mundo para establecer compromisos en pro de la igualdad de género e impulsar el cambio desde arriba. Cuando el Presidente de la República de Malawi, Arthur Peter Mutharika, fue anunciado como un Campeón de IMPACT Jefe de Estado de HeForShe, se comprometió a tomar pasos revolucionarios para eliminar el matrimonio infantil y hacerlo una prioridad nacional. En 2015, Malawi aprobó la Ley de matrimonio, divorcio y relaciones familiares, un paso importante hacia la erradicación del matrimonio infantil. Malawi se compromete a aplicar plenamente esta ley y ha establecido un grupo de trabajo especializado en acabar con el matrimonio infantil, el cual informará directamente al Presidente. El grupo de trabajo tendrá varias responsabilidades clave: reunir e informar datos sobre la edad promedio para el matrimonio, el aumento de las dificultades o el rezago en los avances y convocar a las partes interesadas de todo el país. Además, el gobierno establecerá tribunales de matrimonio a nivel distrital para dirimir los casos y vigilar la aplicación de la ley. Finalmente, el gobierno se compromete a modificar el registro de matrimonios.

Fuentes: HeForShe, [En breve: Movimiento solidario para la igualdad de género de HeForShe-ONU-Mujeres](#), (New York, HeForShe y ONU-Mujeres, n.d.); Asociación Mundial de Guías Scouts y ONU-Mujeres, [Voces contra la violencia: Manual para líderes de grupo](#) (New York, 2013); ONU-Mujeres, [HeForShe](#), (2016); HeForShe, ["Actúa contra la violencia"](#), (2016); HeForShe ["Campeón IMPACT Jefe de Estado Arthur Peter Mutharika Presidente de la República de Malawi"](#), (2016). Todos los recursos de HeForShe se consultaron por internet el 15 de marzo de 2018.

### RECUADRO A.3.12 Trabajo para abordar la M/AGF en Senegal

Un ejemplo de planteamiento holístico es el programa de cambio social dirigido por Tostan, una OSC con base en **Senegal** que se enfoca en dos tipos de actividades: un programa educativo para instruir a un grupo de mujeres en un poblado y una estrategia de movilización que, en algunos casos, conduce a una declaración pública de rechazo hacia una práctica nociva. La campaña educativa incluye el tema de la M/AGF en una sesión, pero es reforzada en las sesiones sobre resolución de problemas, higiene, liderazgo, desarrollo infantil, etc. El programa educativo se imparte a través de clases comunitarias en poblados, los grupos son de alrededor de 30 mujeres que asisten tres veces por semana en un periodo de uno a dos años. Tostan contrata a un facilitador para impartir el programa educativo en el idioma local. Los líderes del poblado convocan a una reunión de todos los habitantes e informan a la comunidad sobre el programa que Tostan desea ofrecer. El otro componente principal exhorta a emitir declaraciones públicas como una forma para que las comunidades anuncien públicamente el abandono de prácticas tradicionales, como la M/AGF. La evaluación muestra que la mayoría de los poblados que participaron en el programa emitieron una declaración pública que expresaba su intención de abandonar estas prácticas, y muchos lo hicieron tras la declaración pública.

Fuente: Nafissatou J. Diop, Amadou Moreau y Hélène Benga, [Evaluación del impacto a largo plazo del Programa TOSTAN sobre el abandono de la M/AGF y el matrimonio infantil: Resultados de un estudio cualitativo en Senegal](#), pág. 1, (Dakar, Population Council, 2008).

## Consideraciones para los contextos afectados por crisis

### RECUADRO A.3.13 En búsqueda de las personas desaparecidas en Argentina

En **Argentina**, como consecuencia de uno de los primeros casos más conocidos de campañas de desaparición dirigidas por el Estado, los familiares y quienes tenían vínculos afectivos con las personas desaparecidas se vieron forzadas a subsistir en una situación de limbo jurídico por años, sin poder procesar los testamentos, vender los departamentos o cerrar las cuentas bancarias de sus seres queridos. Su única opción era declarar a su ser querido como “presuntamente muerto”, una decisión que no daba reconocimiento de la responsabilidad del Estado y, por lo tanto, se sentían agobiados con angustia psicológica y capitulación política que no estaban dispuestos a aceptar, excepto las personas económicamente desamparadas. Pero en 1994, se creó la nueva condición de “desaparición forzada”, que ofrecía una equivalencia jurídica a la muerte para fines de los asuntos civiles, pero no llegaba a reconocerse como una declaración de fallecimiento. Esta nueva categoría jurídica sirvió para que los familiares ejercieran el derecho para acceder a la propiedad de sus seres queridos, pero lo más importante, constituyó un avance que ofreció tanto reconocimiento implícito de su sufrimiento y cierta medida de apoyo institucional para salir del limbo psicológico (siempre y cuando estuvieran listos para hacerlo).

Fuente: Dyan Mazurana and Bretton J. McEvoy, “Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia”, pág. 29, (2017). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).

### RECUADRO A.3.14 Justicia para los crímenes de guerra cometidos contra mujeres indígenas en Guatemala

El enjuiciamiento de los crímenes cometidos durante los 36 años de la guerra civil de **Guatemala** se ha realizado a través de sus tribunales nacionales y no en tribunales especiales para crímenes de guerra. Un componente clave del trabajo de ONU-Mujeres en Guatemala ha sido brindar apoyo y asistencia técnica en casos estratégicos antes los tribunales, trabajar con las OSC e instituciones públicas con responsabilidades y obligaciones en este ámbito para el avance judicial de estos casos, especialmente aquellos relacionados con la violencia sexual en el contexto del conflicto armado (fortaleciendo los procesos de la justicia transicional). El 27 de enero de 2016 se obtuvo una victoria importante con el veredicto de culpabilidad contra dos militares por crímenes de guerra ocurridos entre 1982 y 1983; crímenes de esclavismo sexual, violación, desapariciones forzadas, malos tratos y discriminación contra 11 mujeres mayas de la etnia kekchí que vivían cerca del destacamento Sepur Zarco en el departamento de Izabal. Este veredicto representó un logro importante después de muchos años de lucha, en los que se unieron de forma sinérgica y complementarias varios actores y fuerzas de una amplia gama de áreas. La ONU-Mujeres Guatemala fue parte de esta suma de esfuerzos, cuyo resultado no solo estableció un precedente histórico y mundial, sino que al ser la primera vez que la violencia sexual se juzgó como crimen de guerra en una corte nacional, fortaleció el estado de derecho, generó avances en las garantías de no repetición y reparó la dignidad de las mujeres en el país.

Fuentes: ONU-Mujeres, “[Sepur Zarco: En busca de la verdad, la justicia y las reparaciones](#)”, (22 de octubre de 2017) y Leitmotiv, [Estudio de caso de Guatemala: Avances y retos de la justicia especializada](#), Evaluación Regional de Acceso a Justicia como mecanismo de prevención para acabar con la violencia contra las mujeres 2011-2015, preparado para ONU-Mujeres, págs. 14-17, (n.p., 2016).

### RECUADRO A.3.15 La Comisión de equidad y reconciliación de Marruecos

La Comisión de equidad y reconciliación de **Marruecos** rompió con la ley de herencia tradicional, que disponía para las hijas la mitad de la suma otorgada a los hijos, y en su lugar recomendó pagos iguales a las mujeres y a los hombres de la familia. La recomendación de la Comisión se implementó subsecuentemente como lo propuso el Estado de Marruecos. Este logro se complementó con la reforma de 2004 al Código de Familia de Marruecos y con la adopción en 2011 de una nueva constitución en Marruecos que garantiza la igualdad de género. Sin embargo, a pesar de estas victorias, en Marruecos los asuntos de herencias siguen enraizados en dogmas islámicos cuya legislación estipula que los hombres

reciban el doble de herencia de sus parientes femeninos. El Consejo Nacional para los Derechos Humanos de Marruecos (CNDH), encargado de dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión, sigue presionando para conseguir una reforma de igualdad de género. Las mujeres activistas y la ONU-Mujeres trabajan para exhortar y apoyar a la CNDH para que utilice estos logros previos y la ley internacional como fundamento para impugnar la ley de herencia de Marruecos y garantizar la igualdad y no discriminación ante la ley para niñas y mujeres. La CNDH recomienda en su informe de 2015: “modificar el Código familiar para otorgar a las mujeres derechos iguales en el matrimonio, divorcio, relaciones con hijos y herencia, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución y el artículo 16 de la CEDAW”.

Fuentes: Conseil National des Droits de l'Homme, [Balance sobre la igualdad y la paridad en Marruecos: preservar y hacer más efectivos las finalidades y los objetivos constitucionales](#), Resumen ejecutivo, pág. 4, (Rabat, 2015) y “Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia” de Mazurana y McEvoy, pág. 25.

## Apéndice III: Recursos adicionales

- War Child Canada, [Una guía para la protección jurídica contra la violencia sexual y de género en emergencias graves](#), (2016)
- ONU-Mujeres: [Los productores de cambio: Un kit de herramientas para activistas jóvenes para terminar con la violencia contra las mujeres y niñas](#), (2014)
- Naciones Unidas, [Nota orientativa del Secretario General. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos](#), (2014)
- UNFPA, [El papel de los datos al abordar la violencia contra las mujeres y niñas](#), (2013)
- ONU-Mujeres, [Centro virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas](#), (2012)

# NOTAS FINALES

- 1 Consulte el UNFPA, *Estándares mínimos para la prevención y respuesta a la violencia de género en situaciones de emergencia*, (Nueva York, 2015); UNFPA, *Adolescentes mujeres durante los desastres y los conflictos: intervenciones para mejorar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva*, (Nueva York, 2016); UNICEF, División de datos, Investigación y políticas, *Una situación habitual, Violencia en las vidas de los niños y los adolescentes* (Nueva York, 2017); UNICEF, *Un niño es un niño: protección de la violencia, el abuso y la explotación a los niños y niñas en tránsito*, (Nueva York, 2017); UNICEF y OIM, *Una terrible travesía: Los niños y jóvenes en tránsito a través del Mediterráneo están en peligro de ser víctimas de la trata y la explotación*, (Nueva York y Ginebra, 2017); UNODC, *Estudio mundial sobre el homicidio 2011, Tendencias, contextos, datos*, (Viena, 2011); UNODC, *Estudio mundial sobre el homicidio 2013, Tendencias, contextos, datos*, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta 14.IV.1); UNODC, *Informe Global sobre Trata de Personas 2016*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de ventas E.16.IV.6); UNODC, “Estudio de 2017 de las Naciones Unidas sobre Tendencias del Delito y Operaciones de los Sistemas de Justicia Penal (2017 UN-CTS)” disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/cts-data-collection.html> (consultado el 15 de marzo de 2018); UNESCO y ONU-Mujeres, *Orientación mundial sobre la violencia escolar por razón de género*, (París y Nueva York, 2016); ONU-Mujeres, *Mutilación/escisión genital femenina y la violencia contra las mujeres y las niñas: fortalecimiento de los vínculos de política entre las diferentes formas de violencia*, (Nueva York, 2017); y la OMS, *Plan de acción mundial para fortalecer la función del sistema de salud en el marco de una respuesta nacional multisectorial para abordar la violencia interpersonal, en particular contra las mujeres y las niñas, y contra los niños en general*, (Ginebra, 2016).
- 2 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, párrs. 6, 14, 30(b), 26 de julio de 2017, CEDAW/C/GC/35 y Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104.
- 3 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Victoria Tauli Corpuz, párr. 47, 6 de agosto de 2015, A/HRC/30/41.
- 4 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género*, párr. 2, 19 de abril de 2017, A/HRC/35/36.
- 5 Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, art. 1, 18 de diciembre de 1979, A/RES/34/180 y CEDAW/C/GC/35, párrs. 1, 21.
- 6 CEDAW/C/GC/35, párr. 18.
- 7 A/RES/48/104, art. 1.
- 8 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 19: La violencia contra la mujer*, párr. 6, 1992, A/47/38. En estas herramientas se utilizan los términos “violencia por razón de género” y “violencia contra las mujeres” de forma indistinta.
- 9 A/RES/48/104, art. 2.
- 10 Ibid.
- 11 Ibid.
- 12 ONU-Mujeres, Centro Virtual de Conocimiento para eliminar la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, “Glosario de términos de las secciones Fundamentos y Monitoreo y Evaluación”, (2012), disponible en inglés en <http://www.endvawnow.org/en/articles/347-glossary-of-terms-from-programming-essentials-and-monitoring-and-evaluation-sections.html> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 13 Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, párrs. 114-116, 27 de octubre de 1995, A/CONF.177/20 y A/CONF.177/20/Add.1.

- 14 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW y Comité de los Derechos del Niño, *Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta*, párr. 15, 14 de noviembre de 2014, CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18.
- 15 Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, art. 7(1)(g), 12 de julio de 1998, A/CONF.183/9.
- 16 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, pág. 13, (Panamá, 2015).
- 17 Consulte la Resolución 68/191 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género*, nota al pie de página 1, 18 de diciembre de 2013, A/RES/68/191.
- 18 ACNUDH y ONU-Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, pág. 13.
- 19 ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, “Módulo 3: Judiciales y policiales” del *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 10, (Nueva York, 2015).
- 20 Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Anexo, párr. 18, 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/147.
- 21 Christine Evans, *El derecho a la reparación en el derecho internacional para las víctimas de los conflictos armados*, pág. 218, (Cambridge, Cambridge University Press, 2012).
- 22 ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, “Módulo 1: Descripción general e introducción” del *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 9, (Nueva York, 2015).
- 23 CIJ, *Acceso de las mujeres a la justicia sobre la violencia de género: Guía para profesionales*, núm. 12, págs. 3-4, (Ginebra, 2016).
- 24 Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, Anexo, párr. 15(c), nota al pie 22, 21 de diciembre de 2010, A/RES/65/228.
- 25 Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración y programa de acción de Viena*, párr. 30, 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23.
- 26 ACNUDH, *Nota técnica sobre el derecho internacional y la política de la ONU que regula las amnistías*, págs. 1-2, (Ginebra, 2013).
- 27 Consulte al Anexo de A/RES/65/228.
- 28 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Dubravka Simonovic, párr. 67, 13 de junio de 2017, A/HRC/35/30.
- 29 A/RES/34/180, art. 9.
- 30 Ibid., art. 15(2).
- 31 Ibid., art. 16.
- 32 Ibid., art. 5(a).
- 33 ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional, (2016), disponible en <http://constitutions.unwomen.org/en/dashboard> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 34 ONU-Mujeres, “El Parlamento de Malawi aprueba una enmienda para poner fin al matrimonio infantil”, (22 de febrero de 2017), disponible en <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/2/news-malawi-parliament-adopts-amendment-to-end-child-marriage> y ONU-Mujeres, “Cuando las niñas reciben educación,

- todo es posible”, (10 de marzo de 2017), disponible en <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/3/news-malawi-chief-receives-vital-voices-award>.
- 35 ONU-Mujeres, “Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas”, disponible en <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (consultado el 15 de marzo de 2018) y ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para la materialización los derechos*, pág. 28, (Nueva York, 2015).
  - 36 UNFPA, “Preguntas frecuentes sobre la mutilación genital femenina (MGF)”, disponible en [http://www.unfpa.org/resources/female-genital-mutilation-fgm-frequently-asked-questions#banned\\_by\\_law](http://www.unfpa.org/resources/female-genital-mutilation-fgm-frequently-asked-questions#banned_by_law) (consultado el 15 de marzo de 2018).
  - 37 A/HRC/35/30, párrs. 82-88.
  - 38 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, párr. 19(b), 3 de agosto de 2015, CEDAW/C/GC/33.
  - 39 DAM/DAES, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 52, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.10.IV.2) y UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 85, (Nueva York, Naciones Unidas, 2014).
  - 40 DAM/DAES, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 52.
  - 41 A/RES/65/228, Anexo, párrs. 15(a)-(b).
  - 42 Ibid., Anexo, párr. 17. Consulte DAM/DAES, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, págs. 50-51.
  - 43 A/RES/60/147, Anexo, párrs. 6-7.
  - 44 Ibid., Anexo, párr. 10.
  - 45 Para ver otros ejemplos de buena práctica en la declaración de objetivos, consulte Filipinas, Ley Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos de 2004, Ley Núm. 9262 de la República, secc. 2, (8 de marzo de 2004) y Papúa Nueva Guinea, Ley de protección de la familia de 2013, Ley Núm. 29, secc. 3, (18 de septiembre de 2013).
  - 46 ONU-Mujeres, *La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing cumplen 20 años*, Informe de síntesis, pág. 21, (Nueva York, 2015).
  - 47 Ibid.
  - 48 Enrique Gracia, “La violencia contra la mujer infligida por su pareja y las actitudes de culpabilidad de las víctimas entre los europeos”, *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 92, núm. 5, pág. 380, (Ginebra, OMS, 2014).
  - 49 A/RES/65/228, anexo, párr. 16(b).
  - 50 UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 65.
  - 51 CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, párr. 62.
  - 52 Consulte la A/RES/65/228, anexo, párrs. 22-24 y UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, págs. 88-91.
  - 53 UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 35.
  - 54 Ibid., págs. 45-49.
  - 55 CEDAW/C/GC/33, párr. 16(b).
  - 56 A/HRC/35/30, párr. 68.
  - 57 Consejo de Europa, *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, art. 56(1)(e), 11 de mayo de 2011, Serie de Tratados del Consejo de Europa, núm 210.
  - 58 Consulte al Anexo de A/RES/65/228.
  - 59 UNODC y PNUD, *Informe mundial, Estudio mundial sobre asistencia jurídica*, pág. 78, (Viena y Nueva York, Naciones Unidas, 2016).

- 60 “Módulo 3: Judiciales y policiales”, en *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 9.
- 61 DAM/DAES, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 39. Consulte ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, (Nueva York, 2015).
- 62 Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, Anexo, párr. 52, 20 de diciembre de 2012, A/RES/67/187.
- 63 Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, párr. 273, 6 de julio de 2006, A/61/122/Add.1.
- 64 DAM/DAES, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, pág. 41. Consulte ACNUDH y ONU-Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, pág. 29.
- 65 “Módulo 1: Descripción general e introducción” del *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 17.
- 66 UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 77.
- 67 CEDAW/C/GC/33, párr. 19(b) y CEDAW/C/GC/35, párr. 33.
- 68 Consulte India, Ley de Protección de las Mujeres contra la Violencia Doméstica, 2005, Ley núm. 43 de 2005, secc. 18, (13 de septiembre de 2005) para un ejemplo de buena práctica de las condiciones obligatorias de una orden de protección.
- 69 CEDAW/C/GC/35, párr. 33(b).
- 70 Naciones Unidas, Nota orientativa del Secretario General, *Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos*, págs. 5-15, (Nueva York, 2014).
- 71 Dyan Mazurana y Bretton J. McEvoy, “Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia”, pág. 17, (2017). Informe preparado para la ONU-Mujeres. (Inédito).
- 72 UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 86.
- 73 Ibid.
- 74 Ibid.
- 75 Ibid., págs. 85-86.
- 76 Ibid.
- 77 A/HRC/35/30, párrs. 110-111.
- 78 CEDAW/C/GC/33, párr. 57.
- 79 Ibid.
- 80 “Módulo 3: Judiciales y policiales”, en *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 21.
- 81 UNODC, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, pág. 77.
- 82 Para un ejemplo de buena práctica de un mecanismo de presentación de informes, consulte España, Ley Orgánica 1/28 de diciembre de 2004, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, art. 30.2, que exige que el Observatorio Estatal de la Violencia contra la Mujer emita un informe anual al Gobierno y a las comunidades autónomas sobre los tipos de delitos cometidos, la eficacia de las medidas adoptadas para proteger a las sobrevivientes e identificar las áreas de reforma jurídica que garanticen que las medidas adoptadas confieran en la práctica una protección suficiente a las sobrevivientes de la violencia de género.
- 83 CEDAW/C/GC/33, párr. 51(d).

- 84 ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: En busca de la justicia*, págs. 59-62, (Nueva York, 2011).
- 85 Ibid., pág. 59.
- 86 Ibid., pág. 60.
- 87 Consulte “Derechos Humanos” y “Asuntos económicos, sociales y culturales”, Derechos, Salvaguardas e Igualdad de oportunidades, *Acuerdo entre el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de Irlanda*, (10 de abril de 1998).
- 88 “Módulo 3: Judiciales y policiales”, en *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 25.
- 89 ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, “Módulo 4: Servicios sociales”, en *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad*, pág. 17, (Nueva York, 2015).
- 90 Consejo de Europa, *Convención para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica*, el art. 14(1) establece “igualdad entre mujeres y hombres, los papeles no estereotipados de los géneros, el respeto mutuo, la solución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales, la violencia contra las mujeres por razones de género y el derecho a la integridad personal”. Consulte también OEA, *A-61: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”*, Art. 8(b), 9 de junio de 1994 que establece que los Estados Partes convienen en adoptar programas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer”. Con respecto a la educación sexual, consulte Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 24: Artículo 12 de la Convención (la mujer y la salud)*, arts. 18, 23, 31(b), 1999, A/54/38/Rev.1, cáp. I.
- 91 CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, párr. 62.
- 92 A/RES/34/180, arts. 10, 14(2)(d), 16(1)(e) y Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, arts. 28-29, 20 de noviembre de 1989, A/RES/44/25.
- 93 War Child Canada, *Una guía para la protección jurídica contra la violencia sexual y de género en emergencias graves*, pág. 19, (Toronto, 2016).
- 94 GSMA, Cherie Blair Foundation for Women y Vital Wave Consulting, *Mujeres y móviles: una oportunidad global: estudio sobre la brecha de género en la telefonía móvil en los países de ingresos bajos y medios*, pág. 21, (s.l., 2010).
- 95 Consulte ONU-Mujeres, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: Un estudio mundial sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, pág. 202, (Nueva York, 2015).
- 96 War Child Canada, *Una guía para la protección jurídica contra la violencia sexual y de género en emergencias graves*, págs. 32-35.
- 97 Para obtener una herramienta útil para tener acceso a la legislación vinculante y no vinculante sobre los derechos humanos de las mujeres, incluida la violencia contra las mujeres, consulte la aplicación Women’s Human Rights, disponible en <http://womenshumanrights.ch/overview.html> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 98 War Child Canada, *Una guía para la protección jurídica contra la violencia sexual y de género en emergencias graves*, págs. 33-35.
- 99 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, párr. 60, 1 de noviembre de 2013, CEDAW/C/GC/30.
- 100 Pablo De Greiff, “Justicia y Reparaciones”, en *Manual de reparaciones*, Pablo De Greiff, ed., pág. 454, (Nueva York, Oxford University Press, 2006).

- 101 Consulte Julie Guillerot, "Vinculando género y reparaciones en el Perú: Una oportunidad fallida", en *¿Y qué fue de las mujeres? Género y reparaciones de violaciones de derechos humanos*, Ruth Rubio-Marín, ed., págs. 136-193, (Nueva York, Social Science Research Council, 2006).
- 102 IASC, *Directrices para la integración de las intervenciones contra la violencia de género en la acción humanitaria: Reducir el riesgo, promover la resiliencia e impulsar la recuperación*, pág. 1, (s.l., Grupo Temático Mundial sobre Protección e IASC, 2015).
- 103 Mazurana y McEvoy, "Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia", pág. 3.
- 104 Ibid., pág. 24.
- 105 A diferencia de Sudáfrica, donde la reparación financiera estaba disponible solamente para las personas que podían o estaban dispuestas a acudir a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Consulte Beth Goldblatt, "Evaluación del contenido de género de las reparaciones: Lecciones de Sudáfrica", en *¿Y qué fue de las mujeres? Género y reparaciones de violaciones de derechos humanos*, Ruth Rubio-Marín, ed., pág. 74, (Nueva York, Social Science Research Council, 2006).
- 106 Mazurana y McEvoy, "Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia", págs. 26-27.
- 107 Consulte el Centro Internacional Feinstein e Intercambio Cultural Internacional de Mujeres-Isis, *Posibilitar el recurso y la reparación con equidad de género: defensa de los derechos de las mujeres y las niñas en la Región Norte de Uganda*, págs. 60-62, (Massachusetts y Kampala, 2013).
- 108 Mazurana y McEvoy, "Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia desde la transición hasta la transformación y la resiliencia", pág. 28.
- 109 Consultar Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Sierra Leona*, párr. 13(d), 10 de marzo de 2014, CEDAW/C/SLE/CO/6.
- 110 Esto se basa en conocimiento obtenido de la experiencia de campo de ONU-Mujeres en estos países.
- 111 A/RES/60/147, Anexo, párr. 22(c).

Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia  
para las mujeres

---

MÓDULO

4

**Las mujeres en conflicto con la ley**

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

El kit consiste en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen		Resumen	
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia		Nueva generación de los MANUD	
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género		El ciclo de programación de los UNCT	
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			Problemas transectorial a considerar durante la programación	
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres		APÉNDICES	
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis		NOTAS FINALES	
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>265</b>
<b>MÓDULO 4: LAS MUJERES EN CONFLICTO CON LA LEY</b>	<b>269</b>
<b>1.0 Resumen</b>	<b>270</b>
1.1 ¿Por qué hablar de las mujeres en conflicto con la ley?	270
1.2 Definiciones	272
<b>2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b>	<b>274</b>
2.1 Derecho internacional	274
2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	275
2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	276
2.2 Legislación nacional	276
2.2.1 Constituciones	276
2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	277
2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	277
2.2.2 Leyes formales e informales	278
2.2.2.1 Leyes formales	278
2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	279
2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	279
2.2.2.2 Leyes informales	280
2.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	280
2.2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	281
2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia	281
2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	281
2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación	281
<b>3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b>	<b>285</b>
3.1 Disponibilidad	285
3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	286
3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación	286
3.2 Accesibilidad	286
3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	287
3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación	287
3.3 Buena calidad	289
3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación	289

3.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	289
3.4	Recursos	290
3.4.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	290
3.4.2	Consideraciones y opciones de la programación	291
3.5	Rendición de cuentas	291
3.5.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	291
3.5.2	Consideraciones y opciones de la programación	292
3.6	Participación de las mujeres en las instituciones de justicia	292
3.6.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	293
3.6.2	Consideraciones y opciones de la programación	293
<hr/>		
<b>4.0</b>	<b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b>	<b>294</b>
4.1	Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica	294
4.1.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	294
4.1.2	Consideraciones y opciones de la programación	294
4.2	Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil	295
4.2.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	295
4.2.2	Consideraciones y opciones de la programación	295
4.3	Educación sobre los derechos de las mujeres	296
4.3.1	Desafíos y oportunidades típicos de la programación	296
4.3.2	Consideraciones y opciones de la programación	296
<hr/>		
<b>5.0</b>	<b>Consideraciones para los contextos afectados por crisis</b>	<b>297</b>
<hr/>		
<b>Apéndice I</b>		<b>298</b>
<hr/>		
<b>Apéndice II: Estudios de caso en países</b>		<b>300</b>
Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia		300
Leyes formales		300
Leyes informales		300
Políticas y presupuestos del sector de la justicia		301
Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género		302
Accesibilidad		302
Buena calidad		303
Participación de las mujeres en las instituciones de justicia		304
<hr/>		
<b>Apéndice III: Recursos adicionales</b>		<b>304</b>
Instrumentos internacionales		304
Acceso a la asistencia jurídica		305
<hr/>		
<b>NOTAS FINALES</b>		<b>306</b>

# RECUADROS, FIGURAS Y CUADROS

---

## RECUADROS

---

<b>Recuadro 4.1</b>	Ejemplos de códigos penales y procedimientos penales discriminatorios	278
<b>Recuadro 4.2</b>	Pautas para el personal masculino en prisiones mixtas	285
<b>Recuadro 4.3</b>	Ejemplos de medidas para ayudar a diversos grupos de mujeres en conflicto con la ley	288

## APÉNDICES

<b>Recuadro A.4.1</b>	Legislación que ofrece alternativas para las mujeres delincuentes	300
<b>Recuadro A.4.2</b>	Vinculación de los principios de la justicia indígena con rehabilitación y reintegración	300
<b>Recuadro A.4.3</b>	Directrices de sentencia en materia de delitos de drogas en Inglaterra y Gales	301
<b>Recuadro A.4.4</b>	Programación para la asistencia jurídica en el Estado de Palestina	301
<b>Recuadro A.4.5</b>	Enfoque en la gestión penitenciaria para mujeres en Panamá	301
<b>Recuadro A.4.6</b>	Ejemplos de programas de reintegración en el Afganistán, el Estado de Palestina, la República Dominicana y Yemen	302
<b>Recuadro A.4.7</b>	Ejemplos de iniciativas para madres y niños detenidos en América Latina	302
<b>Recuadro A.4.8</b>	Ejemplos de apoyo a madres y niños en las cárceles de la India y Kenia	303
<b>Recuadro A.4.9</b>	Ejemplos de programas de desarrollo de capacidades para los agentes de la justicia	303
<b>Recuadro A.4.10</b>	Aumento en la cantidad de funcionarias penitenciarias en el Japón	304

---

## FIGURAS

---

<b>Figura 4.1</b>	El continuo de la justicia penal	271
-------------------	----------------------------------	-----

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 4.1</b>	Retos en toda la cadena de justicia para las mujeres en conflicto con la ley	271
-------------------	--	-----

## APÉNDICES

<b>Cuadro A.4.1</b>	Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre las mujeres en conflicto con la ley en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33	298
---------------------	---	-----



**Arriba:** Libia. Mujeres sentadas en el suelo en una celda abarrotada en la sección femenil del centro de detención para migrantes en Surman. © UNICEF/Alessio Romenzi.

# 1.0 Resumen

## 1.1 ¿Por qué hablar de las mujeres en conflicto con la ley?

La cantidad de mujeres encarceladas aumenta en todo el mundo, pero las leyes, las políticas y las prácticas del sector de la justicia penal frecuentemente no tienen en cuenta las necesidades de las mujeres en conflicto con la ley.

Si bien las mujeres con frecuencia se relacionan con los sistemas de justicia penal como víctimas de delitos, las tendencias recientes indican que cada vez más mujeres se presentan como sospechosas, imputadas y reclusas.<sup>1</sup> El porcentaje de mujeres en prisión está aumentando a nivel mundial y a mayor ritmo que el de la población carcelaria masculina. Si bien la población carcelaria mundial aumentó en aproximadamente 20 % entre 2000 y 2015, la de las mujeres y las niñas encarceladas aumentó 50 % durante el mismo período.<sup>2</sup>

El sistema de justicia penal ha sido diseñado históricamente por los hombres para los hombres, y esto con frecuencia ha significado que las leyes y las políticas no tengan en cuenta las vías para el encarcelamiento de mujeres y su mitigación. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, señala que estas vías incluyen: una fuerte correlación con haber experimentado violencia y abuso previos; coerción para cometer el delito por parte de una persona agresora o que ejerce influencia; aborto en los países donde es ilegal o legal solamente en circunstancias limitadas; la comisión de delitos “morales” como el adulterio; la huida, por ejemplo, para escapar de la violencia; el encarcelamiento con fines de protección (custodia o detención con fines de protección); largos períodos de detención preventiva, por inmigración o en calidad de refugiadas; y la trata de personas.<sup>3</sup> En estos contextos, los cargos contra las mujeres tienden a estar relacionados con delitos menores y no violentos, que no representan un riesgo para el público.<sup>4</sup>

Además, la globalización está teniendo un impacto cada vez mayor en el volumen y las características de los delitos.<sup>5</sup> Por ejemplo, las mujeres víctimas de la trata pueden encontrarse en conflicto con la ley cuando son acusadas de cometer delitos que: (1) están directamente relacionados con su condición de víctimas de la trata de personas; (2) están definidos como delitos contra la moral pública (p. ej., la prostitución); o (3) violan las normas de inmigración.<sup>6</sup> Otros factores que llevan a las mujeres a entrar en conflicto con la ley son la pobreza, la migración forzada y la orientación sexual y la identidad de género percibidas o reales.<sup>7</sup>

Las mujeres tienen derecho a tener acceso a la justicia como un derecho fundamental en su calidad de sospechosas, imputadas o condenadas cuando son arrestadas, detenidas o encarceladas, desde el principio hasta el final de la cadena de justicia penal. Esto requiere una revisión de la infraestructura penitenciaria y los marcos jurídicos que rigen las sentencias para que reflejen los derechos y las necesidades de las mujeres.<sup>8</sup> La legislación puede ser discriminatoria y las políticas de imposición de penas pueden no tener en cuenta las necesidades de las mujeres embarazadas o de las mujeres como principales proveedoras del cuidado de los hijos. En la práctica, las mujeres también corren el riesgo de sufrir vio-

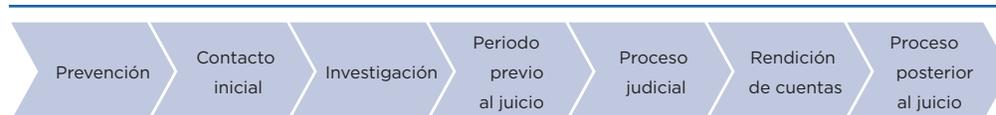
Eliminar la tipificación como delito discriminatoria y revisar y supervisar todos los procedimientos judiciales para garantizar que no discriminen directa o indirectamente contra la mujer; despenalizar formas de comportamiento que no son delictivas o punibles con tanta severidad cuando son realizadas por hombres; despenalizar formas de comportamiento que pueden ser realizadas solo por mujeres, como el aborto; y/o actuar con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionada o exclusivamente a las mujeres, ya sea que esos actos fueron perpetrados por agentes estatales o no estatales.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 51(l).

Las alternativas no privativas de la libertad y el acceso a la asistencia jurídica son dos vías importantes para fortalecer el acceso de las mujeres a la justicia.

lencia sexual y otras formas de violencia mientras están detenidas o encarceladas, y se enfrentan a la intimidación y al acoso como sospechosas o a amenazas de abuso durante el arresto. En el sistema de justicia penal, las mujeres en conflicto con la ley se enfrentan a una gran variedad de retos (consulte la Figura 4.1 y el Cuadro 4.1).

**FIGURA 4.1 EL continuo de la justicia penal**



Fuente: Adaptado de ONU-Mujeres, OMS, UNFPA, PNUD y UNODC, “Módulo 3: Judiciales y policiales” del Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia, Elementos centrales y directrices relativas a la calidad, pág. 8. (Nueva York, 2015).

El proceso de justicia penal comienza con el contacto preliminar con las fuerzas del orden, que conducen a la investigación por parte de la policía, la imputación, el juicio, la condena y una serie de situaciones posteriores a la sentencia. Un enfoque más holístico también considera la rehabilitación de las personas delincuentes después del juicio, la prevención de la reincidencia y el tratamiento de las causas fundamentales de la delincuencia para prevenirla. En todas las etapas de la cadena de justicia, las mujeres se enfrentan a desafíos únicos que la programación debe tener en cuenta y abordar.

**CUADRO 4.1 Retos en toda la cadena de justicia para las mujeres en conflicto con la ley**

Cadena de justicia	Retos
<b>Prevención</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las experiencias únicas de las mujeres, incluida la victimización, no se consideran en las políticas nacionales de prevención del delito.</li> <li>Las leyes penales pueden codificar como delitos los actos que implican solamente a las mujeres o principalmente a ellas.</li> </ul>
<b>Contacto inicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las mujeres, especialmente, pueden ser analfabetas y carecer de los conocimientos necesarios (es decir, acerca de sus derechos jurídicos) y experiencia para comprender y navegar por el sistema de justicia.</li> <li>Las mujeres pueden estar limitadas en recursos económicos o de otro tipo para navegar eficazmente por el sistema, incluido el pago de fianzas y satisfacer los requisitos económicos para una caución.</li> <li>Las mujeres con responsabilidades de cuidado de niños serán las más afectadas por la decisión de arresto.</li> <li>En la mayoría de los casos, en esta etapa no se dispone de asistencia jurídica ni asesoramiento jurídico, y es posible que las mujeres no puedan permitirse pagar los servicios jurídicos que se obtienen comercialmente.</li> <li>Las mujeres que han sido arrestadas o detenidas pueden correr el riesgo de ser víctimas de violencia sexual y de otras formas de violencia por parte de funcionarios del Estado.</li> </ul>
<b>Investigación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mayoría de los agentes de policía son varones o no están capacitados en técnicas de interrogatorio que atiendan la perspectiva de género.</li> <li>Las sospechosas e imputadas son las que corren mayor riesgo de sufrir tortura u otras formas de malos tratos, que van desde la desatención y la exigencia de sobornos hasta confesiones coaccionadas y detenciones ilícitas.</li> <li>Las mujeres analfabetas son más susceptibles a la coerción y bajo esas situaciones, el riesgo de firmar declaraciones que tienen serias implicaciones jurídicas.</li> </ul>

Los programadores deben estar familiarizados con los desafíos a los que se enfrentan las mujeres en conflicto con la ley en toda la cadena de justicia.

Este módulo brinda orientación para apoyar el acceso a la programación de la justicia para las mujeres en conflicto con la ley en calidad de sospechosas, imputadas y reclusas.

Aquí se definen las palabras y frases que no se definen en el texto del Módulo.

<p><b>Periodo previo al juicio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al igual que en el momento del contacto inicial, las mujeres en detención preventiva (antes del juicio) corren el riesgo de sufrir violencia sexual y otras formas de abuso.</li> <li>• Las mujeres que se encuentran en detención preventiva sufren un trauma debido a la posibilidad de perder su trabajo y de que se interrumpa el contacto familiar.</li> <li>• En esta etapa, es posible que las personas imputadas no tengan acceso a asesoramiento o representación jurídica antes del juicio, con lo que perderían la oportunidad de estar bien preparadas.</li> <li>• Es posible que las mujeres necesiten servicios integrales de asistencia jurídica para atender sus necesidades de manera holística (en materia penal, civil y familiar).</li> <li>• Los períodos de detención preventiva pueden ser innecesariamente largos, lo que expone a las mujeres a consecuencias socioeconómicas adicionales que también afectan a sus familias.</li> </ul>
<p><b>Proceso judicial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de representación jurídica puede limitar las posibilidades de ser tomada en cuenta para salir bajo fianza.</li> <li>• Los rezagos en los sistemas judiciales pueden llevar a juicios muy lentos y una detención prolongada.</li> <li>• Los jueces no se apoyan lo suficiente en los informes de los servicios sociales para identificar las circunstancias que mitigan la situación de las mujeres delincuentes.</li> <li>• En consecuencia, con frecuencia los jueces no conocen el historial y los antecedentes relevantes de las mujeres (p. ej., historia de abuso o violencia) y no aplican alternativas al encarcelamiento, incluso cuando es apropiado.</li> </ul>
<p><b>Proceso posterior al juicio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El encarcelamiento crea retos únicos para las mujeres (p. ej., necesidades de higiene y atención de la salud específicas del género), y las mujeres embarazadas y las mujeres con hijos resultan particularmente afectadas.</li> <li>• Las mujeres son estigmatizadas y pueden sufrir el rechazo de sus familias y comunidades.</li> <li>• Las mujeres reclusas corren un mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual y otras formas de abuso.</li> <li>• Las mujeres que han sido encarceladas tienen dificultades para encontrar vivienda y empleo, reunificarse con familiares y, en particular, con sus hijos.</li> <li>• Hay una falta general de acceso a la atención y de seguimiento posteriores a la liberación que sean adecuados para abordar la salud mental de las mujeres y otras necesidades complejas.</li> </ul>

Este módulo presenta un panorama general de las reglas y normas que son aplicables para asegurar que a las mujeres en conflicto con la ley no se les nieguen los servicios judiciales en ninguna etapa de la cadena de justicia. A través de los tres puntos de entrada de la programación descritos en la Introducción y el Módulo 1 (crear un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia; crear instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género; y empoderar jurídicamente a las mujeres) se destaca la forma en que esas reglas y normas pueden aplicarse a la práctica por medio de la prevención del delito, la protección durante la detención o la encarcelación y la rehabilitación después de la liberación.

## 1.2 Definiciones

**Arresto:** El acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad.<sup>9</sup>

**Círculos de sentencia:** En los círculos de sentencia, los participantes (juez, defensa, fiscal, policía, víctima/delincuente y familia, y miembros de la comunidad) se sientan en un círculo dándose todos la cara. Se mantiene un debate para llegar a un consenso sobre la mejor forma de resolver el caso, centrándose tanto en la necesidad de proteger a la comunidad como en la rehabilitación y castigo del delincuente.<sup>10</sup>

**Custodia:** Cuidado o control ejercido por una persona o autoridad sobre algo o alguien, como: (a) la supervisión y el control de la propiedad, que por lo general incluye la responsabilidad por los daños que puedan producirse; (b) el cuidado y la manutención de un niño que incluye el derecho a dirigir las actividades del niño y a tomar decisiones con respecto a su educación o (c) restricción oficial de la libertad (como por arresto o encarcelamiento o por libertad bajo fianza, reconocimiento personal, libertad provisional o libertad condicional).<sup>11</sup>

**Derivación:** Es un procedimiento administrativo que permite que ciertas personas delinquentes no pasen por el sistema judicial para evitar su enjuiciamiento y sentencia si participan, por ejemplo, en procesos de mediación o programas de tratamiento o porque compensaron a la víctima.<sup>12</sup>

**Detención:** La condición de las personas detenidas.<sup>13</sup>

**El continuo de la justicia penal:** Asegurar que los derechos de todas las personas afectadas por el sistema de justicia penal sean respetados, protegidos y cumplidos en todas las etapas de la cadena de justicia.

**Encarcelamiento:** La condición de las personas presas.<sup>14</sup>

**Fianza:** Un mecanismo jurídico utilizado para permitir la libertad de una persona imputada de un delito antes de concluir su caso si se cumplen ciertas condiciones. Estas condiciones han sido diseñadas para asegurar que la persona imputada vuelva al tribunal para el juicio. Normalmente consiste en depositar como garantía cierta cantidad de dinero al tribunal, quien puede confiscarlo para el Estado si la persona imputada no se presenta ante el tribunal en la fecha y a la hora señaladas. La fianza usualmente es entregada por la persona sospechosa o imputada o un familiar, pero esto no es necesariamente un requisito.<sup>15</sup>

**Juez u otra autoridad:** Una autoridad judicial u otra autoridad establecida por la ley cuya condición y mandato ofrezcan las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia.<sup>16</sup>

**Medidas no privativas de la libertad:** Alternativas al encarcelamiento que se pueden aplicar a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, en todas las fases de la administración de la justicia penal.<sup>17</sup>

**Penal:** Perteneciente o relativo al castigo.<sup>18</sup>

**Persona detenida:** Toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito.<sup>19</sup>

**Persona imputada:** Una persona que ha sido acusada de un delito o que presuntamente ha cometido un delito.<sup>20</sup>

**Persona presa:** Toda persona privada de la libertad como resultado de la condena por razón de un delito.<sup>21</sup>

**Víctima:** Este Módulo utiliza el término “víctima” en lugar de “superviviente” para referirse a las víctimas de delitos de manera más general. En consonancia con el Módulo 3 que utiliza el término “superviviente” solamente en el contexto de la violencia. A efectos de este Módulo, se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluidas las que proscriben el abuso del poder.<sup>22</sup>

## 2.0 Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

### 2.1 Derecho internacional

Se han elaborado reglas internacionales integrales para apoyar la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones de los sistemas de justicia penal, entre otras cosas, la adopción de medidas para satisfacer las necesidades específicas de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas. Estas reglas pueden encontrarse tanto en instrumentos internacionales vinculantes como no vinculantes, y en materiales e instrumentos de orientación destinados a apoyar la aplicación de esos instrumentos. Los instrumentos que se relacionan con las dimensiones más amplias de la administración de justicia penal incluyen los siguientes:<sup>23</sup>

- La Resolución 2002/13 del ECOSOC de las Naciones Unidas, [Directrices para la prevención del delito](#)<sup>24</sup> presenta diferentes enfoques para prevenir los delitos y recomienda que en las estrategias de prevención de los delitos se consideren debidamente las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres.
- La Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#) establece la responsabilidad del Estado de implementar un sistema nacional de asistencia jurídica que sea accesible, efectivo, sostenible, creíble y que reconozca el derecho de las personas a la asistencia jurídica en todas las etapas del proceso de justicia penal.
- La Resolución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad \(Reglas de Tokio\)](#) proporciona un marco para la aplicación de medidas no privativas de la libertad en el sistema de justicia penal. Si bien no se mencionan específicamente las medidas para las mujeres, esto se abarcó posteriormente por las Reglas de Bangkok.
- La Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas [Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos \(Reglas Nelson Mandela\)](#) contiene las directrices más completas sobre el tratamiento de los reclusos y fue aprobada inicialmente en 1955 y actualizada por la Asamblea General en 2015.
- Resolución 2002/12 del ECOSOC de las Naciones Unidas, [Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restitutiva en materia penal](#) identifica una serie de medidas flexibles, adaptables y complementarias para los sistemas de justicia penal que toman en cuenta las circunstancias jurídicas, sociales y culturales.
- Las [Directrices sobre las Condiciones de Detención, la Custodia Policial y la Prisión Preventiva en África](#) (Directrices de Luanda) de la Comisión Africana de Derechos



Arriba: Jordania. Mujeres participan en una clase de alfabetización en el centro de la Unión de Mujeres Jordanas en Hitteen. © ONU-Mujeres/Christopher Herwig.

Humanos y de los Pueblos, desarrolladas con el apoyo de las OSC y el PNUD, definen un enfoque basado en los derechos para la detención preventiva, el arresto y la detención postjudicial, y fomentan prácticas que puedan integrarse en la programación desde una perspectiva regional.

Además, los siguientes instrumentos hacen referencia específica a las necesidades y derechos de las mujeres:

- El artículo 2(g) de la Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer](#) (CEDAW) impone a los Estados la obligación de “derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer”.
- La Resolución 65/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Estrategias y medidas prácticas modelo actualizadas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal](#)<sup>25</sup> contiene orientación sobre la prevención del delito en el contexto de la violencia contra la mujer y sobre las respuestas de la justicia penal a esa violencia.
- La Resolución 65/229 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes \(Reglas de Bangkok\)](#) se aplica a las reclusas condenadas; a las mujeres presuntas delincuentes que esperan juicio mientras están detenidas; a las mujeres delincuentes sujetas a medidas no privativas de la libertad y a medidas correctivas; y a las mujeres que se encuentran bajo custodia protectora.

## 2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La criminalidad está estigmatizada socialmente, lo que lleva a la percepción de que las personas que se hallan en conflicto con la ley no son titulares de derechos, ya que el conflicto con la ley implica un conflicto con la sociedad.

Tradicionalmente, las mujeres en conflicto con la ley han sido desatendidas en la programación de los derechos de la mujer.

Divulgar las reglas internacionales relevantes y las reglas modelo entre los agentes de la justicia estatales y no estatales e integrarlas a la legislación, las políticas y la práctica.

Las constituciones pueden promover derechos y protecciones que son fundamentales para las mujeres en conflicto con la ley.

- A nivel nacional, el conocimiento de los derechos de las mujeres en conflicto con la ley es muy limitado entre los agentes estatales y no estatales, y no hay datos ni evidencia sistemáticos con respecto a las mujeres delincuentes, los delitos por los que han sido detenidas y las tendencias a lo largo del tiempo.
- Por tanto, esta área del derecho ha tenido poca visibilidad e interés en comparación con otras áreas del derecho, como la violencia contra la mujer (que también es de importancia crucial).
- En este mismo contexto, las causas profundas del comportamiento delictivo entre las mujeres, el factor de la victimización anterior y los desafíos que enfrentan las mujeres en su paso por la cadena de justicia penal como delincuentes no se relacionan ni vinculan sistemáticamente con los programas nacionales de desarrollo.

## 2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Apoyar la elaboración de reglas nacionales que se ajusten a las reglas internacionales y a las reglas modelo, en particular las relacionados con:

- Alternativas no privativas de la libertad que responden a las necesidades de las mujeres como madres y cuidadoras.
- Disponibilidad y accesibilidad de asistencia jurídica y otros servicios y recursos para las mujeres en conflicto con la ley, en particular las mujeres encarceladas o detenidas.

Con el fin de apoyar la adopción de estas reglas propuestas, llevar a cabo evaluaciones de puntos de referencia que incluyan un análisis comparativo de las leyes y políticas existentes y de las deficiencias que deban abordarse.

- Las evaluaciones pueden llevarse a cabo como parte de cualquiera de los análisis específicos de cada país identificados en el Módulo 1, en cooperación con los gobiernos y las OSC, para fomentar las asociaciones y el intercambio de ideas sobre las reformas.
- En esas evaluaciones deberían incluirse puntos de referencia sobre la situación de las mujeres como delincuentes, incluidos los delitos con los que se las identifica por lo general, sus antecedentes socioeconómicos, la victimización anterior y el número de reclusas (absoluto y como porcentaje del total de la población carcelaria).

## 2.2 Legislación nacional

### 2.2.1 Constituciones

Las constituciones proporcionan una base para explicar y hacer cumplir los derechos de garantía procesal (debido proceso) para las mujeres en conflicto con la ley. Por tanto, es fundamental que los encargados de la programación promuevan la defensa de las garantías procesales en los marcos normativos nacionales, ya que esos derechos garantizan un trato justo a las sospechosas y las imputadas. Si bien el contexto político y jurídico de un país determinará en qué medida las garantías procesales pueden integrarse en una constitución, los artículos 6, 9 y 14 de la Resolución 2200A(XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#) (ICCPR) categoriza las garantías procesales de la siguiente manera: regímenes de sanción que sean proporcionales a la gravedad del delito; protección contra el arresto o la detención arbitrarias; el derecho a ser informado del motivo de la detención; el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable; y un trato justo por parte de los tribunales. Las constituciones pueden proteger otros derechos pertinentes, como el derecho a la asistencia jurídica, en particular para las mujeres que no pueden costearla o que de otra forma no tienen acceso a la asistencia jurídica.

Por otra parte, las constituciones crean instituciones que apoyan el acceso de las mujeres a la justicia, así como su capacidad para exigir y ejercer sus debidas garantías procesales a través de instituciones como los tribunales internacionales o regionales de derechos humanos, las INDH y las instituciones de defensores del pueblo. Estas instituciones son conductos para la aplicación efectiva y oportuna, los recursos, la supervisión y la presentación de informes. También pueden ser responsables de responder a las recomendaciones de los organismos de los tratados de derechos humanos, así como del EPU, en cuestiones relacionadas con las garantías procesales y la igualdad de género.

### 2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las constituciones podrán integrar los artículos 6, 9 y 14 de la ICCPR en diferentes amplitudes, en algunas situaciones lo harán plenamente y en otras en forma parcial. En la práctica, si la constitución integra dichos artículos, con frecuencia los agentes de seguridad ignoran las garantías procesales y, por lo tanto, no las aplican.

### 2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover reformas constitucionales en relación con las garantías procesales, priorizando acciones y asuntos como:

- **Abogar por una mejora de las garantías procesales constitucionales para las mujeres.** La prohibición de la pena de muerte sigue siendo una cuestión polémica en todo el mundo. En la actualidad, Guatemala y Zimbabue prohíben constitucionalmente la pena de muerte para las mujeres de forma incondicional. Sudán y Sudán del Sur prohíben específicamente la pena de muerte para “las mujeres embarazadas o que están en período de lactancia, salvo después de dos años de lactancia”.<sup>26</sup> Los ejemplos de Guatemala y Zimbabue pueden replicarse en otros procesos de reforma constitucional en curso y en el futuro.
- **Asistencia jurídica como derecho constitucional.** La Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#) alienta a los Estados a proporcionar asistencia jurídica a todas las personas detenidas, arrestadas o presas, sospechosas o imputadas o condenadas de un delito penal, y a garantizar el derecho a la asistencia jurídica en su sistema nacional al más alto nivel.
- **Fortalecer los organismos constitucionales.** En la actualidad, 177 constituciones contienen disposiciones sobre el establecimiento o la existencia permanente de organismos constitucionales y 89 prevén la creación de organismos nacionales de derechos humanos.<sup>27</sup> Estas instituciones desempeñan una función de rendición de cuentas, asegurando que los derechos previstos en las constituciones se protejan y promuevan adecuadamente. Se debe prestar particular atención a las disposiciones de facilitación, como el mandato específico de proteger los derechos humanos y la capacidad de actuar con independencia sin injerencia del Estado (mandato efectivo), la participación de las mujeres como integrantes de los organismos constitucionales (igualdad de representación) y el apoyo presupuestario (aplicación efectiva de la constitución).<sup>28</sup>
- **Educación sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos.** Desarrollar mecanismos para fortalecer la familiaridad y la comprensión de las obligaciones de la CEDAW y el ICCPR en todas las esferas del Estado, y particularmente en el sector de la justicia y la seguridad.
- **Construir una base de apoyo sólida para los procesos de reforma constitucional a través la creación de coaliciones de defensores e instituciones con ideas afines.** Esto

Es posible que en las constituciones no se refleje toda la variedad de garantías procesales que ofrece el derecho internacional.

Las reformas deben priorizar las disposiciones sobre las garantías procesales, el acceso a la asistencia jurídica y la creación o el fortalecimiento de las instituciones de vigilancia de los derechos humanos.

puede lograrse al vincular las agendas de igualdad de género y reforma penal, en consulta con las mujeres que han tenido contacto con el sistema de justicia penal, así como con grupos y organizaciones de mujeres.<sup>29</sup>

## 2.2.2 Leyes formales e informales

### 2.2.2.1 Leyes formales

Las leyes crean un marco para la materialización de los derechos constitucionales. Las leyes son más detalladas que las constituciones y ofrecen matices y amplitud adicionales para integrar las necesidades de los diferentes grupos de población. Por ejemplo, las garantías procesales pueden estar consagradas en una constitución, pero la legislación, como los códigos penales y los códigos de procedimiento penal, profundizan sobre los derechos y obligaciones individuales y las funciones de protección y ejecución del Estado. En esta sección se destacan varias opciones de programación para incorporar una perspectiva de género en las leyes penales formales e informales.

Como se indicó anteriormente, el artículo 2(g) de CEDAW impone a los Estados la obligación de "derogar todas las *disposiciones penales* nacionales que constituyan discriminación contra las mujeres". Por tanto, las reformas de la justicia penal deben enfocarse en la revisión y reforma de las leyes sustantivas y procesales discriminatorias, incluidas las que son neutrales en cuestión de género en el contenido, pero que producen consecuencias discriminatorias en su aplicación.<sup>30</sup> En algunos casos, las leyes y políticas pueden estar discriminadas por normas y prácticas culturales discriminatorias y, desde esa perspectiva, asociar a las mujeres con acciones específicas que en una comunidad pueden considerarse delito. En el Recuadro 4.1 se destacan ejemplos de aspectos discriminatorios de las leyes sustantivas y procesales.

#### RECUADRO 4.1 Ejemplos de códigos penales y procedimientos penales discriminatorios

##### Códigos penales sustantivos

- Tipificar como delitos formas de comportamiento que no son penalizadas ni castigadas con dureza si son cometidas por hombres, como las relaciones prematrimoniales, el adultério<sup>31</sup> y la prostitución.<sup>32</sup>
- Tipificar como delitos formas de comportamiento que solo pueden ser realizadas por mujeres. Un ejemplo es el aborto, incluso cuando se realiza por razones médicas.
- Tipificar como delitos formas de comportamiento que no son considerados como delitos por ninguna norma jurídica internacional, como escaparse de casa sin permiso,<sup>33</sup> o no respetar el recato y los códigos de vestimenta.
- No actuar con la debida diligencia en la prevención de delitos que afectan desproporcionada o únicamente a las mujeres (p. ej., violencia por parte de la pareja íntima y M/AGF) o en proporcionar la reparación por tales delitos o evitar tipificarlos.
- Encarcelar a mujeres por delitos menores y/o su incapacidad para pagar la fianza en dichos casos.

##### Códigos penales procesales

- No aplicar la defensa de la provocación de forma diferente a las mujeres (ya que pueden reaccionar de forma diferente a los hombres).
- Por este motivo, algunas leyes prevén penas reducidas para los perpetradores (predominantemente hombres) que matan en respuesta a la provocación causada por el comportamiento de sus esposas o parientes mujeres, pero exigen condenas agravadas para la persona perpetradora (predominantemente mujeres) que mata a su agresor con premeditación.<sup>34</sup>
- Impedir las alegaciones de autodefensa de las mujeres que han sido sobrevivientes de la violencia. El impacto psicológico, incluso en los casos del síndrome de la mujer maltratada, no se tiene en cuenta al dictar la condena.<sup>35</sup>
- Permitir que las mujeres sean castigadas con lapidación y otras formas de castigo físico.<sup>36</sup>

La legislación define qué constituye una conducta delictiva, así como las obligaciones de las instituciones de justicia penal de proteger las garantías procesales en esos contextos.

Los códigos penales pueden contener delitos que solamente se asocian con las mujeres o que las afectan más que a los hombres.

- Otorgar un valor probatorio superior al testimonio de los hombres durante los procedimientos penales y no conceder a las mujeres el mismo derecho a todas las garantías mínimas que se otorgan a los hombres.<sup>37</sup>
- Permitir la privación de la libertad de las mujeres mediante la “detención preventiva” en lugar de tomar medidas contra las personas que suponen una amenaza para su seguridad.<sup>38</sup>
- Permitir la detención administrativa de trabajadoras sexuales con fines de rehabilitación forzada.<sup>39</sup>

### 2.2.2.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los procesos especiales de reforma del derecho penal pueden resultar en una legislación fragmentada o la incongruencia entre los códigos penales, los códigos de procedimiento penal y las normas probatorias. Por ejemplo, la legislación sobre la protección de las mujeres detenidas puede tener poco efecto en general si la conducta delictiva se sigue definiendo de formas en las que se discrimine a la mujer y no se conceda credibilidad a sus elementos probatorios.
- Los arreglos institucionales para la implementación legislativa con frecuencia requieren apoyo presupuestario para desarrollar programas de alternativas al encarcelamiento o la libertad condicional, la creación de nuevas infraestructuras y el desarrollo de capacidades.

### 2.2.2.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

La legislación sobre la asistencia jurídica y la derivación, la justicia restaurativa y las alternativas al encarcelamiento ofrecen oportunidades para adaptar las reglas y normas internacionales al derecho nacional. Los elementos incluyen lo siguiente:

**Legislación sobre asistencia jurídica:** La Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#), refuerza la asistencia jurídica como un derecho que debe garantizarse en las constituciones y leyes.<sup>40</sup> Alienta a los Estados a proporcionar asistencia jurídica a todas las personas detenidas, arrestadas o presas, sospechosas, imputadas o condenadas de un delito penal. Se espera que se adopten medidas especiales para asegurar que las mujeres tengan un acceso real a la asistencia jurídica a través de medios que tengan en cuenta las cuestiones de género.<sup>41</sup> Se debe prestar asistencia jurídica “a todas las personas, independientemente de su edad, raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, ciudadanía o domicilio, nacimiento, instrucción o condición social, o de cualquier otra condición”.<sup>42</sup> Debe haber recursos jurídicos disponibles si el derecho a la asistencia jurídica se ve afectado, retrasado o no se proporciona información adecuada sobre este derecho.<sup>43</sup> Además, los proveedores de asistencia jurídica deben poseer la educación, la formación, las aptitudes y la experiencia adecuadas a la naturaleza de su trabajo, teniendo en cuenta la gravedad de los delitos de que se trate y los derechos y necesidades de las mujeres.<sup>44</sup> Al elaborar planes nacionales de asistencia jurídica, los Estados deben tomar en cuenta las necesidades específicas de la mujer, entre otras medidas, incorporando activamente la perspectiva de género en las políticas jurídicas, leyes, procedimientos, programas y prácticas, permitir que las mujeres delincuentes sean representadas por abogadas e instituir medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres en la capacitación y educación jurídica.<sup>45</sup>

---

Los principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, adoptados en 2012, establecieron por primera vez un deber positivo de los Estados de prestar asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal.

Fuente: Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#), Anexo, párrs. 15-19, 20 de diciembre de 2012, A/RES/67/187.

---

Las reformas deben enfocarse en la modificación de los códigos penales y los códigos de procedimiento penal, y también deben basarse en las experiencias de las mujeres que han estado en conflicto con la ley.

Las reformas deben hacer hincapié en la asistencia jurídica y las sentencias sin privación de la libertad.

Las leyes informales pueden perpetuar las normas y prácticas de justicia penal que discriminan a las mujeres.

---

Institucionalizar sistemas de asistencia jurídica y defensa pública que sean accesibles, sostenibles y respondan a las necesidades de las mujeres, y asegurar que esos servicios se presten de manera oportuna, continua y efectiva en todas las etapas de los procedimientos judiciales o cuasi judiciales, incluidos los mecanismos de resolución de controversias por vías alternativas y los procesos de justicia restaurativa, y asegurar el acceso sin impedimentos de la asistencia jurídica y los proveedores de defensa pública a toda la información pertinente y otra información, incluidas las declaraciones de los testigos

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 37(a).

---

#### Legislación sobre la derivación, la justicia restaurativa y las alternativas al encarcelamiento:

Las expectativas sociales de las funciones de cuidado que se les asignan a las mujeres resultan en graves consecuencias para los dependientes cuando suceden situaciones de conflicto con la ley. Esto exige mayores esfuerzos concertados entre las instituciones del sector de la justicia y la seguridad para considerar alternativas a la detención y el encarcelamiento en todas las etapas del proceso de justicia penal, incluso en la etapa previa al juicio. Tomando en cuenta que las mujeres con frecuencia son acusadas de delitos menores y no violentos (consulte el Recuadro 4.1), establecer medidas de derivación de casos y justicia restitutiva puede ser una manera eficaz de garantizar que el sistema de justicia penal no sancione indebidamente a las mujeres. Las estrategias de derivación de casos para las mujeres funcionan mejor cuando incluyen la asistencia social a las mujeres y sus familias.<sup>46</sup> Se deben promulgar leyes que autoricen a la policía, los ministerios fiscales y los tribunales a ejercer su discrecionalidad para la derivación de casos sin que pasen por el sistema de justicia penal. En la fase previa al juicio, la policía o los ministerios fiscales también deberían tener la facultad discrecional de decidir no proceder con un caso cuando consideren que ello no redundará en beneficio de la seguridad pública, la prevención del delito y los derechos y necesidades de las víctimas, según lo establecido en las reglas y criterios convenidos. Las opciones de alternativas al encarcelamiento incluyen:

- La exculpación absoluta o condicional
- Sanciones verbales
- Solución arbitrada
- Orden de restitución a la víctima o de indemnización o imposición de servicios a la comunidad
- Mediación entre víctima y parte transgresora
- Conferencia grupal familiar
- Otros procesos restaurativos, como los círculos de sentencia<sup>47</sup>

### 2.2.2.2 Leyes informales

Las instituciones informales de justicia dirimen las acciones que las leyes estatales podrían o no definir como un delito. No obstante, las sanciones tienden a orientarse hacia regímenes penales no privativos de la libertad, ofreciendo una base para el intercambio de experiencias y la colaboración entre las partes interesadas de la justicia penal formal e informal.

#### 2.2.2.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- De manera similar a las leyes formales, las normas penales consuetudinarias y religiosas pueden incluir elementos que son discriminatorios contra las mujeres en sus contextos sustantivo, probatorio y procesal. Los delitos comunes en esta categoría incluyen acusaciones de brujería y adulterio.

- Comunidades específicas pueden aplicar leyes consuetudinarias o religiosas que las autoricen a ejercer los poderes del Estado (p. ej., arresto y detención), y podrían no estar adecuadamente dotadas para ejercerlos.
- La reforma del derecho consuetudinario es un proceso a largo plazo debido a la resistencia potencial y a la presión contra la eliminación de principios y prácticas patriarcales ancestrales.

#### 2.2.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Apoyar la codificación de los aspectos relevantes del derecho consuetudinario y religioso que afectan a las garantías procesales.

- Esto puede hacerse al evaluar si las opiniones de la comunidad sobre la conducta delictiva son acordes con las reglas internacionales y velan por que los delitos penales específicos se traten mediante la jurisdicción exclusiva del sistema de justicia penal formal.
- Las medidas alternativas al encarcelamiento sin privación de la libertad (p. ej., la restitución y la reconciliación) son un factor de estímulo importante en el uso de leyes y procesos informales para abordar delitos penales entre las personas. Por tanto, la identificación de métodos alternativos a la detención y el encarcelamiento para resolver disputas y su integración en el sistema formal de justicia penal podría ayudar a fomentar regímenes punitivos comunes en ambos sistemas.

## 2.3 Políticas y presupuestos del sector de la justicia

Las reglas jurídicas establecidas por las constituciones y las leyes formales e informales establecen el límite mínimo para el tratamiento de las mujeres en conflicto con la ley. Las políticas y los presupuestos de la justicia penal son importantes porque proporcionan el marco para la implementación de esas reglas.

### 2.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las reformas penales tienden a ser el ámbito menos explorado del sector de la justicia y la seguridad. Priorizar esas reformas requerirá la concienciación y la determinación política de los encargados de formular políticas en el sector de la justicia y la seguridad para cambiar la situación actual.

### 2.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Crear conciencia entre los agentes del sector de la justicia y la seguridad y promover reformas que faciliten la implementación de reglas y normas mejoradas. Considere intervenciones tales como:

- **Políticas de prevención de delitos:** La prevención requiere un análisis de las causas profundas de la delincuencia, así como de las pautas de comportamiento de las mujeres delincuentes.<sup>48</sup> Las políticas y las acciones deben basarse en la evidencia, elaborarse e implementarse de manera participativa y sus efectos deben ser objeto de una supervisión y una evaluación sistemáticas. Se recomiendan enfoques holísticos que aborden las necesidades básicas (p. ej., vivienda, seguridad física y psicológica, educación, capacitación y oportunidades laborales, tratamiento comunitario por abuso de sustancias, apoyo económico) e identifiquen modelos positivos de roles femeninos y ofrezcan una respuesta comunitaria a la violencia contra las mujeres.<sup>49</sup>
- **Asistencia jurídica:** Las mujeres deben tener acceso a la asistencia jurídica a partir del primer contacto con la policía o tan pronto como sean objeto de una investigación.<sup>50</sup> Las primeras etapas de los procesos de justicia penal son importantes, ya que las

El derecho consuetudinario puede incluir alternativas no privativas de la libertad para la imposición de sentencias que podrían servir de información práctica en el sector formal de la justicia penal.

Las políticas del sector de la justicia y la seguridad determinan en gran medida la forma en que se trata a las mujeres en la cadena de la justicia penal.

Las reformas penales tienden a ser el ámbito de menor prioridad en la planificación del sector de la justicia y la seguridad.

Priorizar la prevención del delito mediante intervenciones eficaces en las políticas públicas.

La asistencia jurídica es un punto de entrada esencial para asegurar que las mujeres en conflicto con la ley no sean excluidas del sistema de justicia penal.

La detención preventiva y el encarcelamiento se deben usar como último recurso.

Las sentencias que tengan en cuenta las cuestiones de género deben incluir consideraciones atenuantes y alternativas no privativas de la libertad que se basen en las necesidades individuales de las mujeres.

decisiones que se tomen en ese momento con frecuencia están relacionadas con cuestiones críticas, como la capacidad de las mujeres para defenderse de forma efectiva; la detención y la duración de la detención; el acceso a la libertad bajo fianza u otras formas de liberación anticipada en espera del juicio; y si las mujeres pueden finalmente comparecer ante un tribunal y cuándo pueden hacerlo. Por último, estas decisiones tienen un profundo impacto en la capacidad de las mujeres para obtener un juicio justo.<sup>51</sup> Se deben adoptar medidas especiales para asegurar que las mujeres tengan un acceso real a la asistencia jurídica<sup>52</sup> y debe haber recursos jurídicos disponibles si el derecho a la asistencia jurídica se ve afectado o demorado.<sup>53</sup> Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, los procedimientos, los programas y las prácticas relacionados con la asistencia jurídica. La prestación inadecuada de asistencia jurídica pone a las mujeres analfabetas en riesgo de coerción o ignorancia cuando firman documentos de graves consecuencias jurídicas. Además, la falta de representación jurídica puede dar lugar a retrasos en toda la cadena de justicia, la negación de la libertad bajo fianza, la detención preventiva prolongada y sentencias inadecuadas.<sup>54</sup> Para hacer frente a esos problemas, los proveedores de servicios jurídicos deben poseer los conocimientos y aptitudes exigidos que son necesarios para trabajar con mujeres sospechosas, imputadas y reclusas.<sup>55</sup>

- **Detención preventiva y encarcelamiento:** La detención preventiva, es decir, antes de juicio, se debe utilizar como último recurso y durante el menor tiempo posible, y los tribunales deben tener la facultad para considerar una serie de factores atenuantes al dictar sentencia. La detención preventiva se debe evitar en asuntos de delitos menores o cuando las mujeres no puedan cumplir con los requisitos económicos para la fianza.<sup>56</sup> Las mujeres que han cometido delitos menores y no violentos, así como las que necesitan tratamiento médico o psiquiátrico, no deben ser encarceladas. Se deben hacer esfuerzos para reducir al mínimo el número de mujeres embarazadas y madres con hijos dependientes encarceladas, permitiendo que las medidas no privativas de la libertad tengan prioridad cuando proceda.<sup>57</sup> A las mujeres que ejercen responsabilidades de cuidado infantil se les debe permitir hacer planes para sus hijos antes de que la policía las detenga. Se debe permitir que los niños pequeños se queden con sus madres en la cárcel cuando se determine que es en su beneficio. Los factores como la indigencia, el abuso de sustancias, la falta de empleo o la falta de una familia que brinde apoyo deben tratarse como problemas sociales que deben abordarse de forma coordinada con los organismos de bienestar social y la comunidad para prevenir la reincidencia, contrario a usarlos como base para negar a las mujeres opciones no privativas de la libertad durante la sentencia.
- **Sentencia:** Los métodos de sentencia con perspectiva de género se rigen de acuerdo con las circunstancias del delito y la vulnerabilidad del delincuente. Se espera que los tribunales tengan en cuenta los factores y circunstancias atenuantes que son relevantes para las mujeres al momento de dictar sentencia. Los ministerios fiscales y el poder judicial deben poder ejercer su discrecionalidad para recurrir a medidas no privativas de libertad cuando no se pueda establecer una conexión clara entre el encarcelamiento y (1) la seguridad pública; (2) la prevención de delitos; y (3) los derechos y las necesidades de las víctimas.<sup>58</sup> Las sentencias con perspectiva de género toman en cuenta factores como un antecedente de victimización y abuso;<sup>59</sup> la coerción, las responsabilidades del cuidado de los niños y el impacto que la separación tendría en las comunidades y las familias.
- **Después de la sentencia:** En esta etapa, las autoridades competentes deben tener acceso a una amplia gama de alternativas después de la sentencia para evitar la institucionalización como una opción inevitable. Las disposiciones después de la sentencia pueden incluir: permisos de salida y centros de transición, la liberación con fines labo-

rales o educativos, distintas formas de libertad condicional, la remisión y el indulto. Para ser eficaces, las intervenciones deben responder a las causas fundamentales comunes del contacto de las mujeres con el sistema judicial penal y trabajar para lograr la reintegración efectiva y temprana de las delincuentes en la sociedad.<sup>60</sup> Ejemplos de medidas posteriores a la sentencia incluyen el asesoramiento a las supervivientes de VSG, los programas de tratamiento del abuso de sustancias y la formación educativa y vocacional para mejorar las perspectivas de empleo, teniendo en cuenta en cada caso la prestación de servicios de guardería y de atención exclusiva para mujeres.<sup>61</sup>

- **Trato en la detención y el encarcelamiento:** Los derechos humanos de las mujeres deben respetarse y cumplirse durante los períodos de detención y encarcelamiento. Los organismos creados en virtud de tratados de derechos humanos identifican los cateos corporales como invasivos, incluidos los cateos al desnudo y de las cavidades corporales;<sup>62</sup> encadenamiento durante el parto;<sup>63</sup> disciplina y castigo a mujeres con hijos;<sup>64</sup> sanciones por comportamiento relacionado con la salud mental;<sup>65</sup> negación del acceso a los servicios de salud mental;<sup>66</sup> y la negación de atención médica por tortura o malos tratos contra las mujeres, por lo que los lugares de detención y las prisiones deben rendir cuentas.<sup>67</sup>
- **Proporcionar apoyo y recursos a las mujeres que sufren abuso sexual u otras formas de violencia antes o durante la detención:**<sup>68</sup> Las mujeres deben recibir protección, apoyo y asesoramiento, y las denuncias de abuso sexual u otras formas de violencia antes o durante la detención deben investigarse por las autoridades competentes e independientes, con pleno respeto del principio de confidencialidad y teniendo en cuenta los riesgos de represalias.<sup>69</sup> Cuando haya sucedido una experiencia de abuso sexual, incluso cuando haya resultado en un embarazo, la reclusa en cuestión debe recibir asesoramiento médico adecuado, orientación, atención de la salud física y mental y asistencia jurídica.<sup>70</sup>
- **Políticas sobre drogas:** Ciertos factores y condiciones de riesgo hacen que las mujeres y las niñas sean vulnerables a la explotación y la participación en el tráfico de drogas, incluso como correos. También tienen necesidades y vulnerabilidades únicas cuando sufren adicción a las drogas. Por tanto, las políticas nacionales sobre drogas deben proporcionar respuestas de tratamiento apropiadas, incluidas medidas para evitar la discriminación contra las mujeres que cometen delitos menos graves. Una política con perspectiva de género sobre las drogas tiene en cuenta los diferentes patrones de abuso de drogas y de criminalidad entre las mujeres. Las políticas también deberían reforzar las reglas jurídicas sobre la derivación al tratamiento y la justicia restaurativa (cuando proceda), alternativas al encarcelamiento y la reducción de sentencias por delitos menores (mediante leyes o lineamientos), sin recurrir al enjuiciamiento o encarcelamiento. También se pueden establecer tribunales especializados en materia de drogas con jurisdicción específica para ejercer la discrecionalidad en asuntos como la remisión de los delincuentes a tratamiento.<sup>71</sup>
- **Gestión penitenciaria:** Se deben tomar en cuenta los antecedentes personales de las mujeres y sus necesidades para asegurar la gestión efectiva de las instalaciones, además de alcanzar el objetivo final de la rehabilitación de transformación. Para ello se requiere un registro, una coordinación y una comunicación efectivas con otras instituciones de justicia, incluido el flujo de información entre los tribunales y las prisiones, transparencia en las operaciones y apertura a los organismos a los que se ha asignado la responsabilidad de supervisar la aplicación de las reglas de los derechos humanos. Las mujeres deben recibir comunicación y visitas de sus abogados, familiares y miembros de la comunidad, y también ser informadas y protegidas de las personas que puedan haber violado sus derechos en el pasado.<sup>72</sup> Los reclusos deben estar separados por

Se deben respetar los derechos humanos de las mujeres durante la detención o el encarcelamiento y deben existir recursos adecuados en caso de que las mujeres sean objeto de malos tratos.

Las políticas contra las drogas deben tener en cuenta los patrones de abuso de drogas y criminalidad entre las mujeres.

La gestión penitenciaria es fundamental para una justicia penal eficaz y con perspectiva de género.

Las medidas de rehabilitación y reintegración son fundamentales para evitar la reincidencia.

Al tomar la decisión sobre si debe colocarse a un niño con su madre detenida y durante cuánto tiempo, debe prevalecer el interés superior del menor.

Las reformas de la justicia penal deben incluir una estrategia de instrumentación que aproveche las asociaciones y los recursos.

sexo y, como precaución contra la violencia sexual por parte de los funcionarios penitenciarios, las reclusas no quedarse a solas con los funcionarios penitenciarios varones.<sup>73</sup>

- **Prevención de la reincidencia, programas de rehabilitación y reintegración:** En general, las mujeres no están preparadas para la vida después de la liberación debido a la insuficiencia de recursos que se destinan a su rehabilitación positiva y a su reintegración económica y social. Las mujeres de entornos sociales y económicos desfavorecidos tienden a ser estigmatizadas por sus familias y comunidades y, por lo tanto, se enfrentan a dificultades particulares después de ser liberadas. La reintegración debe ser un proceso que comience desde el momento de la sentencia. El tribunal que dicta la sentencia debe emitir una orden a los servicios de libertad condicional o de bienestar social para la elaboración de un plan de sentencia que refleje las necesidades particulares a corto y largo plazo de la mujer.<sup>74</sup> Las opciones pueden incluir medidas que ya se mencionaron en esta sección en el apartado Después de la sentencia.<sup>75</sup> El período de detención debe proporcionar a las mujeres oportunidades para facilitar su transición a la sociedad, como visitas al hogar y programas en la comunidad.<sup>76</sup> Las intervenciones deben abordar las causas fundamentales de los delitos de las mujeres a través de programas como orientación a las supervivientes de VSG, los programas de tratamiento del abuso de sustancias y la formación educativa y vocacional para mejorar las perspectivas de empleo.<sup>77</sup> Esos programas deben implementarse por las autoridades penitenciarias, en cooperación con los servicios de libertad condicional o de bienestar social y las OSC (proveedores de servicios). Debe brindarse apoyo adicional a las mujeres que necesitan ayuda psicológica, médica, jurídica y práctica para garantizar su reintegración con éxito a la sociedad, en cooperación con estos proveedores de servicios.<sup>78</sup>
- **Mujeres detenidas con hijos:** Los niños o niñas que están en la cárcel con sus madres nunca deben ser tratados como prisioneros. Las decisiones sobre si deben estar con su madre deben basarse en los mejores intereses de los niños en cuestión.<sup>79</sup> Estas decisiones deben tomar en cuenta la edad del menor, las preferencias de la madre y del menor, la disponibilidad y la calidad de los servicios de atención médica y educación dentro y fuera de la cárcel; cuidado alternativo para el niño (p. ej., familiares); y opciones de visitas para los niños que no viven en el entorno carcelario con sus madres.<sup>80</sup> Después de la separación, se debe mantener el contacto con la madre mediante visitas frecuentes.<sup>81</sup> Se debe prestar especial atención con respecto a las decisiones de separar a los hijos de las mujeres indígenas debido a las experiencias históricas de algunos países en materia de políticas de separación de niños y a sus efectos perjudiciales para los niños, sus familias y las comunidades en su conjunto. En los casos en que se separa a un niño indígena, el niño debe ser colocado con miembros de su familia o parientes.<sup>82</sup>

Apoyar las reformas de las políticas en los ámbitos mencionados anteriormente, elaborar una estrategia de programación basada en un amplio consenso de las partes interesadas y asegurar los compromisos de aplicación. Esta estrategia podría incluir:

- Exhortar a las autoridades penitenciarias a trabajar en estrecha cooperación con los proveedores de servicios estatales y no estatales en el diseño y la implementación de programas amplios de reintegración antes y después de la puesta en libertad, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.
- Promover líneas presupuestarias específicas para la asistencia jurídica. Los presupuestos deben cubrir toda la variedad de servicios a los que tienen derecho las personas detenidas, arrestadas o encarceladas cuando son sospechosas, imputadas o inculpadas de un delito penal, incluso en circunstancias en las que ha habido experiencias anteriores de violencia y abuso.<sup>83</sup> La Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal](#) recomienda la creación de fondos

de asistencia jurídica y la identificación de mecanismos fiscales para facilitar la reserva de dichos fondos. Estos mecanismos pueden incluir la asignación de un porcentaje del presupuesto de la justicia penal a los servicios de asistencia jurídica y la aplicación de fondos recuperados de actividades delictivas para cubrir el costo de la asistencia jurídica. También se pueden ofrecer incentivos fiscales a los abogados que trabajan en comunidades desfavorecidas y de difícil acceso.

#### RECUADRO 4.2 Pautas para el personal masculino en prisiones mixtas

(1) En los establecimientos penitenciarios mixtos, el pabellón de mujeres estará bajo la dirección de una funcionaria encargada, que guardará todas las llaves de dicho pabellón. (2) Ningún funcionario del sexo masculino podrá entrar en el pabellón de mujeres si no va acompañado de una funcionaria. (3) La vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarias. Sin embargo, esto no excluirá que funcionarios del sexo masculino, en particular médicos y personal docente, desempeñen sus funciones profesionales en establecimientos o pabellones de establecimientos reservados para mujeres.

Fuente: Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos \(Reglas Nelson Mandela\)](#), Anexo, Regla 81, 17 de diciembre de 2015, A/RES/70/175.

## 3.0 Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

### 3.1 Disponibilidad

La disponibilidad es de crucial importancia para las mujeres en conflicto con la ley porque, como titulares de derechos, deben ser protegidas y respetadas en toda la cadena de justicia. Los derechos y las necesidades incluyen servicios jurídicos (p. ej., acceso a orientación jurídica, asistencia jurídica y representación en los tribunales); acceso a la educación; servicios de salud reproductiva y otros servicios; programas de capacitación y rehabilitación; orientación, incluso en situaciones en que las mujeres hayan tenido experiencia anterior

La justicia penal es un área especializada de la ley y debe estar disponible en el momento adecuado y para todas las mujeres en todo el territorio de un Estado.



Arriba: Costa de Marfil. Una mujer de la aldea de Bouaké sostiene a su hijo de un año. © UNICEF/Frank Dejongh.

con violencia y abuso; e instalaciones para las mujeres y los niños cuando se encuentren juntos en el entorno carcelario. La falta de servicios puede dar lugar a la violación de las garantías procesales de las mujeres y a una grave falta de denuncias de malos tratos mientras están detenidas o presas.

### 3.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- La programación puede tener un impacto limitado cuando el Estado no posea recursos adecuados para mantener la disponibilidad de servicios para las mujeres en zonas rurales o remotas.
- Es posible que los Estados no den prioridad a servicios esenciales como la asistencia jurídica y los servicios de guardería en todos los lugares donde las mujeres están detenidas o encarceladas.

### 3.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Para asegurar la disponibilidad de instituciones y servicios de justicia para las mujeres en conflicto con la ley, considere la posibilidad de promover lo siguiente:

- “Centros de atención integral” que ofrezcan servicios integrales para diferentes categorías de mujeres, incluidas las que están en conflicto con la ley. Los servicios podrían ser integrales, en particular para los delitos relacionados con la VSG y la victimización (p. ej., el tráfico de drogas o la prostitución vinculada a la trata de personas).
- Diseño de infraestructura que incluya centros de detención para mujeres, con especial atención a los espacios para niños que viven con sus madres en detención. También es importante considerar la existencia de otros servicios cercanos a los centros de detención y las prisiones (p. ej., servicios de asistencia jurídica y programas de rehabilitación).

## 3.2 Accesibilidad

Las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas con frecuencia se encuentran en situaciones de reclusión y, por tanto, se les puede restringir el acceso a los servicios que se mencionan en Sección 3.1. Las siguientes seis dimensiones de la accesibilidad se aplican a estas mujeres de diversas maneras:

- **No discriminación:** Las mujeres marginadas y excluidas, como las víctimas de la trata y las mujeres extranjeras y refugiadas, tienden a carecer de vínculos sociales, políticos y económicos y, por lo tanto, deben ser visibles con fines de protección cuando están en contacto con el sistema de justicia penal.
- **Accesibilidad física:** Las instalaciones y los servicios de justicia deben ser físicamente accesibles para las personas con discapacidades o desafíos de movilidad.
- **Accesibilidad económica:** Las mujeres en conflicto con la ley deben tener acceso a servicios jurídicos gratuitos y deben utilizarse todos los medios para satisfacer las necesidades de educación, salud y nutrición de los niños que residen fuera o con sus madres dentro de la cárcel.
- **Accesibilidad a la información:** Las mujeres detenidas o encarceladas deben disponer de información adecuada sobre sus derechos y responsabilidades, los servicios que deberían estar a su disposición y la forma de tener acceso a ellos.
- **Accesibilidad lingüística:** Los servicios de interpretación y traducción deben estar a disposición de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas, en la medida en que sea necesario, en especial cuando el sistema judicial se ocupa de mujeres indígenas, de minorías o de condición extranjera.

Los recursos limitados del Estado y un bajo orden de prioridad pueden repercutir en la disponibilidad de los servicios de justicia penal.

El acceso a la justicia puede fortalecerse al promover la asistencia jurídica y crear centros de “atención integral” que respondan a las necesidades de las mujeres en conflicto con la ley.

La accesibilidad contempla las necesidades específicas de todas las mujeres en conflicto con la ley y las barreras que les impiden tener acceso a la justicia.

Los actores de la justicia deben ser conscientes de las diversas necesidades de las mujeres en conflicto con la ley y responder a ellas.

- **Accesibilidad cultural:** Los servicios de justicia deben respetar la diversidad e incorporar una dimensión intercultural a su administración, incluido el respeto por las expresiones de la cultura a través de diversos medios.

### 3.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Los antecedentes socioeconómicos de las mujeres en conflicto con la ley las ponen en riesgo de quedar excluidas de los servicios de justicia.
- La asistencia jurídica a las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas puede verse limitada cuando se evalúa su elegibilidad en función de los ingresos familiares, sin tener en cuenta la realidad de que las mujeres pueden no tener acceso o control sobre esos recursos.

### 3.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Tomando en cuenta los seis elementos de la accesibilidad, abogar por:

- **Integrar una óptica de género en el desarrollo de la infraestructura:** Como se señaló anteriormente, las reformas de la justicia penal se han diseñado e implementado históricamente desde una perspectiva masculina. Para corregir este desequilibrio, los desarrollos infraestructurales actuales y en el futuro deben integrar perspectivas de género, que incluyan la creación de espacios privados para reuniones (p. ej., con familia y abogados); instalaciones para amamantar y áreas recreativas para los menores que están en la cárcel con sus madres; e instalaciones de capacitación y educación para apoyar la rehabilitación y reintegración significativa de las mujeres después de su liberación.
- **La prestación de servicios jurídicos:** Las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas deberían recibir asistencia jurídica en todas las etapas de la cadena de justicia y dentro y fuera del entorno penitenciario, incluidas las visitas de representantes jurídicos. Los criterios de elegibilidad para la asistencia jurídica deben tener en cuenta las circunstancias personales de las mujeres, incluido si tienen acceso a los recursos familiares.<sup>84</sup>
- **La integración de servicios especializados:** Ciertas medidas específicas, servicio para mujeres en las estaciones de policía, los tribunales especializados en drogas y los servicios de apoyo social, pueden hacer que las instituciones de justicia sean más accesibles para las mujeres.

Explorar la capacitación y otros recursos para apoyar la implementación de medidas para mejorar la accesibilidad, como:

- Invertir en la capacitación y los recursos para los agentes de la justicia que tienen la tarea específica de abordar los derechos y necesidades de las mujeres en conflicto con la ley. No basta con que los agentes de la justicia estén físicamente accesibles. También deben estar familiarizados con las necesidades especiales y los desafíos de las mujeres en su carácter de sospechosas, acusadas y prisioneras.
- Sensibilizar al personal penitenciario sobre la existencia de diferentes categorías de personas reclusas para que dispongan de los instrumentos necesarios para responder de forma efectiva a las necesidades de las diversas poblaciones penitenciarias. Las categorías para las mujeres incluyen, entre otras, mujeres de origen indígena o de minorías, mujeres con discapacidad, mujeres de diversas formas de orientación sexual e identidad de género, mujeres extranjeras, entre las que se puede incluir a las mujeres refugiadas y las solicitantes de asilo, mujeres que viven con VIH y mujeres encarceladas con sus hijos.
- Reconociendo que la diversidad existente entre la población carcelaria femenina requiere intervenciones que aborden una amplia gama de necesidades culturales, nutricionales, espirituales y religiosas. A modo de ejemplo, *las reclusas extranjeras* pueden necesitar servicios de interpretación y traducción, facilidades para comunicarse con

sus familias y abogados, y asistencia consular;<sup>85</sup> *las mujeres embarazadas, las madres en período de lactancia y las madres en prisión con sus hijos* necesitan servicios de salud reproductiva y de salud infantil, que es posible que no estén fácilmente disponibles en las cárceles; *las mujeres de diversas formas de orientación sexual e identidad de género* necesitan protección contra la discriminación, la violencia y otros servicios de salud; y *las mujeres indígenas y de minorías* necesitan apoyo para abordar sus derechos y necesidades religiosas y culturales.

#### **RECUADRO 4.3 Ejemplos de medidas para ayudar a diversos grupos de mujeres en conflicto con la ley**

##### **Medidas para ayudar a las reclusas extranjeras**

- Asegurar que todas las detenidas extranjeras tengan acceso a sus representantes consulares, orientación jurídica e intérpretes inmediatamente después del arresto. Los interrogatorios deben realizarse en la presencia de un abogado y un intérprete.
- En su caso, considerar la posibilidad de trasladarlas, con su consentimiento, para que cumplan la pena en su país de origen.
- Asegurar que la legislación y la práctica proporcionen a los grupos vulnerables la máxima protección posible contra su victimización adicional, por ejemplo, las supervivientes de la trata de personas y las trabajadoras domésticas migrantes. Evitar el enjuiciamiento de las víctimas de la trata de personas por delitos relacionados con su propia victimización, como la posesión de pasaportes falsos o el trabajo sin autorización, incluso cuando hayan accedido a realizar estas actividades. Abstenerse de enjuiciar a las personas por ser objeto de trata con fines de explotación sexual, incluso si la persona aceptó originalmente trabajar en la industria sexual.
- Despenalizar los delitos de inmigración. Las personas que infrinjan las leyes de inmigración, si son detenidas, no deben ser retenidas con presos imputados o condenados por delitos penales. Las personas detenidas por razones de inmigración deben estar retenidas en instalaciones que ofrezcan condiciones materiales y un régimen adecuado a su situación jurídica y dotadas con personal adecuadamente calificado y con una capacitación especializada.
- En la etapa antes del juicio y de sentencia, asegurarse de que las mujeres extranjeras no estén en desventaja para que se les consideren alternativas a la prisión debido a su nacionalidad o sexo.

##### **Medidas para ayudar a las mujeres indígenas y de las minorías**

- Las autoridades penitenciarias deberían colaborar con las organizaciones de mujeres indígenas y de las comunidades minoritarias para brindar servicios que se adapten a las necesidades de esas mujeres.
- La prestación de programas culturalmente relevantes para asegurar que no se discrimine indirectamente a los grupos cuando se considere la posibilidad de concederles la libertad condicional anticipada.
- La participación de las organizaciones comunitarias en el diseño y la ejecución del programa es valiosa para mantener los vínculos entre las reclusas y el mundo exterior, aliviar la presión sobre los recursos y mejorar el ambiente en las cárceles.
- Es probable que el contacto continuo con la comunidad sea de importancia particular debido a la sensación de alienación y aislamiento que sienten muchas mujeres indígenas y de minorías en el sistema de justicia penal y a los niveles más altos de angustia que experimentan como resultado de la ruptura de los lazos con la comunidad en algunas culturas.

Fuentes: UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento: 2.ª edición, con referencia a las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes \(Reglas de Bangkok\)](#), Serie de Manuales de Justicia Penal, p. 79, 127-128, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.14.IV.3) y Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 65/229, [Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes \(Reglas de Bangkok\)](#), Anexo, Regla 53, 54, 55, 21 de diciembre 2010, A/RES/65/229. Consulte la UNODC, [Manual sobre la transferencia internacional de personas condenadas](#), Series de Manuales de Justicia Penal, (Nueva York, Naciones Unidas, 2012).

### 3.3 Buena calidad

Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes, sensibles a las cuestiones de género, respetuosos de la confidencialidad y que tengan el tiempo suficiente para defender a sus clientes

Vigilar de cerca los procedimientos de sentencia y eliminar cualquier discriminación contra la mujer en las sanciones prescritas para delitos particulares, graves o leves, y cuando se determine la posibilidad de aplicar la libertad bajo fianza o la liberación temprana de la detención

Adoptar procedimientos que tengan en cuenta las cuestiones de género para evitar una nueva victimización y estigmatización, establecer unidades especiales de protección y oficinas encargadas de las cuestiones de género en las comisarías, emprender investigaciones con confidencialidad y sensibilidad, y garantizar que, durante las investigaciones y los juicios, se atribuya la misma importancia al testimonio de las mujeres y las niñas que al de los hombres

Fuentes: CEDAW GR 33, párrs. 37(b), 51(m) y CEDAW GR 30, párr. 81(h).

Los profesionales de la justicia penal no son inmunes a las normas sociales y culturales de género que dictan cómo se deben comportar las mujeres. Por lo tanto, al interactuar con mujeres en situación de conflicto con la ley, estos agentes pueden aplicar y perpetuar los estereotipos, por ejemplo, al imponer penas más severas a las mujeres en comparación con las impuestas a los hombres por ciertos delitos como el abandono de niños, la prostitución u otras acciones que se perciben como violaciones de los parámetros de “comportamiento apropiado” de las mujeres. Para promover instituciones de buena calidad, los agentes de la justicia penal deben ser conscientes de los estereotipos, percepciones y actitudes que pueden influir en sus acciones y respuestas.<sup>86</sup>

#### 3.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En muchas sociedades, las mujeres en conflicto con la ley se enfrentan a la estigmatización debido a la percepción de que son inmorales.
- Las instituciones de justicia penal (particularmente, las cárceles) tienden a estar sobrecargadas debido a la gran cantidad de hombres y mujeres sospechosos, imputados y reclusos, en contraste con el limitado número de personal disponible para implementar las reformas y los programas penales. Estos problemas pueden tardar mucho tiempo en resolverse en ausencia de partidas presupuestarias e incrementos presupuestarios.

#### 3.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover la capacidad de desarrollar iniciativas para los agentes de la justicia:<sup>87</sup>

- **Policía:** las unidades policíacas especializadas para mujeres víctimas y delincuentes pueden mejorar la capacidad del sistema de justicia penal para implementar respuestas que incorporen las perspectivas de género. Las estrategias clave incluyen apelar al sentido de justicia de los agentes policíacos, identificar a los defensores de la igualdad de género y apoyar los cambios de la cultura institucional.<sup>88</sup> Por ejemplo, el jefe de la policía de Surrey en el Reino Unido recientemente se unió al movimiento de solidaridad global para la igualdad de género como un [Defensor de la temática de "HeForShe"](#). Dirigida por él, la Policía de Surrey se ha comprometido a “luchar contra la desigualdad de género y el abuso de mujeres y niñas”.
- **Fiscales:** los fiscales son los elementos clave de la administración de justicia y, como tales, deben respetar, proteger y defender los derechos humanos y la igualdad de género.<sup>89</sup> Se les debe alentar a que utilicen sus funciones para tomar decisiones acerca de la derivación y las medidas disciplinarias alternativas. Ya que algunas leyes y procedimientos penales pueden ser discriminatorios para las mujeres, ellos deben obrar con

Los servicios de justicia penal de buena calidad brindan a las mujeres el apoyo que necesitan para navegar por el sistema sin temor ni discriminación.

La capacidad limitada de las instituciones estatales y la estigmatización de las mujeres sospechosas de un delito o que lo han cometido, plantean problemas para las mujeres que tratan de ejercer sus derechos.

El desarrollo de la capacidad de los actores de la justicia puede ayudar a contrarrestar las actitudes y los resultados discriminatorios en la administración de la justicia.

discreción de no enjuiciar cuando ello dé lugar a una violación de los derechos de la mujer afectada o cuando el enjuiciamiento no sea una cuestión de interés público. Además, los fiscales deben estar informados de las causas profundas de los delitos cometidos por mujeres y contar con las mejores prácticas en cuestión de rehabilitación y reintegración en la sociedad.

- **El poder judicial:** los jueces promueven los valores fundamentales de la conducta judicial, como la independencia, la imparcialidad, la integridad, la corrección, la igualdad, la competencia y la diligencia.<sup>90</sup> Las posibles intervenciones para el poder judicial incluyen auditorías de la capacidad sobre consideraciones de género y libros de consulta para jueces sobre cuestiones de género para el seguimiento, la difusión y la monitorización de las decisiones.
- **Cámara legislativa o parlamento:** como órganos de supervisión y apropiación, las cámaras legislativas pueden legislar y destinar recursos para subsanar las deficiencias que identifican en el sistema de justicia penal mediante su función de supervisión.
- **Las OSC, los colegios de abogados y los proveedores de asistencia jurídica:** los abogados que brindan servicios de asistencia jurídica deben tener la experiencia y los conocimientos adecuados para brindar orientación jurídica adecuada y deben estar bien informados de las necesidades especiales de las mujeres,<sup>91</sup> y en la medida de lo posible, las mujeres deben ser representadas por abogadas.<sup>92</sup> En todos los casos, los proveedores de asistencia jurídica deben tener una capacitación específica en materia de igualdad de género pertinente y las reglas relacionadas aplicables al caso.
- **Personal penitenciario:** abordar las necesidades de las mujeres es fundamental durante su ingreso a la cárcel. Por tanto, el personal penitenciario debe recibir capacitación en cuestiones de género y derechos humanos relacionadas con la salud de la mujer, la prevención del VIH, la atención de tratamiento y el apoyo, y la detección de problemas de salud mental y autolesiones.<sup>93</sup> Además, el personal penitenciario debe tener conocimiento de los requisitos de reintegración social de las reclusas y de la gestión de las instalaciones para la seguridad y la rehabilitación.<sup>94</sup>

## 3.4 Recursos

Vigilar de cerca los procedimientos de sentencia y eliminar cualquier discriminación contra la mujer en las sanciones prescritas para delitos particulares, graves o leves, y cuando se determine la posibilidad de aplicar la libertad bajo fianza o la liberación temprana de la detención

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 51(m).

Los recursos para las mujeres en conflicto con la ley abarcan las violaciones de sus derechos en toda la cadena de justicia. Al momento de la sentencia, los regímenes de castigo deben ser proporcionales al delito cometido. También deben tener en cuenta las circunstancias de la delincuente y asegurarse de que las sanciones recomendadas faciliten la rehabilitación y la reintegración, en vez de dificultarlas. Por ejemplo, esto podría incluir opciones para la libertad condicional, la restitución o el servicio comunitario por delitos no violentos, en particular cuando una mujer acusada es el sostén de la familia o la cuidadora principal.

### 3.4.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Con frecuencia, las mujeres que ingresan al sistema de justicia penal no son vistas como titulares de derechos por el estigma asociado con la criminalidad femenina.
- En algunos casos, los agentes de la justicia penal pueden disponer de recursos, pero no aplicarlos adecuadamente, debido a una serie de factores, entre ellos, la parcialidad o la falta de recursos.

- Las sentencias justas y la disponibilidad y accesibilidad de los recursos por daños se basan tanto en la legislación con perspectiva de género como en las políticas del sector judicial, así como en la adecuada aplicación de esas leyes y políticas. Por ejemplo, las sentencias justas requieren pautas de sentencias proporcionales y la capacidad de los jueces para utilizar su discrecionalidad caso por caso, en particular en el caso de conductas delictivas que discriminen a las mujeres en forma desproporcionada.
- La búsqueda de recursos para las mujeres que están bajo custodia del Estado puede implicar la presentación de informes sobre las prácticas internas que incluyan violaciones a los derechos humanos. Las instituciones judiciales pueden estar poco dispuestas a divulgar esos datos o a rechazar investigaciones de terceros.

### 3.4.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover las sentencias justas a través de reformas de leyes y de políticas que dan prioridad a lo siguiente:

- La integración de recursos efectivos en la legislación, en particular para las mujeres que han sufrido perjuicios durante su detención.
- Las necesidades de los diferentes grupos de mujeres, como las mujeres embarazadas, mujeres que son cuidadoras principales de los hijos y las que reciben tratamiento médico o psiquiátrico.
- Atención al riesgo de violencia sexual u otras formas de violencia durante la detención, en particular para las mujeres supervivientes de la violencia.
- Las circunstancias del delito y la vulnerabilidad de la delincuente (p. ej., la comisión de un asesinato contra un marido o un familiar violentos; y los delitos de drogas en los que las mujeres son utilizadas como correos de drogas).
- Otorgar a los jueces el poder de considerar los factores atenuantes durante la sentencia y asegurar que las opciones de sentencia sin privación de la libertad estén disponibles y se les dé prioridad.<sup>95</sup> Programas de capacitación y concientización para los agentes de la justicia penal que aborden temas como: los recursos a disposición de las mujeres en conflicto con la ley, el tratamiento adecuado de las mujeres detenidas, los derechos de privacidad relacionados con el privilegio abogado-cliente y el estándar de cuidado que deben ejercer los abogados con respecto a sus clientes mujeres.

## 3.5 Rendición de cuentas

Asegurar que haya mecanismos vigentes para vigilar lugares de detención, prestar especial atención a la situación de las mujeres reclusas y aplicar normas y orientaciones internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 51(n).

La rendición de cuentas garantiza que los agentes de la justicia penal defiendan los derechos de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas de conformidad con las reglas y normas analizadas en la Sección 2.1.

### 3.5.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Es posible que no estén disponibles datos para evaluar el desempeño y mejorar la administración penal actual debido a la falta de una recopilación sistemática. Esto incluye las sentencias y los registros de las prisiones para evaluar si los jueces están aplicando

La falta de legislación o el cumplimiento deficiente de las obligaciones existentes afectan a la disponibilidad de recursos.

Promover sentencias justas para las mujeres condenadas por delitos, así como recursos para las que han sido maltratadas o dañadas mientras se encontraban bajo custodia del Estado.

Los sistemas de justicia penal deben dar prioridad a las circunstancias y necesidades generales de las mujeres y de sus familias.

La rendición de cuentas considera si los agentes de la justicia penal están actuando de conformidad con las reglas y normas pertinentes.

prácticas justas en cuestión a las sentencias y si las mujeres están recurriendo a recursos legales por malos tratos mientras están detenidas o encarceladas.<sup>96</sup>

### 3.5.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas en todas las instituciones del sector de la justicia, en particular:

- La programación debe prestar atención a la situación de las mujeres reclusas y aplicar completamente las orientaciones y las reglas internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas.<sup>97</sup> Esto puede respaldarse por una inspección sistemática de las instituciones y servicios penales por parte de profesionales calificados y experimentados (que deben incluir mujeres) nombrados por una autoridad competente.<sup>98</sup> Las instituciones de justicia deben diseñar un plan para implementar y supervisar las recomendaciones de los expertos, como figuran en sus informes, para asegurar el mantenimiento de un alto estándar de calidad. Con frecuencia, las INDH desempeñan un papel importante en las inspecciones de las prisiones y, mediante sus resultados, ofrecen asesoramiento fundamentado a los gobiernos sobre las reglas y los procedimientos que deben seguirse para maximizar el bienestar de las personas detenidas o encarceladas.

A fin de apoyar la supervisión de las instituciones de justicia, buscar formas de promover la recolección de datos precisos mediante:

- Colaborar con una serie de agentes (p. ej., las oficinas nacionales de estadística, las INDH y las OSC que trabajan con mujeres en conflicto con la ley) para fortalecer la recopilación de datos administrativos y las encuestas nacionales de hogares. Se deben recopilar datos completos y exactos sobre el número de mujeres en los lugares de detención y en las cárceles; las razones de su detención y la duración de la misma; las circunstancias personales como el embarazo y las responsabilidades de cuidado de niños; la disponibilidad de servicios jurídicos, servicios de salud y servicios sociales; y si pueden recurrir (y si lo hacen) a procesos disponibles de revisión del caso, alternativas no privativas de la libertad y oportunidades de rehabilitación.<sup>99</sup>

## 3.6 Participación de las mujeres en las instituciones de justicia

Confrontar y eliminar obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia y cuasi judiciales y los proveedores de servicios relacionados con la justicia, y tomar medidas, incluso medidas especiales de carácter temporal, para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley, como los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, administradores, mediadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios judiciales y de la justicia penal y especialistas, así como en otras capacidades profesionales.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 15(f).

El aumento en la cantidad de mujeres reclusas debe abordarse con un incremento proporcional del personal femenino. La participación de las mujeres en la administración de justicia penal es importante para proteger los derechos de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas. Se necesitan mujeres profesionales para tratar los derechos y las necesidades de las mujeres en toda la cadena de justicia, incluso en las cárceles de mujeres o en los pabellones de las cárceles de hombres reservados para mujeres. Las Reglas de Bangkok estipulan que “en las instancias superiores de la administración penitenciaria deberá existir

La programación debe dar prioridad a la vigilancia de los lugares de detención, incluida la protección de las mujeres que han sido perjudicadas a su paso por la cadena de justicia.

Hay limitaciones en la reunión y el análisis de datos administrativos y estas actividades son necesarias para garantizar que la justicia se imparta de forma imparcial y eficaz.

Las mujeres que desempeñan funciones en la justicia penal pueden tener un papel importante en la atención de las necesidades específicas de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas.



Arriba: Sudán. Una chica quiere ser oficial de policía cuando sea mayor. © Foto de la ONU/Albert Gonzalez Farran.

el compromiso claro y permanente de prevenir y eliminar la discriminación por razones de género contra el personal femenino”<sup>100</sup> y “las medidas de creación de capacidad para el personal femenino deberán comprender también la posibilidad de acceso a puestos superiores y de responsabilidad primordial en la elaboración de políticas y estrategias para el tratamiento de las reclusas y su atención”.<sup>101</sup> En las prisiones, los cateos individuales deben “realizarse únicamente por personal femenino que haya recibido capacitación adecuada sobre los métodos apropiados de cateo y con arreglo a procedimientos establecidos”.<sup>102</sup> También es importante que las mujeres delincuentes, especialmente las que han sufrido violencia y abuso, tengan acceso a mujeres policías y abogadas para reducir el riesgo de victimización secundaria.<sup>103</sup> Además, las abogadas pueden desempeñar un papel importante en la prestación de servicios jurídicos en todos los procedimientos judiciales.<sup>104</sup>

### 3.6.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las normas basadas en el género que perpetúan los valores del machismo, la idea de que las “mujeres decentes” no pertenecen a espacios como las prisiones y la creencia de que los trabajos como la policía y la administración penitenciaria son privilegio masculino inhiben la participación de las mujeres en las instituciones de justicia penal.

### 3.6.2 Consideraciones y opciones de la programación

Abogar por la inclusión de las mujeres en todos los niveles de la administración de justicia penal mediante medidas como:

- La revisión de los procedimientos de contratación de las instituciones de justicia penal para ayudar a determinar si son discriminatorios para las mujeres. Algunos indicadores clave al respecto deberían incluir si: (1) las mujeres cuentan con un proceso transparente para ocupar puestos de toma de decisiones; (2) los planes de recursos humanos apoyan el crecimiento sostenido de la fuerza laboral femenina; (3) existen condiciones e incentivos para la retención del personal femenino.

La promoción de la participación de la mujer puede estar obstaculizada por ideas de que el sector de la justicia y la seguridad es un privilegio masculino.

La inclusión de las mujeres puede reforzarse con un plan de dotación de personal que identifique áreas y mecanismos específicos para aumentar la contratación, la retención y el ascenso de las mujeres.

Una reforma significativa requiere la contribución de los actores de la justicia, la sociedad civil y las propias mujeres sobre cómo mejorar las políticas del sector judicial.

La programación debe buscar incluir a las mujeres que han sido afectadas por el sistema de justicia penal.

- En este contexto, los planes de contratación de personal deberían incluir una representación equitativa de funcionarias capacitadas y experimentadas a las que se les pueda ofrecer la oportunidad de desempeñar funciones clave como agentes de policía, juezas, fiscales y guardias de prisiones. También deberían designarse mujeres para formar parte de las juntas de inspección y supervisión a fin de garantizar que los servicios atiendan las necesidades de las reclusas y que las instalaciones donde se encuentran las mujeres sean inspeccionadas adecuadamente por personas del mismo sexo.
- Para la retención, es fundamental que haya una estrategia que aborde la discriminación por razón de género contra el personal femenino en todo el sector de la justicia penal y promueva su seguridad y un trato justo. Esto podría incluir realizar cursos de capacitación a nivel directivo, identificar campeones de la igualdad de género que sirvan de modelo a seguir para otros miembros del personal y ascender a mujeres a puestos de categoría superior.<sup>105</sup> Deberían existir mecanismos para proteger a las mujeres policías de la violencia sexual y otras formas de acoso en el lugar de trabajo y garantizar una tolerancia cero para ese tipo de comportamiento.<sup>106</sup>
- Promover la participación de la mujer en los programas educativos mediante medidas de acción afirmativa, como garantizar la disponibilidad de servicios para el cuidado de los hijos y de dormitorios para mujeres durante la capacitación.<sup>107</sup>

## 4.0 Empoderamiento jurídico de las mujeres

### 4.1 Participación de las mujeres en procesos de reforma jurídica

La representación y la participación de la mujer en los procesos de reforma jurídica es fundamental para asegurar que se tomen en cuenta las necesidades y experiencias de la mujer en el sistema de justicia penal. Las mujeres pueden participar en esos procesos como miembros del parlamento, ciudadanas o miembros de la sociedad civil en forma individual y a través de plataformas públicas como las reuniones de los ayuntamientos. Las leyes y las políticas deben responder a las experiencias reales de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas. Esto solamente puede ocurrir si se permite y alienta a las mujeres a compartir sus experiencias durante los procesos de reforma legal.

#### 4.1.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Como las reformas de la justicia penal han sido históricamente diseñadas, conformadas e implementadas por los hombres y para los hombres, la integración de las perspectivas de género en esos procesos exigiría la creación de espacios para que las mujeres de la legislatura y encargadas de la formulación de políticas se abrieran camino para beneficiar a las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas.

#### 4.1.2 Consideraciones y opciones de la programación

Promover la formación de coaliciones como vías para intensificar las voces y perspectivas de las mujeres mediante:

- Programas que dan prioridad a una mayor participación de los grupos, redes y coaliciones de mujeres que trabajan para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de reforma, así como la concientización de las mujeres sobre sus propios derechos, incluido el derecho a los recursos disponibles en caso de deficiencias en la detención o el encarcelamiento, el derecho a la asistencia jurídica y las vías y condiciones previas para las medidas alternativas no privativas de la libertad.

- Una convergencia de partes interesadas que puedan asegurar que las voces de las mujeres se reflejen en la reforma de la justicia penal. Para lograrlo, identificar a los profesionales que han trabajado directamente con esas mujeres (como miembros de la sociedad civil o proveedores de justicia) para reforzar la credibilidad de los procesos dirigidos por mujeres y fortalecer las campañas para la reforma jurídica.

## 4.2 Respaldo y asociación con organizaciones de la sociedad civil

Las OSC de mujeres pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento del acceso a la justicia para las mujeres en conflicto con la ley. Como agentes terceros, estas organizaciones ocupan un lugar único en la cadena de justicia penal al apoyar a las mujeres en sus esfuerzos por tener acceso a los servicios y la atención requeridos, y al trabajar con las instituciones para ayudarlas a cumplir con sus obligaciones. Las actividades que realizan estas organizaciones pueden incluir servir como vigilantes para asegurar que las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas no sean objeto de malos tratos y tengan acceso a la atención y el apoyo adecuados.

### 4.2.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- En comparación con otros ámbitos de los derechos de la mujer, hay menos OSC que se asocian con las Naciones Unidas en la esfera de la equidad de género y la reforma penal. Esto puede dar lugar a una dependencia de la experiencia externa a un costo operativo más elevado.
- El acceso a las prisiones y a otros tipos de centros de detención para la supervisión y la prestación de servicios implica rigurosos procedimientos de escrutinio para las organizaciones que no estatales, debido a problemas de seguridad nacional.

### 4.2.2 Consideraciones y opciones de la programación

Explorar oportunidades para que las OSC realicen funciones cruciales que apoyen al sector de la justicia penal en la prestación de servicios a las mujeres en conflicto con la ley. Estas incluyen:

- Mejorar las capacidades de las organizaciones de derechos humanos y los defensores de los derechos humanos para integrar la igualdad entre los géneros y las reformas de la justicia penal en su labor actual y proporcionar recursos técnicos y financieros para ampliar esa labor sobre la base de las necesidades nacionales.
- Generar confianza y establecer asociaciones con los agentes del Estado que trabajan en el ámbito de las reformas de la justicia penal y promover plataformas para el intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas.
- Colaboración con organizaciones religiosas, colegios de abogados y asociaciones de abogadas en la elaboración y ejecución de programas de reinserción amplios para el período



Arriba: Presidenta del club juvenil de la aldea de Navenchauc tejiendo una tela. © Foto de la ONU/Jerry Frank.

Las OSC proporcionan servicios importantes, como asistencia jurídica, educación y programas de reintegración.

Las OSC pueden tener recursos y capacidad limitados para acceder a las mujeres en conflicto con la ley.

Se debe apoyar a las OSC para que desempeñen funciones críticas que el Estado no puede o no quiere desempeñar.

anterior y posterior a la puesta en libertad, y acuerdos de sentencia no privativa de la libertad, como la reconciliación, la restauración, la indemnización y la reintegración, con el conocimiento y el consentimiento de las mujeres afectadas.<sup>108</sup>

- Apoyar a las OSC para que integren la situación de las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas en sus informes alternativos a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, como parte de los esfuerzos para asegurar que los Estados cumplan con las reglas relevantes de género y de derechos humanos.

## 4.3 Educación sobre los derechos de las mujeres

Realizar programas de información y promoción de los conocimientos para las mujeres sobre la existencia de proveedores de asistencia jurídica y defensa pública y las condiciones para obtenerlas, utilizando de manera efectiva la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar esos programas.

Fuente: CEDAW GR 33, párr. 37(c).

Las leyes y las políticas con perspectiva de género pueden significar poco si las mujeres no tienen la capacidad de reivindicar sus derechos y protecciones. Sin embargo, la falta de conocimiento es una de las barreras más importantes para la justicia de las mujeres en conflicto con la ley. Las mujeres sospechosas, imputadas y reclusas tienen menos probabilidades que sus contrapartes masculinas de estar al tanto de sus derechos y las protecciones que les corresponden. En el caso de las mujeres extranjeras, esto puede acentuarse por factores como el analfabetismo y las barreras lingüísticas.

### 4.3.1 Desafíos y oportunidades típicos de la programación

- Las diferentes necesidades y capacidades requerirán flexibilidad en el diseño de los programas, ya que los diferentes grupos de mujeres (por ejemplo, las mujeres con discapacidad, las mujeres con formas de orientación sexual e identidad de género diversas, las mujeres refugiadas y las solicitantes de asilo) pueden tener necesidades específicas que requieren una programación a medida.
- Las mujeres que han recibido sentencias tanto privativas como no privativas de la libertad pueden ser renuentes a participar en programas de concientización fuera de la cárcel debido a la estigmatización hacia las mujeres que han tenido conflictos con la ley.
- Las instituciones de justicia penal pueden no apoyar programas educativos para mujeres detenidas por no valorar sus beneficios.

### 4.3.2 Consideraciones y opciones de la programación

Alentar a los proveedores de justicia y a las OSC a promover programas educativos para comunicar los derechos de la mujer, en relación con:

- El derecho a recurrir a las autoridades judiciales por motivos de abuso sexual u otras formas de violencia antes de la detención o encarcelamiento y durante la misma.<sup>109</sup> Las mujeres deben tener acceso a la información sobre sus derechos y se les debe alentar a informar cualquier violación de esos derechos sin temor a represalias.<sup>110</sup>
- El derecho de las mujeres a tener acceso a servicios como la educación, la salud, el apoyo psicosocial y la asistencia jurídica, y la forma acceder a ellos.
- Alternativas a la privación de la libertad, incluida la disponibilidad de opciones con base en las circunstancias específicas de la mujer (por ejemplo, situación familiar, antecedentes penales).

Fortalecer el conocimiento y la concientización de los derechos de la mujer, buscar oportunidades y vías para difundir información, por medios como:

- Llevar a cabo talleres de concientización y empoderamiento en las cárceles para que las mujeres reclusas conozcan los conceptos jurídicos básicos y las estrategias para el ejercicio de sus derechos.<sup>111</sup>
- Atraer la atención de las mujeres mediante el uso de los medios de comunicación (por ejemplo, la radio, la televisión, el teatro).
- Asegurar la disponibilidad de servicios jurídicos para informar a las mujeres sobre sus derechos.

## 5.0 Consideraciones para los contextos afectados por crisis

Para recursos específicos y orientación sobre cómo incorporar los derechos y necesidades de las mujeres en la justicia penal en situaciones de crisis, consulte los siguientes recursos:

- UNODC, Manual sobre las dimensiones de género de las respuestas de la justicia penal al terrorismo, (de próxima publicación)
- Servicio Penitenciario del Canadá, Servicio de Prisiones y Libertad Vigilada de Suecia, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Reforma Penal Internacional y Asociación Africana de Mujeres en el Sistema Penitenciario, “Prácticas eficaces con perspectiva de género para el tratamiento de las reclusas”. (Inédito), (2016)
- DOMP, UNODC y PNUD, [Una lista de verificación para la evaluación de la prisión en entornos posteriores a un conflicto](#), (2014)
- UNODC y el Instituto Estadounidense de la Paz, [Reforma de la justicia penal en los Estados que salen de un conflicto: guía para profesionales](#), (2011)
- Julie Ashdown y Mel James, [Mujeres en detención](#), (2010)

Es fundamental que las mujeres en conflicto con la ley conozcan sus derechos, pues en cada etapa de la cadena de justicia pueden manifestarse trasgresiones a ellos.

# APÉNDICES

## Apéndice I

CUADRO A.4.1 Consideraciones de políticas públicas y de derechos humanos sobre las mujeres en conflicto con la ley en los ODS y las CEDAW GR 30 y 33

Metas e indicadores del ODS	CEDAW GR 30	CEDAW GR 33
<p>5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo</p> <p>5.1.1 Si existen o no marcos jurídicos establecidos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razones de sexo</p> <p>5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y explotación sexual y otros tipos de explotación</p> <p>5.2.2. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho.</p> <p>5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y a los derechos reproductivos de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población</p>	<p><b>Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia</b></p> <p>81(d) Garantizar la prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer al restablecer el estado de derecho durante la reforma jurídica; establecer sanciones penales, civiles y disciplinarias cuando proceda; e incluir medidas específicas destinadas a proteger a la mujer contra la discriminación; ... (h) Adoptar procedimientos que tengan en cuenta las cuestiones de género para evitar una nueva victimización y estigmatización; establecer unidades especiales de protección y oficinas encargadas de las cuestiones de género en las comisarías; emprender investigaciones con confidencialidad y sensibilidad; y garantizar que, durante las investigaciones y los juicios, se atribuya la misma importancia al testimonio de las mujeres y las niñas que al de los hombres;</p>	<p>51(l) Eliminar la tipificación como delito discriminatorio y revisar y supervisar todos los procedimientos judiciales para garantizar que no discriminen directa o indirectamente contra la mujer; despenalizar formas de comportamiento que no son delictivas o punibles con tanta severidad cuando son realizadas por hombres; despenalizar formas de comportamiento que pueden ser realizadas solo por mujeres, como el aborto; y/o actuar con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionadamente o exclusivamente a las mujeres, ya sea que esos actos fueron perpetrados por agentes estatales o no estatales;</p> <p>(m) Vigilar de cerca los procedimientos de sentencia y eliminar cualquier discriminación contra la mujer en las sanciones prescritas para delitos particulares, graves o leves, y cuando se determine la posibilidad de aplicar la libertad bajo fianza o la liberación temprana de la detención;</p>
<p><b>Instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género</b></p>		
<p>81(k) Aumentar el acceso de las mujeres a la justicia, en particular, mediante la prestación de asistencia letrada y el esta-</p>	<p>81(k) Aumentar el acceso de las mujeres a la justicia, en particular, mediante la prestación de asistencia letrada y el esta-</p>	<p>51(n) Asegurar que haya mecanismos vigentes para vigilar lugares de detención; prestar especial atención a la situación</p>

<p>y el Desarrollo y la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de revisión</p> <p>5.6.1 Proporción de mujeres de 15 a 49 años que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva</p> <p>5.6.2 Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a las mujeres de 15 a 49 años de edad el acceso a la atención, la información y la educación en materia de salud sexual y reproductiva</p> <p>16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</p> <p>16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos</p>	<p>blecimiento de tribunales especializados, como los destinados a la violencia doméstica y los de familia y proporcionar tribunales móviles para los campamentos y los entornos de asentamiento, así como para las zonas remotas; y garantizar medidas adecuadas de protección de las víctimas y los testigos, como no revelar la identidad y disponer de refugios; (l) Colaborar directamente con los mecanismos oficiales de justicia y fomentar las reformas adecuadas, en su caso, con el fin de armonizar dichos procesos con los derechos humanos y las reglas de igualdad entre los géneros y garantizar que no se discrimine a las mujeres.</p> <p>69(b) Empezar una reforma del sector de la seguridad que tenga en cuenta las cuestiones de género y responda a estas cuestiones y que tenga como consecuencia la creación de instituciones representativas del sector de la seguridad que aborden eficazmente las distintas experiencias y prioridades de seguridad de las mujeres; y colaborar con las mujeres y las organizaciones de mujeres;</p>	<p>de las mujeres reclusas; y apliquen normas y orientaciones internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas; (o) Mantener datos y estadísticas precisos acerca del número de mujeres en cada lugar de detención, las razones y la duración de su detención, el tiempo que llevan detenidas, si están embarazadas o acompañadas de un lactante o niño, su acceso a servicios jurídicos, de salud y sociales, si pueden recurrir, y lo hacen, a procesos de revisión del caso que tengan disponibles, las alternativas a la privación de la libertad y las posibilidades de capacitación; y (p) Usar la detención preventiva como último recurso y por el período más corto posible, y eviten la detención preventiva y posterior al juicio, por delitos leves, y por la falta de medios para pagar el derecho de fianza en esos casos.</p>
<b>Empoderamiento jurídico de las mujeres</b>		
	<p>46(b) Garantizar la representación de las mujeres en pie de igualdad a todos los niveles de la adopción de decisiones en las instituciones y los mecanismos nacionales, lo que incluye a las fuerzas armadas, la policía, las instituciones judiciales y los mecanismos de justicia de transición (judiciales y no judiciales) que se ocupan de los delitos cometidos durante el conflicto; (c) Garantizar que las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil centradas en las cuestiones de las mujeres y los representantes de la sociedad civil se incluyan también en todas las negociaciones de paz y las iniciativas de rehabilitación y reconstrucción posteriores a conflictos; (d) Proporcionar capacitación en materia de liderazgo a las mujeres para garantizar su participación efectiva en los procesos políticos posteriores a conflictos.</p>	<p>37(b) Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes, sensibles a las cuestiones de género, respetuosos de la confidencialidad y que tengan el tiempo suficiente para defender a sus clientes;</p> <p>(c) Realizar programas de información y promoción de los conocimientos para las mujeres sobre la existencia de proveedores de asistencia jurídica y defensa pública y las condiciones para obtenerlas, utilizando de manera efectiva la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar esos programas; (d) Desarrollar asociaciones para facilitar a los no gubernamentales competentes de asistencia jurídica y/o asistentes jurídicos para ofrecer a las mujeres información y asistencia cuando actúan en procesos judiciales o cuasi judiciales y sistemas de justicia tradicional;</p>

## Apéndice II: Estudios de caso en países

### Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia

#### Leyes formales

##### RECUADRO A.4.1 Legislación que ofrece alternativas para las mujeres delincuentes

En **Argentina**, la ley permite que los jueces dispongan que las madres de niños menores de cinco años o de una persona con discapacidad, a su cargo, cumplan su pena impuesta en detención domiciliaria (ley n.º 26.472 de 2009).

En **Costa Rica**, la ley sobre drogas (n.º 8204 de 2013, enmendada por la ley n.º 9161) permite al juez imponer medidas alternativas a la prisión (por ejemplo, detención domiciliaria, libertad asistida y libertad restringida con dispositivos electrónicos) para las mujeres condenadas por transportar drogas a las cárceles si se puede mostrar una prueba de vulnerabilidad. Estas incluyen condición de pobreza, que sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad, tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores o personas con cualquier tipo de discapacidad o que sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.

En **Ecuador**, las personas que trafican cantidades pequeñas de drogas pueden obtener sentencias reducidas y las mujeres condenadas pueden recibir indultos por violaciones de microtráfico.

En **Kazajistán**, la sentencia de una mujer puede suspenderse si tiene un hijo de hasta 14 años de edad, excepto para aquellas que hayan sido condenadas a cinco años o más por delitos graves o especialmente graves (Código Penal de la República de Kazajistán, artículo 72).

En **Rusia**, una sentencia puede aplazarse y luego reducirse o anularse para las mujeres embarazadas o las que tienen hijos menores de 14 años, con excepción de las “condenadas a sentencias de cárcel superiores a cinco años por delitos graves y especialmente graves” (Código Penal de la Federación Rusa, artículo 82).

En el caso de *M contra El Estado*, el Tribunal Constitucional de **Sudáfrica** suspendió la pena de cárcel de una madre y única cuidadora de tres hijos menores de edad, teniendo en cuenta los efectos negativos del encarcelamiento de la madre en el desarrollo del niño (por ejemplo, pérdida del hogar y de la comunidad, interrupción de las rutinas y del transporte escolares y la posible separación de sus hermanos) y enfatizando que se debe considerar el interés superior de los niños en los procedimientos que puedan tener un efecto en sus vidas.

Fuentes: UNODC, [Nota informativa para profesionales de la justicia penal sobre medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes](#), pág. 11, (Viena, n.d.); Biblioteca del Congreso, “[Despenalización de los estupefacientes: Costa Rica](#)”, (28 de julio de 2016); UNODC, [Manual sobre mujeres y encarcelamiento](#), pág. 121; María Noel Rodríguez (UNODC), “Implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina: Mejores prácticas”, en Instituto de las Naciones Unidas de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFEI), [Informe del taller. Treceavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. Doha, Catar, del 12 al 19 de abril de 2015](#), pág. 46, (Tokio, 2016).

#### Leyes informales

##### RECUADRO A.4.2 Vinculación de los principios de la justicia indígena con rehabilitación y reintegración

En el **Ecuador**, sobre la base de la Constitución del país, las mujeres indígenas han elaborado sus propios “Reglamentos de buena convivencia”, en consonancia con los principios indígenas en materia de justicia, en los que se aborda la rehabilitación y reinserción de las mujeres delincuentes y los niños en conflicto con la ley. Las reglas estipulan que no se utilizará violencia ni discriminación al ejercer la justicia indígena.

Fuente: Naciones Unidas, Decimotercer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, “[Documento de antecedentes](#)”, Seminario 1, párr. 23, 27 de enero de 2015, A/CONF.222/10.

## Políticas y presupuestos del sector de la justicia

### RECUADRO A.4.3 Directrices de sentencia en materia de delitos de drogas en Inglaterra y Gales

En 2012, el Consejo sobre condenas para **Inglaterra** y **Gales** emitió las directrices de sentencias para delitos de drogas. Contemplan siete categorías de delitos: introducción o extracción de drogas controladas al país o desde este, suministro u oferta de suministro, posesión con fines de proveerla a otra persona, producción, cultivo de la planta cannabis, permitir el uso de instalaciones y posesión de sustancias controladas. Por cada delito se explicitan rangos específicos de ofensa, los cuales estipulan la sentencia mínima y máxima aplicable que se puede otorgar. Se toman en cuenta estos factores: modalidad del delito, tipo y cantidad de sustancia y el rol del infractor (papel de liderazgo, significativo o menor). A su vez, se establecen factores atenuantes y agravantes. Estas directrices tuvieron un impacto principalmente en las sentencias de mujeres. En promedio, estas sentencias se redujeron a la mitad. En el caso de posesión personal, desde 1998 se ha puesto preferencia en programas de remisión o derivación. Por lo general, se dirimen con una amonestación verbal o multas.

Fuente: Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, [Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas](#), pág. 31, (Washington, D.C., Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y la OEA, 2015).

### RECUADRO A.4.4 Programación para la asistencia jurídica en el Estado de Palestina

ONU-Mujeres tiene un acuerdo con el Departamento del Centro de Rehabilitación Correccional para la prestación de orientación jurídica en todas las cárceles de mujeres. A través de este acuerdo, se ha establecido una estrecha relación entre los abogados que visitan regularmente a las reclusas para ofrecer orientación jurídica y los abogados del colegio de abogados en el **Estado de Palestina** que se especializan en casos de violencia contra las mujeres. En asociación con el PNUD, ONU-Mujeres también respaldó el establecimiento de un Consejo de Justicia sobre Cuestiones de Género, administrado por abogadas que trabajan con las prisiones para brindar servicios de asistencia jurídica a las reclusas.

Fuente: ONU-Mujeres, “Análisis de los informes anuales de países”, (2015). (Inédito).

### RECUADRO A.4.5 Enfoque en la gestión penitenciaria para mujeres en Panamá

En el marco de un proyecto de la UNODC sobre la reforma penitenciaria, en **Panamá** se lograron resultados notables en el ámbito del tratamiento de las mujeres encarceladas. En primer lugar, se estableció un grupo de trabajo interinstitucional encargado de mejorar las condiciones de las reclusas. A continuación se ejecutó un programa especializado centrado en las reclusas, concebido de conformidad con las Reglas de Bangkok, y se preparó un folleto informativo para ellas. En relación con la educación y formación, la Universidad de Panamá creó una división dentro de la cárcel de mujeres de la Ciudad de Panamá en la que más de 60 reclusas cursan actualmente distintos estudios universitarios. Además, aumentaron la cantidad y calidad de las actividades de reinserción destinadas a las mujeres, en particular mediante nuevos proyectos productivos, entre ellos uno relativo a la hidroponía. El personal penitenciario recibió formación sobre las cuestiones de género y la UNODC preparó un curso en línea sobre su manual relativo a las mujeres y la reclusión que los interesados pueden seguir a su propio ritmo.

Fuentes: [A/CONF.222/10](#), párr. 22 y Rodríguez (UNODC), “Implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina: Mejores prácticas”, en UNAFEI, [Informe del taller](#), p. 44.

#### RECUADRO A.4.6 Ejemplos de programas de reintegración en el Afganistán, el Estado de Palestina, la República Dominicana y Yemen

**Afganistán:** En Kabul y Mazar-e-Sharif, la UNODC, en asociación con el Gobierno de Afganistán y la ONG Mujeres para Mujeres Afganas, apoya dos casas de transición para mujeres que son liberadas de las prisiones. Las casas de transición ofrecen a las mujeres instrucción en lectura, escritura y aritmética, clases de destrezas para la vida, orientación vocacional, cuidado básico de la salud, orientación y mediación familiar. Los centros también facilitan reuniones familiares conforme sean necesarias. El programa ofrece a las mujeres un mínimo de seis meses de seguimiento y asistencia para facilitar su reintegración en la comunidad.

**República Dominicana:** El Modelo de Gestión Penitenciaria facilita la promoción y el desarrollo de actividades educativas en los Centro de Corrección y Rehabilitación (CCR) en diversos niveles y modalidades. El Ministerio de Educación apoya una política educativa y es implementada por las instituciones locales de formación vocacional y técnica. Se desarrollan relaciones institucionales con agentes privados, gubernamentales y de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como local, para la asistencia técnica y el apoyo logístico y financiero. Para que las personas detenidas tengan acceso a posibilidades educativas similares a las que se ofrecen en un entorno libre, el Modelo de Gestión Penitenciaria ofrece diversas opciones educativas que incluyen: educación formal (básica, media y bachillerato), tecnología, artes, cultura, recreación/deportes y educación en valores. La alfabetización es una actividad obligatoria. La educación universitaria se ofrece en las instalaciones y la educación especial se ofrece a las personas reclusas con discapacidades de aprendizaje.

**Estados de Palestina:** ONU-Mujeres apoya al Ministerio de Asuntos Sociales en la implementación de las reglas de derechos humanos para las reclusas, así como para que la administración penitenciaria integre la asistencia jurídica, la formación profesional y las actividades que generan ingresos en las reformas penitenciarias.

**Yemen:** El Ministerio de Derechos Humanos, con el apoyo financiero del Gobierno de Alemania, ha establecido la Casa de Cuidado Social para mujeres en Adén para facilitar la reintegración de mujeres que han sido liberadas de la prisión. Los asociados al proyecto incluyen la Fundación Árabe para el Apoyo a Mujeres y Menores y la Prisión al-Mansura. La Casa de Cuidado Social de Adén ayuda a las mujeres que están en prisión, como así también a las que han sido liberadas, a ganar sus propios ingresos en vez de tener que depender de sus familias. Al ser liberadas, muchas mujeres no pueden retornar a sus familias debido a que han cometido “delitos morales” y corren el riesgo de enfrentar violencia y abuso si regresan. La Casa de Cuidado Social también aloja a mujeres víctimas de violencia y ofrece oportunidades de educación, formación vocacional y clases de alfabetización. Las mujeres tienen acceso a asistentes sociales, médicos, psicólogos y voluntarios que proveen el apoyo que ellas necesitan. Hay abogadas mujeres que también ofrecen ayuda jurídica a las mujeres para navegar por el sistema jurídico. Todas las residentes han aprendido a leer y escribir y se han capacitado en manualidades.

Fuentes: UNODC, [Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes](#), Series de guías de justicia penal, págs. 126 y 127, (Nueva York, Naciones Unidas, 2012); [A/CONF.222/10](#), párr. 21; Sandra Fernández, “Mujeres en contexto de encierro: Impacto de la Reforma Penitenciaria en los centros correccionales femeninos de la República Dominicana”, en UNAFEI, [Informe del taller](#), págs. 77-81; y ONU-Mujeres, “Análisis de los informes anuales de países”.

## Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género

### Accesibilidad

#### RECUADRO A.4.7 Ejemplos de iniciativas para madres y niños detenidos en América Latina

La detención en el hogar o la suspensión de la sentencia para mujeres embarazadas o madres con niños pequeños es una práctica que se aplica ampliamente en América Latina. Otros programas procuran dar apoyo a las mujeres con hijos en las cárceles.

- **Costa Rica:** Una cárcel para mujeres en San José tiene un sector para mujeres embarazadas y madres con hijos menores de 3 años. Otra guardería carcelaria en Santa María atiende a niños mayores de un año y la dirige una ONG.
- **Perú:** En la guardería de la cárcel de mujeres de Chorrillo I, en Lima, el Ministerio de Educación pone a disposición maestros, materiales pedagógicos y talleres para madres.
- **Uruguay:** El hogar maternal extramuros “El Molino” en Montevideo aloja a madres y niños de hasta 4 años. Una guardería fuera de la prisión, “Pájaros pintados”, atiende a los hijos de las reclusas, a los hijos del personal y a los niños de la comunidad local.

Fuente: Rodríguez (UNODC), “Implementación de las Reglas de Bangkok en América Latina: Mejores prácticas”, en UNAFEI, [Informe del taller](#), p. 46.

#### RECUADRO A.4.8 Ejemplos de apoyo a madres y niños en las cárceles de la India y Kenia

**Medidas para ayudar a las mujeres encarceladas con sus hijos:** Los regímenes flexibles y los programas apropiados para las mujeres embarazadas, las madres en período de lactancia y las mujeres con niños en la cárcel deberían incluir la prestación de instalaciones o arreglos para el cuidado de los niños a fin de que las reclusas con niños puedan participar en las actividades de la cárcel. Además, las madres y sus hijos deben contar con servicios de atención de la salud, alimentación adecuada y ejercicio.

**India:** En el año 2007 el Gobierno de India decidió aumentar drásticamente la cantidad de hogares correccionales para mujeres administrados por los Departamentos de Desarrollo de la Mujer y el Niño y de Bienestar Social. Las mujeres embarazadas y las mujeres con niños son alojados en esos hogares correccionales que, entre otras cosas, supervisan la educación de los niños, su vacunación y programas de nutrición especiales.

**Kenia:** El Servicio Penitenciario de Kenia reconoce la importancia de ofrecer a cada madre un kit para su bebé que contenga los siguientes objetos: ropa variada para bebé, dos cobijas para bebé, dos sábanas pequeñas, una toalla mediana, un par de bombachas de plástico, una docena de pañales, una hoja de plástico para colocar debajo de la sábana y proteger la cuna, una barra de jabón, un frasco de vaselina (para las rozaduras), un biberón, una cuchara y un plato. Las madres pueden tener a sus bebés hasta los dos o tres años de edad y se les permite permanecer juntos en celdas que comparten con otras mujeres. Las guardianas de la prisión son mujeres entrenadas para ser sensible a las necesidades de las madres encarceladas.

Fuentes: UNODC, [Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delinquentes](#), pág. 124 y [A/RES/65/229](#), Anexo, Reglas 42, 48.

## Buena calidad

#### RECUADRO A.4.9 Ejemplos de programas de desarrollo de capacidades para los agentes de la justicia

En el **Brasil**, el Ministerio de Justicia, en cooperación con el Departamento Penitenciario Nacional, ha establecido escuelas especializadas para el personal penitenciario y cursos de posgrado sobre la gestión de prisiones con una perspectiva de género.

El DOMP se centra principalmente en capacitar funcionarios de asuntos judiciales, funcionarios de prisiones y policías de las Naciones Unidas. El DOMP ha incorporado la capacitación con perspectiva de género en la capacitación previa al envío del personal penitenciario proporcionado por el Gobierno, que incluye las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las Reglas mínimas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). El DOMP también publicó en 2015 el Manual sobre cuestiones de género de la UNPOL como repertorio de procesos, procedimientos y plantillas estandarizados sobre la incorporación de la perspectiva de género en la labor policial en las operaciones de mantenimiento de la paz, con base en las buenas prácticas.

Fuentes: [A/CONF.222/10\(31/41\)](#), párr. 23 y ONU-Mujeres y PNUD, [Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: Durante y después de un conflicto: Mapeo del compromiso de la ONU con el estado de derecho](#), pág. 34. (Nueva York, 2014).

## Participación de las mujeres en las instituciones de justicia

### RECUADRO A.4.10 Aumento en la cantidad de funcionarias penitenciarias en el Japón

Un estudio en **Japón** reveló que la mitad de las agentes de policía que trabajan en las cárceles de mujeres tienen entre 20 y 30 años de edad, y que muchas de ellas tienen experiencia limitada. Supone que las agentes renuncian a su trabajo cuando llegan a los 30 años. Esto se debió a las largas e irregulares jornadas laborales, al alto nivel de estrés de las agentes y a la carga que supone trabajar con reclusas difíciles. Por tanto, las autoridades penitenciarias decidieron que era una prioridad fundamental mejorar el apoyo a las jóvenes agentes, en especial teniendo en cuenta el aumento en la cantidad de reclusas en general. A fin de garantizar el empleo estable de las agentes penitenciarias, desarrollar su capacidad y mejorar su entorno laboral, las autoridades pusieron en marcha la “Acción Margarita” para mejorar las condiciones en las cárceles de mujeres. Los compromisos incluían un nuevo plan de contratación para aumentar la cantidad de mujeres policías; promover la reincorporación al empleo de las agentes; mejorar el contenido de la capacitación de las funcionarias de alto rango; oportunidades de ascenso a puestos administrativos; ampliación de las categorías de empleos para las agentes; oportunidades para el intercambio de opiniones e información entre las agentes; y promover las relaciones públicas o mejorar la imagen pública de las agentes.

Fuente: Masako Natori, “Creación de capacidad de las funcionarias penitenciarias: a partir de la perspectiva de la administración de las cárceles de mujeres en Japón”, en UNAFEI, [Informe del taller](#), págs. 87-92.

## Apéndice III: Recursos adicionales

### Instrumentos internacionales

- La ACNUDH y la Barra Internacional de Abogados, [Los derechos humanos en la administración de justicia: Un manual de derechos humanos para jueces, fiscales y abogados](#), (2008)
- Resolución 61/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas](#), (2006)
- ECOSOC de las Naciones Unidas (Apéndice), [Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad](#), (2005)
- Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones](#), (2005)
- Resolución 57/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), (2002)
- Resolución 55/89 (recomendada) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), (2000)
- Resolución 47/133 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas](#), (1992)
- Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, [Principios básicos sobre la función de los abogados](#), (1990)
- Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, [Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#), (1990)

- Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, [Directrices sobre la función de los fiscales](#), (1990)
- Resolución 1989/65 (recomendada) del ECOSOC de las Naciones Unidas, [Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias](#), (1989)
- Resolución 43/173 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión](#), (1988)
- Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, [Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura](#), (1985)
- Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder](#), (1985)
- Resolución 1984/50 del ECOSOC (aprobada) de las Naciones Unidas [Salvaguardas para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte](#), (1984)
- Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), (1984)
- Resolución 37/194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), (1982)
- Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#), (1979)
- Resolución 3452(XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), (1975)

## Acceso a la asistencia jurídica

- UNODC, [Ley Modelo sobre asistencia jurídica en sistemas de justicia penal con comentarios](#), (2017)
- PNUD, [Prestación de servicios de asistencia jurídica: Una guía sobre la programación en África](#), (2014)
- UNODC y PNUD, [Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica en los procesos de justicia penal: Un manual para encargados de formular políticas y profesionales](#), (2014)
- PNUD, [Programación para la justicia: Acceso para todos: Guía del profesional para un enfoque basado en los derechos humanos para el acceso a la justicia](#), (2005)

# NOTAS FINALES

- 1 Los términos “arresto”, “persona detenida” y “persona presa” se entienden tal como se definen en la Resolución 43/173 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, Anexo, párrs. (a)-(c), 9 de diciembre de 1988, A/RES/43/173.
- 2 Roy Walmsley, *Lista mundial de mujeres encarceladas, mujeres y niñas en instituciones penales, incluidas las que se encuentran en prisión preventiva o en reclusión*, 3ª ed., pág. 2, (Londres, World Prison Brief e Instituto de Investigación sobre Políticas Penales, 2015).
- 3 Naciones Unidas, Asamblea General, Nota del Secretario General, *Causas, condiciones y consecuencias de la encarcelación para las mujeres*, párrs. 5-32, 21 de agosto de 2013, A/68/340. Esta nota fue elaborada por la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo.
- 4 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento: 2ª edición, con referencia a las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Serie de manuales de justicia penal, pág. 4, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.14.IV.3).
- 5 Rosemary Barberet, *Mujeres, delitos y justicia penal: investigación global*, pág. 33, (Abingdon, Routledge, 2014).
- 6 Resolución 65/229 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Anexo, Regla 66, 21 de diciembre de 2010, A/RES/65/229 y Naciones Unidas, ECOSOC, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*, Adendo, Directrices 4-6, 20 de mayo de 2002, E/2002/68/Add.1.
- 7 Naciones Unidas, Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, párr. 49, 3 de agosto de 2015, CEDAW/C/GC/33.
- 8 Stephanie S. Covington y Barbara E. Bloom, “Justicia con enfoque de género: las mujeres en el sistema de justicia penal”, en *Justicia con enfoque de género: trato de las mujeres delincuentes*, Barbara E. Bloom, ed., págs. 2-4, (Durham, Carolina del Norte, Carolina Academic Press, 2003).
- 9 A/RES/43/173, Anexo, párr. (a).
- 10 UNODC, *Manual sobre los principios básicos y las prácticas prometedoras en relación con las alternativas al encarcelamiento*, Serie de manuales de justicia penal, pág. 44, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.07.XI.2).
- 11 Diccionario jurídico de Merriam-Webster, “Custody” (custodia) disponible en <https://www.merriam-webster.com/dictionary/custody#legalDictionary> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 12 UNODC, *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, p. 185.
- 13 A/RES/43/173, Anexo, párr. (d).
- 14 A/RES/43/173, Anexo, párr. (e).
- 15 UNODC, *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, p. 97.
- 16 Ibid., Anexo, párr. (f).
- 17 Resolución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*, Anexo, Regla 2.1, 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/110.
- 18 Diccionario jurídico de Merriam-Webster, “Penal” disponible en <https://www.merriam-webster.com/dictionary/penal#legalDictionary> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 19 Ibid., Anexo, párr. (b).

- 20 UNODC, *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*, Serie de manuales de justicia penal, pág. 181, (Nueva York, Naciones Unidas, 2013). Elaborado en cooperación con el CICR.
- 21 Ibid., Anexo, párr. (c).
- 22 Resolución 40/34 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, Anexo, párr. 1, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/34.
- 23 El marco jurídico internacional relativo a las niñas y los niños en conflicto con la ley también incluye: Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de mejores (Reglas de Beijing)*, 29 de noviembre de 1985, A/RES/40/33; Resolución 44/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 de noviembre de 1989, A/RES/44/25; Resolución 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*, 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/112; Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad*, 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/113; Resolución 69/194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal*, 18 de diciembre de 2014, A/RES/69/194; y Naciones Unidas, ECOSOC, Resolución 1997/30, *Administración de la justicia de menores*, Anexo, 21 de julio 1997, E/RES/1997/30.
- 24 Consulte el Anexo de la Resolución 2002/13 de las Naciones Unidas y ECOSOC, *Medidas para promover la prevención eficaz del delito*, 24 de julio de 2002, E/RES/2002/13.
- 25 Consulte la Resolución 65/228 de la Asamblea General del Anexo las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer*, 21 de diciembre de 2010, A/RES/65/228.
- 26 Constitución de Sudán de 2005, Art. 36 y Constitución de Sudán del Sur de 2011 enmendada en 2013, Art. 21.
- 27 ONU-Mujeres, Tablero, Base de Datos Global de Género e Igualdad Constitucional, (2016), disponible en <http://constitutions.unwomen.org/en/dashboard> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 28 En la actualidad, solamente en Sudáfrica se prevén disposiciones inclusivas (en materia de raza y género) sobre la composición de los órganos constitucionales. Consulte la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996 con enmiendas hasta 2012, secc. 174.
- 29 Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas, *Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones*, págs. 3-5, (Nueva York, 2009) establece algunas directrices generales sobre la reforma constitucional y recomienda garantizar la consulta con todos los grupos de la sociedad, incluidas las mujeres.
- 30 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 124.
- 31 “El adulterio tipificado como delito penal viola los derechos humanos de las mujeres”, consulte Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*, párr. 49, 2 de abril de 2015, A/HRC/29/40 y UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 123.
- 32 CEDAW/C/GC/33, párrs. 49, 51(I).
- 33 Consulte A/68/340, párrs. 19-20 y UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 123.
- 34 Consultar el debate de la jurisprudencia de la India sobre “provocación grave y repentina” y “provocación sostenida” en Linklaters LLP para la Reforma Penal Internacional, *Mujeres que matan en respuesta a la violencia doméstica: ¿Cómo responden los sistemas de justicia penal?*, pág. 56, (Londres, 2016).
- 35 Ibid., págs. 5-6.
- 36 Esto podría considerarse como una pena cruel que infringe la Resolución 39/46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 10 de diciembre de 1984, A/RES/39/46.
- 37 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 124.

- 38 La Regla 59 del Anexo de la A/RES/65/229 establece que “En general, se utilizarán medios de protección que no supongan privación de la libertad, como albergues administrados por órganos independientes, organizaciones no gubernamentales u otros servicios comunitarios, para brindar protección a las mujeres que la requieran. Se aplicarán medidas temporales de privación de la libertad para proteger a una mujer únicamente cuando sea necesario y lo haya solicitado expresamente la interesada, y en todos los casos bajo la supervisión de las autoridades judiciales u otras autoridades competentes. Se dejarán de aplicar esas medidas de protección si se opone a ellas la interesada”.
- 39 A/68/340, párr. 22.
- 40 Resolución 67/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal* Anexo, párr. 14, 20 de diciembre de 2012, A/RES/67/187.
- 41 Ibid., Anexo, párrs. 32-33.
- 42 Ibid., Anexo, párr. 26.
- 43 Ibid., Anexo, párr. 31.
- 44 Ibid., Anexo, párrs. 37-38.
- 45 Ibid., párrs. 52, 63-66.
- 46 UNODC, *Manual sobre los principios básicos y las prácticas prometedoras en relación con las alternativas al encarcelamiento*, pág. 70.
- 47 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 108. Para obtener más información sobre alternativas al encarcelamiento, consulte UNODC, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Serie de manuales de justicia penal, pág. 13-32, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.06.V.15).
- 48 Esto es muy importante, no solamente como prevención del delito, sino también como parte de la respuesta y la asistencia que se proporciona a las mujeres en conflicto con la ley. Para más información sobre los enfoques de prevención del delito, consulte la UNODC y Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito: Hacer que funcionen*, Serie de manuales de justicia penal, (Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.10.IV.9) y A/RES/65/229, Anexo, Reglas 67 y 69.
- 49 Una investigación similar sobre las niñas en conflicto con la ley identificó los factores de riesgo relevantes que deben abordarse en las políticas de prevención del delito, entre los que se incluyen los siguientes: factores familiares, abuso sexual o físico, problemas escolares, actividad sexual temprana, asociación con pares y pandillas delincuentes, y abuso de sustancias. Consulte Covington y Bloom, “Justicia con enfoque de género: las mujeres en el sistema de justicia penal”, en *Gendered Justice: Addressing Female Offenders*, pág. 10.
- 50 Consulte la A/RES/67/187, anexo, nota al pie 10: “El derecho de los sospechosos a recibir asistencia jurídica nace antes del interrogatorio, cuando toman conocimiento de que son objeto de una investigación, y cuando se encuentran bajo amenaza de malos tratos e intimidación, por ejemplo, en un centro de detención”.
- 51 UNODC y PNUD, *Manual sobre el acceso temprano a la asistencia jurídica en los procesos de justicia penal: Un manual para encargados de formular políticas y profesionales*, Serie de manuales de justicia penal, págs. 1, 19-21, (Nueva York, Naciones Unidas, 2014).
- 52 Consulte la A/RES/67/187, anexo, párrs. 26, 32-33.
- 53 Ibid., Anexo, párr. 31.
- 54 Con respecto a la detención preventiva, consulte la Resolución 70/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)* Anexo, Reglas 111-120, 17 de diciembre de 2015, A/RES/70/175.
- 55 A/RES/67/187, Anexo, párrs. 37-38.
- 56 CEDAW/C/GC/33, párr. 51(p). Consulte A/RES/65/229, Anexo, Reglas 57-62 sobre las alternativas relevantes para las mujeres delincuentes.
- 57 Esto estaría de acuerdo con la Regla 64 del Anexo de la A/RES/65/229.

- 58 Consulte UNODC, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, págs. 72-73. Las Reglas de Tokio piden que se utilicen sentencias no privativas y medidas alternativas en la fase anterior al juicio, la fase de sentencia y la fase posterior a la sentencia. Consulte A/RES/45/110, Reglas 5-9. Las Reglas de Bangkok, que complementan las Reglas de Tokio, del mismo modo, exigen que los agentes de la justicia penal apliquen estas alternativas para considerar las necesidades específicas de las mujeres. Consulte A/RES/65/229, Reglas 57-62. Una perspectiva general detallada de la implementación de las disposiciones relevantes se puede consultar en UNODC, *Nota informativa para profesionales de la justicia penal sobre medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*, (Viena, s.f.). Consulte también UNODC, *Una segunda oportunidad: informe sobre las alternativas al encarcelamiento y la reintegración social de los delincuentes en Kenia*, pág. 61, (Nairobi, 2013), que recomienda centros de transición para mujeres.
- 59 El párr. 15(k) del Anexo de la A/RES/65/228 establece que “el eximente de la legítima defensa de mujeres víctimas de violencia, en particular cuando haya síndrome de mujer maltratada, se tenga en cuenta en las investigaciones, instrucciones sumariales y sentencias en contra de ellas”.
- 60 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 45, 60.
- 61 Ibid., Anexo, Reglas 60, 62.
- 62 Ibid., Anexo, Regla 20.
- 63 Ibid., Anexo, Regla 24 y A/RES/70/175, Anexo, Regla 48(2). Consulte el Colegio Estadounidense de Obstetras y Ginecólogos, Comité de Atención de la Salud de las Mujeres Desatendidas, *Atención de la salud de las mujeres y las adolescentes embarazadas y en período de posparto encarceladas*, Opinión del comité n.º 511, (Washington, D.C., 2011); Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *HRC Observación general núm. 28: Artículo 3 (La igualdad de derechos entre hombres y mujeres)*, párr. 15, 29 de marzo de 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10; y Naciones Unidas, Comité contra la tortura, *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de los Estados Unidos de América*, párr. 21, 20 de noviembre de 2014, CAT/C/USA/CO/3-5, que dice: “ el Comité observa que 19 estados han promulgado leyes que limitan la colocación de esposas o grilletes a las reclusas embarazadas, y que en otros estados se ha considerado la posibilidad de aprobar una ley a tal efecto. No obstante, al Comité le preocupan las noticias según las cuales, en algunos casos, se siguen colocando esposas o grilletes, u otros medios de sujeción, a reclusas embarazadas y durante las fases de parto, parto y recuperación posparto (arts. 2, 11, 12, 13, 14 y 16)”.
- 64 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 22, 23.
- 65 A/RES/70/175, Anexo, Regla 39(3).
- 66 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 6, 12-13, 16, 35 y A/RES/70/175, Anexo, Reglas 30(c), 31, 45(2), 76(d), 109.
- 67 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 6-18.
- 68 Ibid., Anexo, Regla 7.
- 69 Ibid., Anexo, Regla 25(1).
- 70 Ibid., Anexo, Regla 25(2).
- 71 Consulte la Resolución S-30/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, Anexo, párr. 4(b), (d), (g), (n), 19 de abril de 2016, A/RES/S-30/1.
- 72 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 26, 44.
- 73 A/RES/70/175, Anexo, Reglas 11(a), 81.
- 74 A/RES/65/229, Anexo, Regla 41(c).
- 75 Ibid., Anexo, Regla 45.
- 76 Ibid., Anexo, Reglas 43, 45.
- 77 Ibid., Anexo, Reglas 60, 62. La Regla 104(1) del Anexo de la A/RES/70/175 recomienda la educación obligatoria para los reclusos analfabetos para su integración efectiva en la sociedad.
- 78 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 46-47.
- 79 Ibid., Anexo, Regla 49.

- 80 Consulte UNODC, “Reclusas afganas y sus hijos en la primera cárcel exclusiva para mujeres en Kabul”, disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/multimedia.html?vf=/documents/video/2010/kabul-prison.fly> (consultado el 15 de marzo de 2018).
- 81 A/RES/65/229, Anexo, Regla 52(3).
- 82 Ibid., Anexo, Reglas 52, 54-55 y UNODC, *Comentario sobre las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, pág. 42, (Bangkok, 2009).
- 83 Consulte la A/RES/67/187, anexo, párrs. 60-62.
- 84 Ibid., el párr. 41(f) del Anexo establece que “si la condición relativa a los medios de vida se basa en un cálculo del ingreso familiar y los miembros de la familia están en conflicto entre sí o no tienen un acceso equitativo a ese ingreso, se utilice para la aplicación de la condición solamente el ingreso de la persona que solicite la asistencia jurídica”.
- 85 La Regla 2(1) del Anexo de la A/RES/65/229 establece que “las reclusas recién llegadas deberán tener acceso a los medios que les permitan reunirse con sus familiares, recibir asesoramiento jurídico, y ser informadas sobre el reglamento, el régimen penitenciario y las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda en un idioma que comprendan, y, en el caso de las extranjeras, deberán también tener acceso a sus representantes consulares”. Para obtener información sobre la asistencia a los reclusos extranjeros durante el traslado, consulte UNODC, *Manual sobre la transferencia internacional de personas condenadas*, Serie de manuales de justicia penal, págs. 9-11, (Nueva York, Naciones Unidas, 2012).
- 86 UNODC, *Nota informativa para profesionales de la justicia penal sobre medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*, pág. 7.
- 87 La Regla 70(4) del Anexo de la A/RES/65/229 recomienda específicamente que “Se elaboren y ejecuten programas de capacitación sobre las presentes reglas y las conclusiones de las investigaciones, destinados a los funcionarios pertinentes de la justicia penal, a fin de sensibilizarlos sobre las disposiciones contenidas en ellas”.
- 88 UNPOL, *Kit de herramientas en materia de género de la Policía de las Naciones Unidas: Mejores prácticas estandarizadas sobre la incorporación de la perspectiva de género en el mantenimiento de la paz*, Manual, 1ª ed., pág. 115, (s.l., 2015).
- 89 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, párr. 96, 7 de junio de 2012, A/HRC/20/19.
- 90 Consulte la Resolución 2007/22 del ECOSOC de las Naciones Unidas, *Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial*, 26 de julio de 2007, E/RES/2007/22; *Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial, adoptado por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial, revisado en la Reunión en Mesa Redonda de Presidentes de Tribunales Superiores, La Haya*, 25 y 26 de noviembre de 2002, E/CN.4/2003/65; y *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente* de las Naciones Unidas, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, A/Conf.121/22/Rev.1.
- 91 A/RES/67/187, Anexo, párrs. 37-38.
- 92 Ibid., Anexo, párr. 52(b).
- 93 A/RES/65/229, Anexo, Reglas 32-35. Consulte el análisis del personal penitenciario en UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 27-30.
- 94 A/RES/65/229, Anexo, Regla 29.
- 95 UNODC, *Manual sobre mujeres y encarcelamiento*, pág. 108. Para obtener información sobre estas opciones, consulte la UNODC, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, págs. 13-32.
- 96 CEDAW/C/GC/33, párr. 51(o).
- 97 Ibid., párr. 51(n).
- 98 A/RES/65/229, Anexo, Regla 25(3).
- 99 CEDAW/C/GC/33, párr. 51(o).
- 100 A/RES/65/229, Anexo, Regla 30.

- 101 Ibid., Anexo, Regla 29.
- 102 Ibid., Anexo, Regla 19.
- 103 Consulte la A/RES/65/228, anexo, párrs. 16(b), (l) y A/RES/67/187, Anexo, párrs. 52(b)-(c).
- 104 A/RES/67/187, Anexo, para. 52.
- 105 A/RES/65/229, Anexo, Regla 29-30. Consulte la UNPOL, *Kit de herramientas en materia de género de la Policía de las Naciones Unidas*, pág. 115.
- 106 Para ejemplos de reformas relacionadas con las cuestiones de género en las fuerzas policiales, consulte Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra, *Género y reforma del sector de la seguridad: ejemplos desde la base*, pág. 6-18, (Ginebra, 2011).
- 107 A/RES/67/187, Anexo, párrs. 65-66.
- 108 A/RES/65/229, Anexo, Regla 46.
- 109 Ibid., Anexo, Regla 7(1).
- 110 Ibid., Anexo, Regla 25(1).
- 111 Consulte la UNODC, *Manual sobre la mejora del acceso a la asistencia jurídica en África*, Serie de manuales de justicia penal, págs. 36 (Nueva York, Naciones Unidas, 2011).

Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia  
para las mujeres

---

MÓDULO

5

**La programación a nivel del país**

# CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS

El kit consiste en una introducción y cinco módulos:

INTRODUCCIÓN	MÓDULO 1 La teoría y la práctica de la programación del acceso de las mujeres a la justicia	MÓDULO 2 Los derechos relativos al matrimonio, la familia y la propiedad	MÓDULO 3 La erradicación de la violencia contra las mujeres	MÓDULO 4 Las mujeres en conflicto con la ley	MÓDULO 5 La programación a nivel del país
Resumen	Resumen	Resumen			Resumen
Acceso de las mujeres a la justicia	Comprensión del contexto general del país	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia			Nueva generación de los MANUD
Compromisos generales que apuntalan el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género			El ciclo de programación de los UNCT
Necesidades de justicia de las mujeres que se enfrentan a las formas de discriminación múltiple e interseccional	Creación de instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género				Cuestiones intersectoriales a considerar durante la aplicación
Principios, enfoque y metodología de la programación	Empoderamiento jurídico de las mujeres	Empoderamiento jurídico de las mujeres			APÉNDICES
Finalidad y alcance	Consideraciones para los contextos afectados por crisis	Consideraciones para los contextos afectados por crisis			NOTAS FINALES
Acerca del conjunto de herramientas	APÉNDICES	APÉNDICES			
NOTAS FINALES	NOTAS FINALES	NOTAS FINALES			

# CONTENIDO

<b>CUADRO SINÓPTICO DE LAS HERRAMIENTAS</b>	<b>313</b>
<b>MÓDULO 5: LA PROGRAMACIÓN A NIVEL DEL PAÍS</b>	<b>316</b>
<b>1.0 Resumen</b>	<b>317</b>
1.1 ¿Por qué la programación a nivel del país?	317
1.2 ¿Por qué es importante integrar el acceso de las mujeres a la justicia en el ciclo de programación?	317
<b>2.0 Nueva generación de los MANUD</b>	<b>317</b>
2.1 Marcos estratégicos integrados	319
<b>3.0 El ciclo de programación de los UNCT</b>	<b>320</b>
3.1 Puntos de entrada, prioridades e hitos para incorporar la perspectiva de género en los CCA/MANUD en el contexto del acceso de las mujeres a la justicia	320
3.1.1 Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia en la hoja de ruta	320
3.1.2 El CCA y el análisis de la situación sobre el acceso de las mujeres a la justicia	321
3.1.3 Establecimiento de prioridades estratégicas	325
3.1.4 Aplicación	328
3.1.5 Seguimiento y presentación de informes	329
3.1.6 Evaluación y documentación de la experiencia adquirida	330
3.2 Diferentes escenarios de programación	330
<b>4.0 Cuestiones intersectoriales a considerar durante la aplicación</b>	<b>335</b>
<b>Apéndice I: Estudios de caso en países</b>	<b>341</b>
Nueva generación de los MANUD	341
Marcos estratégicos integrados	344
El ciclo de programación de los UNCT	344
Aplicación	344
Seguimiento y presentación de informes	345
Cuestiones intersectoriales a considerar durante la aplicación	345
<b>Apéndice II: Recursos adicionales</b>	<b>347</b>
<b>NOTAS FINALES</b>	<b>348</b>

# RECUADROS Y CUADROS

---

## RECUADROS

---

<b>Recuadro 5.1</b>	Vinculación del acceso de las mujeres a la justicia con los principios del MANUD	318
<b>Recuadro 5.2</b>	Los ISF y la evaluación y planificación integradas	319
<b>Recuadro 5.3</b>	Realización de un análisis de género en los CCA e integración de las perspectivas de género en los MANUD	320
<b>Recuadro 5.4</b>	Evaluación de la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas a nivel del país	338
<b>Recuadro 5.5</b>	Acuerdo del Punto Focal Mundial	338

## APÉNDICES

<b>Recuadro A.5.1</b>	ISF de Somalia	344
<b>Recuadro A.5.2</b>	Programación en Marruecos para integrar el trabajo social y la justicia familiar	344
<b>Recuadro A.5.3</b>	Indicadores que miden el progreso de la administración de justicia por sexo en el Tribunal de Familia y el Tribunal de Violencia Familiar de Samoa	345
<b>Recuadro A.5.4</b>	Asociaciones de las Naciones Unidas en Liberia y el Estado de Palestina	345

---

## CUADROS

---

<b>Cuadro 5.1</b>	Posibles prioridades para los países afectados por la crisis	326
<b>Cuadro 5.2</b>	Integración del acceso de las mujeres a la justicia en programas de justicia más amplios	331
<b>Cuadro 5.3</b>	Programación de la justicia en situaciones posconflicto, incluidos los casos relacionados con VSG	334

## APÉNDICES

<b>Cuadro A.5.1</b>	La integración del acceso de las mujeres a la justicia en los MANUD de Afganistán, Brasil y Etiopía	341
---------------------	---	-----



Arriba: Camboya. Una mujer de la tribu jarai fumando una pipa. © Foto de la ONU/John Isaac.

# 1.0 Resumen

## 1.1 ¿Por qué la programación a nivel del país?

El desarrollo requiere un cambio transformador a nivel del país, que se pueda lograr a través de una programación efectiva por parte de los equipos de las Naciones Unidas en el país (UNCT). Por lo tanto, es fundamental identificar los puntos de entrada para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia dentro del ciclo de programación de los UNCT para fortalecer las dimensiones de género del trabajo del sistema de las Naciones Unidas en favor del acceso a la justicia para todos. El uso del UNCT como punto focal de la organización promueve el aprovechamiento de los mandatos, las sinergias y la rendición de cuentas en los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Este Módulo brinda orientación sobre la mejor manera de promover el acceso de las mujeres a la justicia a través de la modalidad escalonada de la hoja de ruta del MANUD.<sup>1</sup> Identifica oportunidades y enfoques para alinearse con los tres puntos de entrada de la programación del acceso a la justicia para las mujeres: creando un entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia; creando instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género; y empoderando jurídicamente a las mujeres. También refleja los cuatro principios del MANUD para la programación integrada, detallados en el Módulo 1: no dejar a nadie atrás; derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; sostenibilidad y resiliencia; y rendición de cuentas.<sup>2</sup>

## 1.2 ¿Por qué es importante integrar el acceso de las mujeres a la justicia en el ciclo de programación?

Los ciclos de programación (u hojas de ruta) de los UNCT son los marcos institucionales para el establecimiento de hitos y la prestación de asistencia técnica a nivel del país. El ciclo de programación de cada organismo está vinculado al MANUD, que se espera refleje las prioridades nacionales de desarrollo de los gobiernos.

La Resolución 71/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, [Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo](#) reconoce la importancia de las alianzas y la coherencia programática para minimizar la duplicación, promover la cooperación entre los asociados de desarrollo y mejorar los mandatos de los organismos individuales, mientras que se conecta la programación con los principios compartidos en todo el sistema de las Naciones Unidas.<sup>3</sup> Estos principios compartidos, oportunidades, mandatos y puntos de entrada para la programación del acceso a la justicia para las mujeres son destacados en este módulo.

## 2.0 Nueva generación de los MANUD

La “nueva generación de los MANUD” es un término que se utiliza en las [directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) para establecer la expectativa de que todos los nuevos MANUD responderán a los imperativos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a la naturaleza compleja y de carácter interconectado de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) (ODS).<sup>4</sup> Además de los derechos humanos y el marco de la Agenda 2030, toda la programación a nivel del país debe apoyarse en:

La integración del acceso de las mujeres a la justicia en el ciclo de programación garantiza que se le preste atención e importancia adecuadas y que se aborde en forma eficaz a nivel del país.

Los MANUD ayudan a los UNCT a jerarquizar los imperativos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los MANUD ayudan a los UNCT a dar prioridad a los imperativos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El acceso a la justicia como categoría general rara vez es una prioridad aislada en los MANUD.

Los equipos en los países deben vincular el acceso de las mujeres a la justicia con los cuatro principios del MANUD.

- El Informe del Secretario General, [Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir con la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos](#), (2017).
- Resolución [2282](#) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (2016)
- Resolución 70/262 de las Naciones Unidas, [Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz](#), (2016)

Estos tres instrumentos fortalecen el enfoque de las Naciones Unidas en la prevención y el mantenimiento de la paz como importantes pilares del estado de derecho. Además, en su diseño e aplicación, todos los MANUD deben demostrar y explicar la forma en que los resultados responden a las desigualdades de género y contribuyen al progreso de las mujeres y las niñas a través del acceso a la justicia, entre otras áreas.

Un examen documental de los MANUD demuestra que el acceso a la justicia, en términos más generales, tiende a reflejarse como un tema transversal de todo el MANUD o, de manera alternativa, se integra en una serie de objetivos como la gobernanza democrática, el estado de derecho o la consolidación de las instituciones. Varios MANUD de nueva generación han reflejado el acceso de las mujeres a la justicia en sus marcos de planificación (consulte el Cuadro A.5.1 en los apéndices).

Si bien el acceso a la justicia puede servir como un punto de encuentro para el compromiso del sistema de las Naciones Unidas, su falta de clara prominencia en los MANUD puede dar lugar a que el acceso de las mujeres a la justicia (como parte de la agenda de justicia más amplia) sea marginado o minimizado en la planificación del MANUD, a menos que se tome una decisión corporativa para priorizarlo. Una forma de garantizar la visibilidad del acceso de las mujeres a la justicia es asegurarse de que esté plenamente anclado en los cuatro principios del MANUD y las oportunidades y puntos de entrada identificables, tal como se detalla en el Recuadro 5.1.

#### **RECUADRO 5.1 Vinculación del acceso de las mujeres a la justicia con los principios del MANUD**

##### **No dejar a nadie atrás**

- Diseñar servicios personalizados para grupos, incluidos grupos marginados y excluidos de mujeres
- La justicia debe ser accesible en zonas de difícil acceso y desatendidas

##### **Derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.**

- Usar el principio de no discriminación para abordar la discriminación en el acceso a los servicios de justicia
- Promover la reunión de datos administrativos y sobre los hogares, desglosados por sexo, sobre el alcance de los servicios de justicia
- Utilizar las recomendaciones y observaciones del sistema de derechos humanos en la programación
- Abogar por la participación de las mujeres en las reformas y la prestación de servicios del sector de la justicia

##### **Desarrollo sostenible y resiliencia.**

- Fortalecer las capacidades de las instituciones de justicia formales e informales y responder a las evaluaciones y estrategias nacionales de capacidad

##### **Rendición de cuentas**

- Mejorar la vigilancia de la administración de justicia
- Instituir parámetros de cumplimiento para cada institución de justicia y para el sector de justicia en su conjunto

## 2.1 Marcos estratégicos integrados

Los MANUD son la herramienta dominante de planificación estratégica en entornos de desarrollo. Sin embargo, donde existe una presencia integrada de las Naciones Unidas, una misión de mantenimiento de la paz o una misión política, se requiere que dichas misiones y los UNCT desarrollen un Marco estratégico integrado (ISF).<sup>5</sup> Los ISF promueven la colaboración entre la misión de las Naciones Unidas y el UNCT y reflejan los objetivos y medios compartidos a través de los cuales las Naciones Unidas promoverán la consolidación de la paz.<sup>6</sup> Los elementos esenciales de la Política sobre la Evaluación y la Planificación Integradas del Secretario General contienen los requisitos mínimos y obligatorios para la realización integrada de evaluaciones y planificación tanto en situaciones de conflicto como posconflicto (consulte el Recuadro 5.2).<sup>7</sup>

### RECUADRO 5.2 Los ISF y la evaluación y planificación integradas

#### A. Finalidad y justificación

2. Los procesos integrados de evaluación y planificación tienen el objetivo de maximizar el impacto individual y colectivo de las actividades de consolidación de la paz específicas del contexto del sistema de la ONU. Existen importantes limitaciones sistémicas para la integración dentro de la ONU, pero, como mínimo, las entidades políticas, de mantenimiento de la paz, humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo de la organización comparten un análisis común y acuerdan un conjunto de objetivos estratégicos comunes para la consolidación de la paz, como un punto inicial para planificar e implementar sus respuestas en situaciones de conflicto y posconflicto.

...

#### C. Alcance

7. Los requisitos establecidos en esta política se aplican en todos los casos en los que se despliega una operación multidimensional de mantenimiento de la paz o una misión política especial en el terreno junto con un equipo de la ONU en el país, o cuando se contempla dicha presencia.

8. Esta política se enfoca en las actividades de consolidación de la paz de la ONU según se definen en cada contexto particular y en consonancia con los mandatos del Consejo de Seguridad y los mandatos pertinentes de las entidades, organismos, fondos y programas de la ONU. Las actividades de la ONU en respuesta a necesidades esenciales en áreas distintas a la consolidación de la paz quedan fuera del alcance de esta política.

Fuente: Adaptado de la [Política sobre la Evaluación y la Planificación Integradas](#) de las Naciones Unidas, págs. 1-2, (Nueva York, 2013).

Los ISF son marcos dirigidos y controlados por los países para las transiciones de salida de situaciones de fragilidad, basados en convenios preparados en virtud de [Un Nuevo Pacto para Trabajar en Estados Frágiles](#) (Nuevo Pacto).<sup>8</sup> Como se mencionó anteriormente en la Introducción, los cinco PSG desarrollados en virtud del Nuevo Pacto son: (1) política legítima; (2) seguridad; (3) justicia; (4) fundamentos económicos; e (5) ingresos y servicios.<sup>9</sup> Las sinergias con los procesos posconflicto y de consolidación de la paz dependerán del contexto del país. El único ejemplo existente de un ISF es el de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia, que aunque se encuentra en proceso de revisión, sirve como un buen ejemplo de cómo un ISF puede integrar las dimensiones de género del contenido y los resultados de la justicia. Esto se refleja en la tercera área de resultados (PSG 3: Justicia) del [Marco estratégico integrado 2014-2016](#) de Somalia (consulte el Recuadro A.5.1 en los apéndices).

Los marcos estratégicos integrados están especialmente diseñados para determinados entornos frágiles.

El ciclo de la hoja de ruta del MANUD consiste en un análisis de país, el establecimiento de prioridades estratégicas, la aplicación, el seguimiento y la evaluación.

Desarrollar preguntas de investigación para examinar el acceso de las mujeres a la justicia para el CCA

## 3.0 El ciclo de programación de los UNCT

El ciclo de programación de cada UNCT está vinculado a las prioridades nacionales de desarrollo de los gobiernos. En este contexto, los organismos, fondos y programas de la ONU pueden explorar oportunidades para aprovechar e influir tanto en la planificación nacional como en los procesos conjuntos de planificación a nivel del país, tal como se ofrece a través de los MANUD y los ISF. Además de las [directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) sobre programación integrada, los UNCT deben hacer referencia al [Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional](#) del GNUD, como la guía principal para la integración efectiva de las perspectivas de igualdad de género en la planificación (consulte el Recuadro 5.3).

### RECUADRO 5.3 Realización de un análisis de género en los CCA e integración de las perspectivas de género en los MANUD

Integrar el género en el CCA implica comprender las dinámicas de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, su acceso y control sobre los recursos, sus actividades y las limitaciones que enfrentan entre sí, con el fin de desarrollar posteriormente resultados que *desafíen y transformen* esas relaciones de poder. Un análisis de género se centra en las razones de la actual división del trabajo y su efecto en la distribución de las recompensas, los beneficios y los incentivos. Además, el análisis de género proporciona información que reconoce que el género y su relación con el origen étnico, cultura, clase, edad, sexualidad, identidad de género, discapacidad y/u otra condición, es importante para comprender los diferentes patrones de participación, comportamiento y actividades que tienen las mujeres y los hombres en las estructuras económicas, sociales, políticas y jurídicas. El análisis de género entraña el examen de los efectos habilitantes y limitantes para la igualdad de género y el impacto potencial (tanto positivo como negativo) que determinadas intervenciones en el ámbito del desarrollo pueden tener sobre los roles de género y los intereses estratégicos de género existentes, así como las dimensiones humanitarias y de consolidación de la paz, los riesgos de desastres debido a peligros múltiples y el cambio climático, junto con consideraciones de género asociadas en los sistemas de respuesta y resiliencia ... Una vez identificadas las cuestiones prioritarias en materia de género, un análisis más profundo de las causas originarias de las desigualdades de género puede contribuir a establecer posibles respuestas programáticas y normativas ... Además, se lleva a cabo un análisis financiero para esquematizar el panorama financiero durante el proceso del CCA, y aquí se debe integrar un análisis de género.

Fuente: GNUD, [Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la programación común a escala nacional](#), pág. 20, (Nueva York, 2018).

## 3.1 Puntos de entrada, prioridades e hitos para incorporar la perspectiva de género en los CCA/MANUD en el contexto del acceso de las mujeres a la justicia

### 3.1.1 Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia en la hoja de ruta

Las [directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) indican que se necesita una hoja de ruta para: promover un proceso de planificación transparente y sin problemas; delinear los pasos requeridos y acordados que conduzcan a la firma del MANUD con el gobierno; identificar el calendario y la naturaleza del apoyo requerido por las partes interesadas; y emprender el diálogo con los gobiernos, los asociados y otras partes interesadas desde el inicio del proceso. Además de estar en consonancia con el ciclo de planificación nacional, las hojas de ruta deben resaltar la dirección general, las asociaciones

y las modalidades de aplicación. Sirven como puntos de entrada para reflejar el acceso a la justicia de manera más amplia, así como el acceso de las mujeres a la justicia en particular, como prioridades de desarrollo.

### 3.1.2 El CCA y el análisis de la situación sobre el acceso de las mujeres a la justicia

El CCA (consulte el Módulo 1) fomenta una comprensión compartida de la situación de desarrollo nacional de un país y proporciona el análisis situacional para el MANUD. Con base en el CCA, el MANUD es la respuesta colectiva del sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo durante un período acordado, generalmente de tres a cuatro años.<sup>10</sup> Juntos, el MANUD y el CCA son herramientas de planificación estratégica para una visión común y una estrategia compartida.<sup>11</sup> Su objetivo es fomentar la asistencia efectiva para el desarrollo a través de acciones conjuntas para apoyar las prioridades definidas a nivel nacional y evitar los riesgos asociados con la falta de coordinación. Si bien el CCA es obligatorio en virtud de las nuevas Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se alienta al sistema de las Naciones Unidas a realizar un análisis de la situación específica separado del tema del acceso de las mujeres a la justicia para sustentar la programación del UNCT basada en evidencia. Un análisis de la situación sobre el acceso de las mujeres a la justicia puede realizarse por separado o como parte de un análisis más amplio sobre el acceso a la justicia. Situar el acceso de las mujeres a la justicia dentro de un marco nacional de justicia más amplio garantiza que las estructuras, sistemas y procesos existentes se adapten para abordar las barreras específicas que enfrentan las mujeres en sus esfuerzos por acceder a la justicia.

El desarrollo de cualquier análisis de la situación debe involucrar al UNCT, al gobierno y las OSC. También debe estar vinculado al CCA, a la formulación o revisión de la estrategia gubernamental del sector de la justicia y la seguridad y a las observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDAW, otros órganos creados en virtud de tratados y el EPU sobre acceso a la justicia y temas relacionados. Como corolario, un análisis completo de la situación sobre el acceso de las mujeres a la justicia también puede informar sobre las evaluaciones de fragilidad, los informes confidenciales del UNCT al Comité de la CEDAW y el EPU.

Las tres dimensiones de la programación del acceso a la justicia para las mujeres descritas en las herramientas descritas en esta publicación no solo indican los puntos de entrada para la programación, sino también los fundamentos para el diseño de documentos estratégicos, como propuestas de financiamiento, mandatos para el acceso de las mujeres a tareas relacionadas con la justicia, notas informativas para el personal superior y mensajería institucional. Las siguientes listas de verificación se deben usar para definir la justificación y la realización de un análisis de la situación, que se basa en los tres puntos de entrada para la programación de este grupo de herramientas:

#### Análisis de la situación y el entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia<sup>12</sup>

- Describir el estado de la ratificación e incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos que afectan el acceso de las mujeres a la justicia.
- Evaluar y describir el contexto político y, cuando proceda, el contexto de la crisis.
- Describir el entorno normativo: la situación de las políticas sectoriales y subsectoriales de justicia, los presupuestos que toman en cuenta el género y los indicadores asociados.
- Describir el entorno jurídico: el progreso y las deficiencias en las reformas legislativas y constitucionales, incluida una descripción clara y analítica del sistema jurídico y las instituciones de justicia; la jurisprudencia progresista, la existencia de cláusulas de igualdad

Lista de verificación para el entorno propicio para el acceso de las mujeres a la justicia



Arriba: Nepal. Esposa y esposo viven en un refugio temporal para supervivientes del terremoto. © ONU-Mujeres/Narendra Shrestha.

de género y de revocación en la constitución y las fuentes de derecho; y las prácticas que rigen los sistemas de justicia semiformales y tradicionales.

- Identificar las normas consuetudinarias y sociales existentes que impiden la aplicación de los derechos de las mujeres.
- Determinar las razones por las cuales se ven limitadas la aplicación y la ejecución de las leyes existentes, y el valor añadido de las reformas legales adicionales.
- Describir la situación socioeconómica de la población que vive por debajo del umbral de pobreza por género.
- Identificar a las mujeres que se encuentran en mayor riesgo de vulnerabilidad y exclusión y que debido a tales factores es poco probable que reclamen sus derechos.
- Determinar la asignación presupuestaria para el sector de la justicia y la seguridad y para el acceso de las mujeres a la justicia en particular.

### **Análisis de la situación e instituciones de justicia eficaces, que rindan cuentas y atiendan la perspectiva de género**

#### *Infraestructura:*

- Existencia de protocolos institucionales para una coordinación vertical y horizontal efectiva, incluso con los sistemas de justicia tradicionales y consuetudinarios.
- Una descripción detallada de los arreglos institucionales del sector de justicia (p. ej., los subsectores que lo conforman) y otros sectores pertinentes (p. ej., bienestar social), con énfasis en el organismo responsable de la coordinación, así como los órganos pertinentes que son responsables de convocar procesos y nombramientos técnicos y administrativos.
- La descripción debe centrarse en todos los tipos de sistemas (formal, semiformal e informal) y ámbitos jurídicos (constitucional, penal, familiar, civil y administrativo).

- Una descripción de la jerarquía judicial y la medida en que las mujeres acceden a los distintos niveles, incluso dentro de los sistemas de justicia tradicionales.
- Un análisis de las unidades especializadas dentro de las instituciones de justicia (p. ej., tribunales de familia, tribunales de tierras, tribunales de reclamos menores, “centros de atención integral”).
- Proporción entre los tribunales inferiores y la población y el número de estructuras físicas que sirven como instituciones de justicia dentro de una localidad en particular.
- Evaluación de las deficiencias en la capacidad y los roles de las instituciones de justicia y otros actores (p. ej., servicios sociales, seguridad, OSC) en el desempeño de sus funciones preventivas y de protección.
- Accesibilidad y adaptaciones razonables para ancianos, personas con discapacidades, mujeres embarazadas, madres lactantes y niños.
- Disponibilidad de programas de capacitación sobre los derechos de las mujeres y el acceso a la justicia, e integración de materiales en los programas de enseñanza y entrenamiento estándar entre las instituciones docentes para personal administrativo, personal operacional y responsables de la toma de decisiones.

#### *Recursos humanos y capacitación:*

- Cantidad de personal capacitado y readaptado en derechos de las mujeres anualmente por sexo.
- Proporción de jueces, policías, personal penitenciario, investigadores, fiscales y peritos forenses respecto a la población.
- Porcentaje de jueces, policías, fiscales y agentes penitenciarios que son mujeres.
- Existencia de normas de desempeño de los recursos humanos del sector público que incluyen compromisos para la aplicación de los derechos de las mujeres.

#### *Medidas especiales y accesibilidad:*

- Disponibilidad de exenciones judiciales y asistencia jurídica.
- Disponibilidad de “centros de atención integral” y tribunales móviles.
- Accesibilidad lingüística para mujeres indígenas y mujeres pertenecientes a minorías.
- Confidencialidad y espacios especiales para mujeres, incluyendo ancianas y madres lactantes.
- Accesibilidad para personas con discapacidad (p. ej., acceso físico, provisión de audífonos y braille).

#### *Información y rendición de cuentas:*

- Mantenimiento de registros, gestión de casos a través de la recopilación de datos administrativos, disponibilidad de indicadores de desempeño institucional.
- Encuestas de personas usuarias sobre la administración de justicia y datos pertinentes de vivienda.
- Institucionalización de mecanismos de retroalimentación para las personas usuarias de la justicia.
- El grado de reducción o aumento de las tasas de abandono en casos penales, civiles o familiares.

- El grado de reducción o aumento de la tasa de encarcelamiento de mujeres.
- Funciones de vigilancia/supervisión de las INDH, defensores del pueblo e instituciones de observación independientes.
- Seguimiento de las decisiones que repercuten en el acceso de las mujeres a la justicia, por ejemplo, a través de libros de referencia y registros judiciales.
- Los resultados de los exámenes anuales e intermedios de las políticas de justicia, así como el uso estratégico de los datos y los resultados para respaldar las políticas y los puntos de referencia revisados.
- Tabulación intersectorial de la proporción entre personal y población, proporción de tribunales inferiores (penales, civiles y familiares) con respecto a la población por área geográfica y sexo y acceso a exenciones judiciales, asistencia jurídica y tribunales móviles.

### Análisis de la situación y empoderamiento jurídico de las mujeres

- Utilizar el análisis de la pobreza y otros indicadores sociales, económicos y políticos para determinar dónde se ubican las mujeres más pobres y establecer quiénes de ellas son dejadas atrás.
- Cuantificar los ingresos medios o promedio, la información sobre bienes (p. ej., tierras, vivienda y cuentas de ahorro).
- Evaluar las cargas de tiempo de las mujeres, incluidas las cargas de trabajo productivas y domésticas y el trabajo de cuidados no remunerado.
- Analizar la vulnerabilidad de los grupos relevantes en función de, entre otras cosas, la intersección de género y pobreza, origen étnico, raza, religión, condición indígena, discapacidad, edad y ubicación geográfica, en particular de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas.
- Obtener datos basados en impresiones sobre el sistema de justicia y su eficacia en relación con la violencia doméstica y familiar.
- Determinar la frecuencia de la denuncia de crímenes, utilizando encuestas demográficas y de salud y estadísticas de justicia penal.
- Describir las instituciones y los actores tradicionales y religiosos, y los puntos de entrada para el compromiso.
- Evaluar la evidencia del compromiso con líderes religiosos y tradicionales, y su impacto en la aplicación de los derechos de las mujeres.
- Describir el impacto de las prácticas y normas sociales y culturales que obstruyen el acceso de las mujeres a la justicia formal e informal.
- Identificar organizaciones parajurídicas y OSC a nivel nacional y comunitario que brindan servicios jurídicos a las mujeres.
- Identificar las principales normas sociales y prácticas nocivas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia formal e informal.
- Identificar los medios de comunicación propiedad de mujeres y otros medios de comunicación (incluyendo a nivel comunitario), que se centran en la promoción de los derechos de las mujeres.
- Supervisar la existencia y el número de defensores de los derechos humanos y los mecanismos de protección establecidos por el Estado para garantizar sus derechos.



**Arriba:** Costa de Marfil. Niños con necesidades especiales asisten a clases en una escuela ubicada en la aldea de Doyagouiné, en el noreste del país. © UNICEF/Frank Dejongh.

- Identificar el número de mujeres que cuentan con acceso a las TIC, como radios y teléfonos celulares.
- Determinar la participación porcentual de mujeres en cargos de mujer policía, fiscal, jueza y lideresas religiosas y tradicionales en todos los niveles.
- Determinar la medida en que las mujeres, las OSC y las OBC utilizan los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los procedimientos de comunicación.

### 3.1.3 Establecimiento de prioridades estratégicas

Una teoría del cambio del MANUD describe cómo se pueden realizar los resultados de desarrollo específicos resultantes de las intervenciones propuestas por el UNCT, así como las trayectorias disponibles para facilitar ese cambio. Los elementos específicos de los tres puntos de entrada para la programación del acceso de las mujeres a la justicia, como se describen en este grupo de herramientas, pueden utilizarse para contribuir a la teoría del cambio del MANUD. Los UNCT deben priorizar sus intervenciones de justicia basados en las siguientes preguntas:

- ¿Dónde se encuentran las mujeres más pobres y vulnerables del país?
- ¿Quiénes tienen mayor probabilidad de enfrentar obstáculos (institucionales, procedimentales y culturales) cuando buscan justicia?
- ¿Cuáles son las necesidades en materia de justicia que más preocupan a estas mujeres (p. ej., demandas económicas de poca monta, matrimonio, divorcio y pensión alimenticia, custodia y manutención de menores, propiedad o violencia)?
- ¿Qué foros de justicia (formales, informales, híbridos) son los más accesibles para las mujeres física, geográfica, financiera y lingüísticamente, y quiénes son los principales actores de la justicia?

La programación debe dar prioridad a las mujeres que se quedan atrás.

Lista de verificación para el análisis de vulnerabilidad en el contexto del acceso a la justicia

- ¿Qué otros foros están disponibles pero no son tan accesibles y quiénes son los principales actores de la justicia?
- ¿Cuáles son las principales barreras que afectan la exigencia de justicia de las mujeres (p. ej., bajos niveles de conciencia sobre los derechos, normas y estereotipos consuetudinarios discriminatorios por motivo de género, incluidos los que afectan a las mujeres que defienden sus derechos por medio de la justicia)?
- ¿Qué iniciativas para mejorar la capacidad apoyarán tanto a los garantes de los derechos como a los titulares de derechos?
- ¿Se cuenta con políticas establecidas de justicia sectorial y subsectorial? ¿Quiénes son las partes interesadas?
- ¿Tienen las políticas de justicia una perspectiva de género y, de no ser así, cuáles son los puntos de entrada para cambiarlas?
- Si existen políticas de justicia establecidas, ¿atienden a la perspectiva de género y, de no ser así, cuáles son los puntos de entrada para la reforma? Si no existen tales políticas, ¿existen oportunidades para crear apoyo para el desarrollo de políticas de justicia, especialmente con la participación de las OSC clave, los actores gubernamentales y las Naciones Unidas?

Los componentes de justicia del MANUD también deben ajustarse y ser coherentes con las prioridades del gobierno según lo establecido en los planes nacionales de desarrollo, PAN, PNA y otros marcos institucionales. Se debe dar prioridad al logro de los objetivos y resultados que correspondan a los problemas identificados en el análisis de la situación, al mismo tiempo que se tienen en cuenta los objetivos nacionales y las ventajas comparativas de las entidades de la ONU que participan en el proceso. El Cuadro 5.1 destaca las posibles prioridades para los países afectados por la crisis.

**CUADRO 5.1** Posibles prioridades para los países afectados por la crisis

Cadena de justicia	Prioridades del programa
<b>(Re)establecer programas de justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación directa de las mujeres supervivientes y sus defensores debe comenzar antes y durante el restablecimiento de la programación de justicia (p. ej., dentro de los procesos de paz, comisiones de la verdad), ya que los contornos de los programas posteriores a menudo están muy influenciados por sus predecesores.</li> <li>• Los grupos centrados en las víctimas —incluidos los grupos de mujeres, personas discapacitadas, supervivientes y grupos de derechos humanos— deben tratar de crear amplias coaliciones y esforzarse por lograr una relativa uniformidad en el envío de mensajes.</li> <li>• La promoción y el envío de mensajes deben basarse en las obligaciones jurídicas del Estado gobernante o el poder de facto, vinculando los principios internacionales y precedentes del derecho interno, esforzándose por adaptar la legislación nacional y concretar efectivamente los derechos a nivel local.</li> <li>• Los defensores deben tratar de comprender los mecanismos financieros y políticos que proveen fondos a las instituciones de los sectores de la justicia y el orden público, y en coalición con otros grupos centrados en las víctimas, abogar anticipadamente por partidas presupuestales y fondos especiales específicamente para asuntos de género.</li> </ul>

Consideraciones y opciones de la programación para países afectados por la crisis

<p><b>Definir los mandatos del programa de justicia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso de las mujeres a la justicia debe figurar inequívocamente como un principio básico en todos los mandatos de los programas de justicia y orden público.</li> <li>• Las definiciones de “víctima” deben reflejar los principios de no discriminación y las realidades vividas de las poblaciones afectadas, y deben abarcar más que “la(s) persona(s) hacia quienes están directamente dirigidos los actos”.</li> <li>• Un enfoque de vulnerabilidad basado en los daños puede ayudar a dar prioridad a aquellos supervivientes sobre quienes una violación de los derechos ha tenido los efectos más graves, como viudas, heridos de guerra, madres forzadas (y sus hijos) y otros supervivientes de violencia sexual y aquellos secuestrados o reclutados a la fuerza.</li> <li>• La violencia sexual debe ser una violación explícita que dé lugar a interponer recursos y obtener reparaciones, pero el alcance de los daños que exige reparación también debe tratar de incorporar otros tipos de violencia por razón de género y sus efectos complejos, superpuestos y multiplicadores.</li> <li>• Las violaciones que piden reparación deben incluir más que las violaciones de los derechos civiles y políticos de daños físicos inmediatos, y también deben reflejar las consecuencias exacerbadas de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.</li> </ul>
<p><b>Diseñar programas de justicia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El diseño del programa de justicia y su aplicación deben comenzar con las necesidades prioritarias de los supervivientes y ubicarse dentro de sus realidades locales y vividas, cuidando de no fortalecer las prácticas tradicionales que justifican y permiten la discriminación contra las mujeres y los niños en particular.</li> <li>• Los programas de justicia deben incluir a las mujeres supervivientes, los defensores de los derechos de las mujeres y las OSC centradas en las víctimas como participantes de pleno derecho en el diseño, la aplicación, la supervisión y la evaluación de sus programas.</li> <li>• El diseño del programa de justicia y su aplicación deben esforzarse por lograr un equilibrio relativo entre las formas de justicia, incluidas las restaurativas y retributivas, las simbólicas y materiales.</li> <li>• Los programas de justicia deben tratar de abordar los posibles impedimentos jurídicos, formales y consuetudinarios, para la igualdad de las mujeres y las niñas, incluidos el derecho sucesorio, los derechos a la tierra y la propiedad, el matrimonio infantil y la violencia doméstica.</li> <li>• La programación del desarrollo puede complementar de manera efectiva, pero no reemplazar, el derecho explícito y personalizado de interponer recursos y obtener reparaciones de los supervivientes.</li> <li>• Los garantes de los derechos nacionales deberían, al menos en parte, poseer y proveer fondos para programas de justicia.</li> <li>• Dentro de los procesos de presupuestación, los defensores deben presionar a favor de conseguir partidas presupuestarias y fondos especiales específicos para temas de género y para apoyar el acceso de las mujeres a la justicia y a las instituciones de justicia y orden público que atienden la perspectiva de género.</li> <li>• Se deben hacer esfuerzos proactivos para minimizar el aumento injustificado de expectativas a través de una difusión transparente y activa y una coordinación efectiva en los mecanismos de justicia.</li> </ul>

Para que la aplicación sea eficaz se requiere brindar apoyo técnico sostenido a los asociados.

- El diseño del programa de justicia y su aplicación deben considerar las repercusiones y la posible inclusión de los no beneficiarios, reconociendo y planificando de manera proactiva las formas en que los cónyuges, padres, familia ampliada y miembros de la comunidad no beneficiarios pueden apoyar o inhibir efectivamente la reparación de los beneficiarios.
- El diseño del programa de justicia y su aplicación deben abstenerse de etiquetar a grupos completos como perpetradores, en lugar de centrarse en la responsabilidad individual con apreciación de los roles e identidades complejos.

Fuente: Dyan Mazurana y Bretton J. McEvoy, “Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: desde la transición hasta la transformación y la resiliencia”, págs. 2-3, (2017). Documento preparado por expertos para la ONU-Mujeres. (Inédito).

### 3.1.4 Aplicación

Se requiere un apoyo técnico sostenido al gobierno y las OSC para implementar los objetivos y metas contenidos en las políticas del sector de la justicia y la seguridad, incluidos los basados en las observaciones y recomendaciones finales del Comité de la CEDAW y los marcos nacionales de desarrollo. Este proceso debe ser ejecutado en asociación con otros organismos. A continuación se presenta una lista de verificación de acciones para participar en la planificación y diseño del sector de la justicia y la seguridad:

- Utilizar los resultados del análisis de la situación específica del acceso de las mujeres a la justicia para influir en la toma de decisiones en favor de las mujeres en cada etapa del proceso de planificación, aplicación y supervisión.
- Desarrollar políticas con metas e indicadores claros que aborden las barreras estructurales relacionadas con el género, incluida la participación de las mujeres como actores de la justicia en todos los niveles.
- Garantizar la integración de un presupuesto plurianual y promover un plan de acción del sistema de las Naciones Unidas sobre el acceso a la justicia en general, e incluir partidas presupuestarias críticas para cuestiones relacionadas con el acceso de las mujeres a la justicia.
- Revisar y consolidar las recomendaciones sobre el acceso de las mujeres a la justicia por parte de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el EPU y los procedimientos especiales pertinentes, e incluirlas en las metas, indicadores y planes de trabajo.
- Garantizar que las metas y los indicadores estén basados en los ODS y PSG y que se ajusten plenamente a la [Recomendación general Núm. 33 de la CEDAW sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia](#) (CEDAW GR 33) y otras reglas y normas internacionales pertinentes.
- Realizar auditorías de género de las políticas existentes con base en estos indicadores y utilizar los hallazgos como base de referencia para todas las fases de la aplicación y supervisión.
- Utilizar los resultados de la auditoría de género para influir en la toma de decisiones, incluida la asignación de recursos.
- Proporcionar apoyo técnico y financiero a los aspectos estratégicos seleccionados del plan, y demostrar al gobierno lo que funciona mediante el uso de la experiencia adqui-



Arriba: Costa de Marfil. Estudiantes en una escuela confesional en la aldea de Man, en el noreste del país. © UNICEF/Frank Dejongh.

rida que puede mostrar impactos positivos en la política y la práctica de la justicia, así como en la reforma legislativa y judicial.

- Alentar una amplia participación de las mujeres en la planificación y aprovechar el espacio para que las OSC, las INDH y las instituciones centradas en el género apoyen la aplicación y la supervisión de las estrategias del sector de justicia.
- Abogar por la aprobación de partidas presupuestarias que aborden las barreras estructurales para el acceso de las mujeres a la justicia entre los comités legislativos pertinentes (p. ej., finanzas, justicia, asuntos jurídicos y constitucionales y género) a través de reuniones informativas separadas y conjuntas antes de las lecturas del presupuesto.

Para fines de sostenibilidad, todas las intervenciones del programa deben diseñarse como modelos ilustrativos para la adopción e integración final del gobierno en la política y práctica de la justicia. Por lo tanto, la programación debe estar fundamentada en la investigación y las mejores prácticas que sugieran que las iniciativas son manifiestamente rentables, sostenibles, reproducibles y con capacidad de ampliarse. Dichos esfuerzos deben vincularse con las evaluaciones, las plataformas de difusión/intercambio de conocimientos y las comunidades de práctica. La oficina plurinacional de la ONU-Mujeres en Marruecos utilizó un enfoque de este tipo para promover la integración de los trabajadores sociales en la administración de justicia familiar (consulte el Recuadro A.5.2 en los apéndices).

### 3.1.5 Seguimiento y presentación de informes

El marco de seguimiento del MANUD también debe estar basado en el marco de seguimiento de la estrategia gubernamental del sector de la justicia y la seguridad. En ambos casos, se debe hacer hincapié en la disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuentas y recursos. Las bases de referencia, los hitos y las metas dependen, sin embargo, de datos confiables, cuya disponibilidad es fundamental para la administración efectiva de la justicia. Por lo tanto, los UNCT podrían apoyar a las instituciones de justicia, como los

La programación debe ser ilustrativa de lo que puede funcionar y mantenerse en el contexto de un país determinado.

El último paso del ciclo del MANUD.

tribunales de familia y de violencia doméstica, para recopilar y analizar datos relacionados con sus servicios y la acumulación de casos.

Un excelente ejemplo es el apoyo técnico de la ONU-Mujeres al Tribunal de Familia y al Tribunal de Violencia Familiar de Samoa. La [Ley de Seguridad Familiar de 2013](#) estableció un Tribunal de Violencia Familiar especializado en 2014. Un modelo integrado y coordinado permite al tribunal combinar los cargos criminales de violencia familiar con los asuntos relacionados con el derecho de familia. Este tipo de modelo aborda una serie de temas de una manera más integral y permite que existan servicios integrales para las familias que tratan asuntos con el sistema de justicia. Samoa implementa un sistema de seguimiento y evaluación que está diseñado para permitir al tribunal supervisar su propio cumplimiento y capturar datos para otros propósitos estadísticos. Actualmente se están generando datos sobre 11 indicadores y se utilizan para informar la práctica de manera continua (consulte el Recuadro A.5.3 en los apéndices).

Además, la ONU-Mujeres y el Consejo de Europa han colaborado para esquematizar los indicadores existentes sobre el acceso a la justicia en general a través de amplias consultas sobre indicadores específicos que apoyan el acceso de las mujeres a la justicia en particular.<sup>13</sup> Estos indicadores pueden ayudar a los asociados a medir, informar y evaluar la programación del acceso a la justicia para las mujeres. Los resultados deben documentarse sistemáticamente para evaluar continuamente la experiencia adquirida y las áreas de mejora en la administración de justicia.

### 3.1.6 Evaluación y documentación de la experiencia adquirida

Se alienta a los organismos de la ONU a que incluyan evaluaciones de los resultados de su programación de justicia en los exámenes intermedios de sus respectivos programas de países, el MANUD y el ISF. Dichos resultados deberían compartirse ampliamente Sur-Sur y Norte-Sur para el aprendizaje y la cooperación. Los indicadores en las evaluaciones del acceso de las mujeres a la justicia se pueden obtener de la lista de verificación sobre el análisis de la situación en la Sección 3.1.2.

## 3.2 Diferentes escenarios de programación

Anclar las iniciativas de acceso de las mujeres a la justicia en la programación de justicia es ideal, pero los contextos de los países, las situaciones de financiación y las prioridades de desarrollo pueden requerir otros puntos de entrada para el acceso de las mujeres a los programas de justicia. En algunos casos, es posible que los organismos y los UNCT deban integrar la programación del acceso a la justicia para las mujeres en programas nacionales más amplios de acceso a la justicia, o programas específicos de empoderamiento de las mujeres (p. ej., Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y/o Empoderamiento Económico de la Mujer). Los ejemplos de cada escenario se detallan a continuación.

### Escenario 1: El acceso de las mujeres a la justicia como parte de programas nacionales más amplios de acceso a la justicia

Cuando las iniciativas de acceso de las mujeres a la justicia se integran y se convierten en parte de programas más amplios de acceso a la justicia, pueden brindar mayor ventaja para invertir en intervenciones sostenibles para las mujeres. En este contexto, las prioridades de acceso de las mujeres a la justicia se mantienen porque están ancladas en una revisión amplia del sistema de justicia. El Cuadro 5.2 ilustra una variedad de oportunidades y puntos de entrada para integrar el acceso de las mujeres a la justicia en intervenciones de justicia más amplias.

Seguimiento  
después del ciclo  
del MANUD.

La programación  
del acceso a la justicia  
para las mujeres  
puede ser parte  
de una programación  
nacional más amplia  
de acceso a la justicia.

**CUADRO 5.2 Integración del acceso de las mujeres a la justicia en programas de justicia más amplios**

Subsector	Posibles intervenciones	Áreas a considerar para la integración de los derechos de las mujeres en los subsectores
<b>Policía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificación de antecedentes y contratación de personal policial</li> <li>• Reforma, reestructuración, capacitación y fortalecimiento policial</li> <li>• Capacitación en vigilancia comunitaria</li> <li>• Supervisión de los servicios de policía local para garantizar el cumplimiento de los principios de las prácticas policiales democráticas</li> <li>• Asistencia en el desarrollo de estrategias de información pública</li> <li>• Asistencia con acuerdos básicos de gestión administrativa y financiera para los servicios de policía local, determinación de una escala salarial justa y equitativa para la policía</li> <li>• Dotación de personal para los puestos donde la capacidad local es insuficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al desarrollo de estrategias del sector de justicia</li> <li>• Apoyo a la reforma de leyes y procedimientos discriminatorios</li> <li>• Acción afirmativa en el reclutamiento, la educación jurídica y la capacitación</li> <li>• Recopilación de datos administrativos</li> </ul>
<b>Capacidad judicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación de jueces y magistrados</li> <li>• Capacitación de jueces o magistrados en responsabilidades judiciales, ética, derechos humanos, legislación local pertinente a su jurisdicción y procedimientos jurídicos</li> <li>• Capacitación en técnicas jurídicas, p. ej., cómo dirigir una sala de audiencia, hacer avanzar los casos, seguimiento de los archivos, redactar opiniones y gestionar un gran número de casos de manera eficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de protocolos sobre la protección de las mujeres como supervivientes e imputadas</li> <li>• Creación de instalaciones y espacios solo para mujeres, según sea necesario, para diferentes propósitos</li> </ul>
<b>Prisiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización de la infraestructura de las prisiones y la capacidad operativa penitenciaria</li> <li>• Asistencia en la preparación de leyes sobre prisiones, políticas y regulaciones penitenciarias</li> <li>• Asistencia en la preparación y adopción de políticas y directrices de derechos humanos para los funcionarios penitenciarios y en la aplicación de los instrumentos de derechos humanos pertinentes</li> <li>• Selección, verificación de antecedentes y capacitación del personal penitenciario local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner a disposición mujeres profesionales para procedimientos delicados, como cateos y exámenes médicos</li> <li>• Instituir procedimientos de denuncia con servicios especiales para mujeres y servicios lingüísticos disponibles</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación en derechos humanos para funcionarios de policía y del sistema penal, dotación de personal para puestos donde la capacidad local es insuficiente</li> <li>• Vigilancia de problemas como el soborno, la corrupción, la manipulación y el abuso de poder</li> <li>• Desarrollo de procedimientos de informe para resolver abusos</li> <li>• Inspección o supervisión del sistema penitenciario</li> <li>• Contratación y capacitación de fiscales</li> <li>• Desarrollo de capacidades para la fiscalía</li> <li>• Infraestructura y desarrollo de capacidades para escuelas de derecho, organizaciones profesionales de capacitación jurídica, centros de capacitación judicial y colegios de abogados</li> <li>• Dotación de personal para los puestos donde la capacidad local es insuficiente</li> <li>• Apoyo a la infraestructura y capacitación y desarrollo de capacidades para el personal del ministerio, dotación de personal para puestos donde la capacidad local es insuficiente</li> <li>• Asesoramiento sobre la codificación o la armonización de las disposiciones del derecho penal con las normas de los derechos humanos internacionales (IHR)</li> <li>• Verificación de antecedentes para cumplir con las normas de los IHR, posible codificación</li> <li>• Infraestructura y desarrollo de capacidades para escuelas de derecho, organizaciones profesionales de capacitación jurídica, centros de capacitación judicial y colegios de abogados</li> <li>• Dotación de personal para los puestos donde la capacidad local es insuficiente</li> <li>• Despliegue de la policía de la ONU o de jueces internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de tramitación rápida para grupos especiales de mujeres, como mujeres embarazadas, madres lactantes, mujeres ancianas y adolescentes</li> <li>• Garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidades</li> <li>• Presupuestos del subsector para reflejar las barreras al acceso de las mujeres a la justicia</li> <li>• Promoción de servicios integrados y sistemas de remisión</li> <li>• Creación de conciencia sobre los derechos de las mujeres</li> <li>• Desarrollo de asociaciones sostenidas con OSC, incluidos colegios de abogados y grupos de asistencia jurídica exclusivamente para mujeres</li> </ul>
<b>Desarrollo de capacidades para los fiscales</b>		
<b>Educación jurídica</b>		
<b>Ministerios de justicia, interior y defensa</b>		
<b>Reforma del derecho penal</b>		
<b>Derecho tradicional y consuetudinario</b>		
<b>Educación jurídica en el derecho penal</b>		
<b>Medidas de mantenimiento de la paz</b>		

Fuente: Adaptado de Kirsti Samuels, "Reforma del estado de derecho en los países que salen de un conflicto: iniciativas operacionales y lecciones aprendidas", Documentos sobre desarrollo social: Conflict Prevention & Reconstruction, Núm. 37, pág. 9, (Washington, D.C., Banco Mundial, 2006).

## Escenario 2: Acceso a la justicia como parte de un programa más amplio de empoderamiento de las mujeres

También es posible que los programas de acceso de las mujeres a la justicia sirvan como habilitadores críticos y como medios para implementar programas generales o temáticos de empoderamiento de las mujeres. El [ODS 5](#) proporciona un marco útil para integrar una amplia variedad de programas de empoderamiento de las mujeres en una o más áreas temáticas. A continuación se presentan los posibles puntos de entrada para hacer que el ODS 5 sea “sensible a la justicia”:

### *ODS 5. Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*

Meta 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo.

- Reformar todas las leyes sustantivas y procesales discriminatorias.

Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

- Eliminar la discriminación en el acceso al sistema de justicia penal.
- Mejorar las capacidades de los actores de la justicia penal en los temas de las mujeres como supervivientes de delitos y las mujeres en conflicto con la ley.

Meta 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio forzado, precoz e infantil y la mutilación genital femenina.

- Trabajar con grupos de mujeres y líderes religiosos y tradicionales para cambiar las normas y actitudes sociales hacia las mujeres y las niñas, y empoderar a las mujeres y las niñas para que exijan su derecho a estar protegidas contra las prácticas tradicionales nocivas.
- Crear conciencia y mejorar las capacidades sobre los derechos de las mujeres y las niñas dentro de las comunidades y entre los actores de la justicia informal.

Meta 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante la provisión de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y la promoción de la responsabilidad compartida dentro del hogar y la familia, como corresponda en el contexto nacional.

- Abordar las demoras en las audiencias judiciales mediante el reconocimiento de los múltiples roles y responsabilidades que desempeñan las mujeres y las niñas en la sociedad.
- Crear tribunales de derecho de familia especializados para acelerar la acción en casos de derecho de familia.

Meta 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

- Promover la participación de las mujeres en toda la administración de justicia subsectorial a todos los niveles.

Meta 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el [Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo](#), la [Plataforma de Acción de Beijing](#) y los documentos finales de sus conferencias de examen.

- Acelerar la tramitación de casos que afectan a embarazadas y madres lactantes.
- Respetar la privacidad de las mujeres y las niñas garantizando la disponibilidad de instalaciones separadas y permitiendo solamente el contacto físico con funcionarios judiciales del sexo femenino.

Meta 5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la titularidad y al control de la tierra y otros tipos

La programación del acceso a la justicia para las mujeres puede ser parte de programas generales o específicos de empoderamiento de las mujeres.

de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

- Dar prioridad a las leyes sobre el estatus de las mujeres y acelerar las demandas relacionadas con el matrimonio, el divorcio, la herencia y otras formas de derechos de propiedad.
- Aumentar la disponibilidad de tribunales de poca monta para casos de modesto valor y agilizar las audiencias de tales casos.

Meta 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.

- Crear conciencia sobre los derechos de las mujeres a través de diversos medios tecnológicos.
- Utilizar tecnología apropiada e innovadora, incluidos los SMS, para almacenar y compartir datos sobre la gestión de casos.

Meta 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

- Apoyar el desarrollo de políticas del sector de la justicia.
- Integrar la justicia en todos los esfuerzos de presupuestación para cuestiones de género.
- Desarrollar planes de acción para la aplicación de todas las leyes pertinentes.

El Cuadro 5.3 presenta ejemplos de oportunidades y puntos de entrada para integrar el acceso de las mujeres a la justicia en el área temática de la VSG en situaciones posconflicto.

**CUADRO 5.3 Programación de la justicia en situaciones posconflicto, incluidos los casos relacionados con VSG**

Cadena de justicia	Prioridades del programa
<p><b>Aplicación de los programas de justicia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de <i>cómo</i> se conciben, diseñan y aplican los programas de justicia es tan importante como la administración de medidas de justicia tangibles.</li> <li>• El diseño del programa de justicia y su aplicación deben comenzar con una participación significativa de las víctimas, donde las personas supervivientes tienen la capacidad real para influir en el proceso y los resultados. La difusión debe llevarse a cabo a través de una variedad de medios de comunicación y puntos focales comunitarios, y debe traducirse a los dialectos locales, ser accesible a las personas analfabetas y adoptar enfoques creativos para llegar a los más marginados.</li> <li>• Deben establecerse procesos para permitir que las personas supervivientes de delitos con un alto grado de estigmatización —las familias de los desaparecidos, los niños obligados a participar en las fuerzas combatientes, los supervivientes de violencia sexual y los niños nacidos de violaciones— comparezcan de una manera que no los identifique públicamente ni los estigmatice como supervivientes de tales delitos.</li> <li>• La difusión puede complementarse con campañas de educación pública general, como las que se oponen a la violencia contra las mujeres.</li> <li>• Los obstáculos procedimentales deben minimizarse para permitir la máxima accesibilidad, y debe tener en cuenta a las mujeres y niñas que se encuentran geográficamente distantes, sin recursos económicos suficientes o que no pueden abandonar las obligaciones familiares/modo de subsistencia para llegar a las oficinas.</li> </ul>

- Los programas de justicia deben hacer todos los esfuerzos para llegar y ser accesibles a las personas supervivientes de violencia sexual o niños nacidos de violaciones, ya que estos grupos pueden enfrentar importantes barreras económicas, sociales y culturales para presentar demandas.
- Las normas probatorias deben ser relajadas al procesar demandas de reparaciones, especialmente en el caso de violencia sexual.
- Las personas supervivientes deben tener la oportunidad, si así lo desean, de proporcionar información en foros privados o públicos, a través de testimonio a distancia, a través de un representante y/o en presencia de otros.
- Dado el temor real que muchas de las personas supervivientes tienen a las represalias, la estigmatización o de volver a sufrir traumatización, se debe garantizar la confidencialidad cuando se reciben declaraciones de las víctimas o demandas de reparaciones. Debe ponerse a disposición de las personas supervivientes, tanto durante como después de estos puntos de contacto, servicios de orientadores de salud mental, trabajadores psicosociales y/o grupos de autoayuda con perspectiva género.
- Es esencial contar con personal capacitado, experimentado y que atienda la perspectiva de género. También es importante tener en cuenta que algunas mujeres supervivientes solo pueden sentirse cómodas hablando con personal femenino.
- El personal debe ser sensible a las sutilezas de las formas de expresión menos directas, especialmente en casos de violencia sexual, pues las personas supervivientes pueden utilizar lenguaje metafórico o no indicar claramente lo que ocurrió.
- Las mujeres pueden centrarse en la victimización de otras personas. Sin disminuir su énfasis en el bienestar de sus familias, las mujeres también deberían tener la oportunidad de hablar de su propio sufrimiento, siempre y cuando estén listas para hacerlo.

Fuente: Mazurana y McEvoy, "Mejorar el acceso de las mujeres a la justicia: De la transición a la transformación y la resiliencia", págs. 3-4.

## 4.0 Cuestiones intersectoriales a considerar durante la aplicación

Las consideraciones intersectoriales son relevantes para la programación de cada ámbito jurídico, tema y etapa de la cadena de justicia.<sup>14</sup> Los nueve elementos que se analizan a continuación deben tenerse en cuenta en cada eslabón de la cadena de justicia para garantizar los resultados óptimos del programa y la navegación efectiva de las mujeres por el sistema de justicia.

1. **Garantizar una continuidad entre el posconflicto y el desarrollo:** La programación de justicia debe cambiar la estructura de silos por métodos de trabajo integrado. Como se analizó en el Módulo 1, se deben hacer esfuerzos para promover la continuidad en la protección de las mujeres en las fases de posconflicto y desarrollo. La última etapa también debe garantizar que las instituciones de justicia estén equipadas para hacer frente a las incertidumbres que puedan conducir a la reanudación del conflicto. En este contexto, se debe prestar especial atención a las personas supervivientes de VSG que deben recibir los recursos adecuados y estar protegidas contra otras violaciones de sus derechos tanto en el ámbito público como en el privado.

Nueve consideraciones de programación transversal para todas las intervenciones

Continuidad en los contextos de cada país

La planificación y coordinación basadas en consideraciones de género requieren una comunicación eficaz a través del sistema de justicia.

La programación debe responder a las necesidades que tienen las mujeres de asistencia jurídica y servicios relacionados.

La ejecución de la ley es fundamental para la capacidad de un Estado de aplicar decisiones en los sectores formal e informal.

La supervisión efectiva y la rendición de cuentas del sistema de justicia requieren datos y estadísticas precisos.

**2. Protección jurídica y justiciabilidad:** El marco normativo, tal como se refleja en las constituciones, la legislación nacional y las normas consuetudinarias y religiosas, otorga a las mujeres los derechos y las capacidades para defender sus intereses. Las protecciones jurídicas también deben entenderse en un sentido amplio para incluir la reforma y la ejecución de las leyes sustantivas y procesales, así como instrumentos operativos.

**3. Planificación y coordinación con perspectiva de género:** Esta importante área requiere de un apoyo centralizado eficaz, y de que exista comunicación interna y externa con los actores del sector de la justicia y entre ellos y otras unidades del servicio público, incluidas, por ejemplo, atención médica y servicios sociales. La coordinación se extiende al compromiso con las OSC que brindan servicios relacionados con la justicia, como asistencia jurídica y refugios.

**4. Asistencia jurídica y servicios relacionados:** Las mujeres necesitan apoyo en todos los ámbitos jurídicos formales e informales (consulte el Módulo 1). Requieren asistencia y apoyo para demandar y reclamar justicia, así como para navegar por los sistemas de justicia y mantener su participación en el proceso de justicia. Esto puede englobar desde información jurídica, apoyo y representación de abogados privados, de oficinas de asistencia jurídica y/o de asistentes jurídicos. También incluye otras formas de apoyo, como asistencia y servicios psicológicos para supervivientes y víctimas (Módulo 3 y Módulo 4), que a menudo brindan las OSC.

**5. Ejecución:** La capacidad de un estado para la ejecución de las decisiones de las instituciones de justicia tanto formales como informales es una prueba de la eficacia del sector de la justicia y de su capacidad para ese fin. La ausencia de un mecanismo de ejecución sólido y fiable cuestiona la integridad de la maquinaria de la justicia y pone a las mujeres en peligro en cada paso de la cadena de justicia. La ejecución de la ley también es el punto medular del planteamiento de los derechos humanos: los Estados, como garantes de los derechos, tienen el deber de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Las medidas de ejecución generalmente están establecidas en la legislación y son aplicadas por las instituciones de justicia. Los funcionarios judiciales usualmente son quienes tienen la responsabilidad de la ejecución de las sentencias. Sin embargo, los mecanismos de ejecución de los procedimientos de comunicación son menos estrictos, ya que los órganos creados en virtud de tratados emiten recomendaciones no vinculantes.

**6. Supervisión y rendición de cuentas:** En cada etapa de la cadena de justicia debe haber un organismo responsable de la supervisión y la rendición de cuentas. Los tribunales superiores generalmente supervisan a los tribunales inferiores y pueden tener jurisdicción sobre los mecanismos informales o tradicionales. Los parlamentos pueden desempeñar funciones de supervisión y las INDH y los observatorios administrados por las OSC pueden realizar el control. Dichos organismos requieren acceso a datos y es-



Arriba: Túnez. Una artesana alfarera por derecho propio. © Banco Mundial/Arne Hoel.

tadísticas precisos para controlar y evaluar cada componente de la cadena de justicia y del sistema de justicia en general.

**7. Desarrollo de capacidades de las partes interesadas en la justicia:** Se puede diseñar un plan de desarrollo de capacidades para las partes interesadas en la justicia como parte de la aplicación del MANUD. En este contexto, se debe dar prioridad a aprovechar las capacidades existentes y las deficiencias de capacidad identificadas en el análisis de la situación.<sup>15</sup> El GNUD estima que las nuevas capacidades podrían incluir: capacidad para liderar; capacidad para pedir y rendir cuentas; capacidad para llevar a cabo procesos en que intervengan múltiples partes interesadas; capacidad para abordar las desigualdades; y capacidad para desarrollar asociaciones y redes.<sup>16</sup> Las capacidades deben desarrollarse a nivel nacional, subnacional y comunitario y debe incluirse a las autoridades tradicionales y religiosas, las OSC, el sector privado y los actores estatales. También debe basarse en la titularidad nacional, el contexto político y tener un objetivo a largo plazo.<sup>17</sup> Además, los programas de capacitación sobre los derechos de las mujeres son fundamentales para todos los actores de la cadena de justicia, incluido el personal administrativo. Esto requiere de medidas sistemáticas para garantizar que las mujeres tengan acceso a información jurídica y apoyo jurídico, y que esta información sea accesible para las personas pobres y marginadas. El desarrollo de capacidades también se logra a través de medidas para aumentar la participación de las mujeres en las escuelas de derecho, su función como abogadas, juezas y responsables de la toma de decisiones tradicionales y/o consuetudinarias, la educación jurídica continua, así como a través de medidas para crear OSC que complementen las estructuras existentes.

**8. La programación debe ser políticamente inteligente y adaptada al contexto local:** Al emprender la programación a nivel nacional deben tomarse como base las perspectivas históricas de las intervenciones (lo que ha sucedido antes y lo que está sucediendo actualmente). Esto incluye el conocimiento y la comprensión del panorama de las partes interesadas y el uso de dicho conocimiento para definir objetivos y prioridades. Los programadores también deben documentar consistentemente los resultados a pequeña escala y aprender de sus resultados con el fin de adaptar y ajustar las prioridades originales cuando sea necesario (Adaptación iterativa centrada en la solución de problemas).<sup>18</sup>

**9. Asociaciones:** El Informe del Secretario General, [La consolidación y el mantenimiento de la paz](#), destaca “la necesidad de seguir reforzando la cooperación y la coordinación a esos efectos sobre el terreno, por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países, y en la Sede de las Naciones Unidas, de conformidad con sus respectivos mandatos, y respetando la titularidad y las prioridades nacionales de los países afectados por los conflictos, incluso mediante el marco general de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo”.<sup>19</sup>

El acceso de las mujeres a la justicia en todas las situaciones y contextos de desarrollo es de alcance multidisciplinario. Teniendo esto en cuenta, se necesitan asociaciones efectivas con los gobiernos, las OSC y entre los organismos y los programas de la ONU para garantizar reformas integrales con perspectiva de género en el sector de la justicia. Esto significa que el sistema de las Naciones Unidas debe aprovechar la suma de sus partes y las ventajas comparativas de sus entidades para eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres en toda la cadena de justicia en cada ámbito jurídico. Como se señaló en la introducción, el acceso de las mujeres a la justicia debe estar arraigado en un acceso más amplio a la programación de justicia para que pueda prosperar y mantenerse. A nivel del país, esto requeriría alianzas estratégicas con el PNUD, que a menudo desempeña el papel principal en apoyar a los Estados a diseñar las agendas nacionales del sector de la justicia y la seguridad, con frecuencia en el marco de la democracia y la gobernanza.

Los planes de desarrollo de capacidades deben incluir a todos los actores de la justicia y las partes interesadas.

La programación debe ser específica para el contexto y localmente relevante.

Aprovechar las asociaciones.

#### RECUADRO 5.4 Evaluación de la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas a nivel del país

Dentro del CCA, el análisis de la ventaja comparativa conforma el posicionamiento estratégico de los programas del sistema de la ONU en un país. Permite la identificación de fortalezas específicas que los miembros del UNCT aportan individual y colectivamente en relación con otros asociados. El análisis considera la capacidad a nivel nacional, regional y de la sede. La ventaja comparativa incluye el mandato de actuar, la capacidad de actuar y el posicionamiento para actuar. El análisis de la ventaja comparativa no enuncia el orden establecido, sino que es una proyección con miras al futuro para las capacidades y el posicionamiento a nivel del país. No se basa necesariamente en aquellas actividades con las que el sistema de la ONU está más familiarizado y cómodo, sino que se centra en aquellas en las que el sistema de la ONU puede tener un mayor valor añadido.

Fuente: GNUD, [Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#), pág. 22, (Nueva York, 2017).

En los países del Nuevo Pacto y en otros Estados frágiles, las Naciones Unidas brindan apoyo a través del PFM, que se centra en las áreas de policía, justicia e instituciones penitenciarias para el estado de derecho en situaciones posconflicto y otras situaciones de crisis. Establecido por el Secretario General en 2012, el PFM es un centro a través del cual las presencias sobre el terreno de las Naciones Unidas pueden acceder a las capacidades que necesitan, en términos de asesoramiento estratégico, experiencia técnica y financiación inicial para fortalecer la policía, la justicia y las instituciones penitenciarias de los países receptores. El sistema del PFM sirve como punto de referencia para formar asociaciones en favor del estado de derecho, en particular después de las misiones de mantenimiento de la paz, fortalecido por el enfoque “Unidos en la Acción” de las Naciones Unidas.

#### RECUADRO 5.5 Acuerdo del Punto Focal Mundial

**El PFM fomenta la coherencia entre el desarrollo, la paz y la seguridad y los pilares políticos, manteniendo la paz y la acción humanitaria dentro del sistema de las Naciones Unidas:** Mejorar la calidad del apoyo del estado de derecho ofrecido por las Misiones de la ONU y el equipo de la ONU en el país.

**El PFM está activo en 19 países en contextos de transición, operaciones de mantenimiento de la paz y emergente mantenimiento de la paz.** Los países afectados son Darfur, Haití, Liberia (situaciones de transición); Afganistán, República Centroafricana, Colombia, RDC, Guinea-Bisáu, Irak, Kosovo, Malí, Somalia, Sudán del Sur (operaciones de paz); Burkina Faso, Guinea, Sri Lanka, Gambia, Respuesta de Siria, Yemen (emergente mantenimiento de la paz).

**Los actores del PFM:** Al DOMP y al PNUD se les ha confiado la responsabilidad conjunta de convocar al sistema de las Naciones Unidas para una respuesta eficaz a las solicitudes a nivel del país de importancia para todo el sistema. Los asociados coubicados son la ONU-Mujeres, la ACNUDH, la UNODC y otros que pueden aportar su experiencia de acuerdo con sus roles especializados y mandatos específicos para una respuesta coherente y coordinada.

**El PFM proporciona servicios de soporte integral al campo:** *Asesoramiento* en evaluaciones, planificación, financiación y asociaciones; *conocimiento* (p. ej., experiencias comparativas sobre transiciones, cómo establecer estructuras integradas de la ONU, estrategias sectoriales, fondos fiduciarios de asociados múltiples, marcos de resultados y estrategias de vigilancia y evaluación, etc.); y *personas* (p. ej., despliegues de expertos especializados). A través de evaluaciones conjuntas, planificación y programación, el acuerdo del PFM ha apoyado un enfoque de “Una ONU” para la asistencia en el estado de derecho, dependiendo principalmente de financiación voluntaria y esforzándose por aumentar el impacto a través de una competencia reducida, fomentando la innovación y aprovechando la experiencia.

El PFM prioriza el desarrollo de estructuras institucionales innovadoras para mejorar el apoyo al estado de derecho: El PFM ha aprendido que el apoyo al estado de derecho coherente y con orientación nacional a menudo se logra mejor a través de una estructura de estado de derecho. Por ejemplo, en Somalia, el PFM apoyó el establecimiento de un programa único de reforma sectorial nacional integral y priorizado, implementado por un equipo conjunto de la ONU (en el que se coubican el personal de varios organismos y trabajan en estrecha colaboración con el personal de otras entidades de la ONU a través de proyectos conjuntos). Existe una corriente de financiación a través de una ventanilla del Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples establecido en virtud del convenio Nuevo Pacto.

Fuente: Naciones Unidas, [Folleto Informativo: Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios \(RoL\)](#), (Nueva York, 2017).

Tanto la ONU-Mujeres como el ACNUDH tienen expertos coubicados dentro del acuerdo del PFM. En 2013, la ONU-Mujeres coubicó a un experto en género y estado de derecho dentro del PFM para facilitar la colaboración entre las sedes del PFM y la ONU-Mujeres y las oficinas nacionales y regionales. Los objetivos de las coubicaciones son integrar la experiencia, el conocimiento y la capacidad en asuntos de género y derechos humanos, para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y la seguridad en situaciones de conflicto y crisis, particularmente en el contexto de la agenda MPS, para ayudar a formular estrategias de respuesta a la VSG en las estrategias de protección de los civiles de las Naciones Unidas y para garantizar la incorporación de la perspectiva de género y el cumplimiento de los puntos de referencia y las políticas de género. Otras asociaciones relacionadas con la programación afectada por la crisis incluyen la red de [Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos](#); el [Comité Permanente entre Organismos](#) y su Grupo de referencia sobre cuestiones de género y asistencia humanitaria; y el [Marco de Asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para las Situaciones de Crisis y Poscrisis](#).

De igual manera, la asistencia constitucional requiere el despliegue de una combinación de experiencia de todo el sistema de las Naciones Unidas. La [Nota Orientativa del Secretario General sobre la Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de redacción de constituciones](#) sugiere que este debería ser un esfuerzo de colaboración en la movilización y coordinación de los conocimientos especializados necesarios en virtud del mecanismo de convocatoria del Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, presidido por el Vicesecretario General y apoyado por la Dependencia del Estado de Derecho, actualmente ubicada en la Oficina del Secretario General. Los detalles específicos cubren: facilitación política (Departamento de Asuntos Políticos/DOMP); asesoramiento procedimental y sustantivo en procesos de paz, y sistemas y procesos electorales (Departamento de Asuntos Políticos); gobernanza (PNUD); asuntos jurídicos (Oficina de Asuntos Jurídicos); derechos humanos (ACNUDH); mujeres, niños y grupos vulnerables y marginados (UNICEF, ONU-Mujeres y ACNUDH); refugiados, personas desplazadas y apátridas, así como la prevención y reducción de la apatridia (ACNUR); e información pública (Departamento de Información Pública).<sup>20</sup>

Además, el sistema de las Naciones Unidas está unificado en su apoyo a los temas relacionados con los ODS. La [Alianza Mundial para el Reporte del Progreso sobre Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas](#) (Alianza Mundial) existe para ayudar a los gobiernos a emprender la planificación en todos los aspectos del ODS 16 y las metas e indicadores relacionados presentes en la Agenda 2030, incluido el acceso de las mujeres a la justicia. Es facilitado por cuatro organismos de la ONU (el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNODC y la ACNUR) y es gestionado por siete Estados Miembros de las Naciones Unidas,<sup>21</sup> tres grandes empresas mundiales<sup>22</sup> y tres OSC,<sup>23</sup> en estrecha colaboración con más de treinta otros organismos de la ONU, Estados miembros, grupos del sector privado y OSC. Juntos, los miembros y asociados de la Alianza

Mundial operan una plataforma de coordinación única que permite a los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprovechar los procesos de planificación, seguimiento y presentación de informes para garantizar que el acceso de las mujeres a la justicia y otras estrategias esenciales para promover la paz, la justicia y la inclusión se integren en el núcleo de los sistemas nacionales de desarrollo.<sup>24</sup> El trabajo de la Alianza Mundial incluye apoyar todas las tareas esenciales para garantizar que el acceso de las mujeres a la justicia se refleje bien en los marcos nacionales de planificación, seguimiento y presentación de informes. Estas tareas incluyen:

- Identificación, reunión y análisis de datos desglosados relevantes.
- Organización de consultas con múltiples partes interesadas para permitir que todas las partes de la sociedad, incluidas las comunidades, el gobierno local, las OSC, el sector privado y la academia nacional, identifiquen las prioridades compartidas.
- Desarrollo de planes nacionales de base empírica y formulados nacionalmente y marcos de supervisión y evaluación con componentes sólidos para promover la paz, la justicia y la inclusión.
- Dotación de herramientas de análisis y visualización de datos que, al hacer que los datos sean accesibles y utilizables para personas no profesionales de la estadística, garantizan que los datos puedan informar la política y la programación.
- Establecimiento y funcionamiento de estructuras de coordinación vertical y horizontal para permitir que el gobierno, la sociedad civil, el sector privado, la academia nacional, las Naciones Unidas y otros actores internacionales apoyen conjuntamente la planificación, la vigilancia, la presentación de informes y la aplicación de iniciativas efectivas para promover la paz, la justicia y la inclusión, incluido el acceso de las mujeres a la justicia como una estrategia probada y efectiva para lograr el ODS 16 y la Agenda 2030 completa.

Relacionados con el trabajo de la Alianza Mundial se encuentran los [Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas](#), que son convocados por los gobiernos de Brasil, Sierra Leona y Suiza y facilitados por el Centro sobre la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York. Reúne a los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, las asociaciones mundiales, la sociedad civil y el sector privado para promover la aplicación del ODS 16. La iniciativa Pioneros sirve como plataforma para generar mayores compromisos con la paz, la justicia y la inclusión y, en este contexto, lanzó [La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: Un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo](#) durante la 72ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas para ampliar la voluntad política, el impulso, la coherencia, la innovación, los resultados y la presentación de informes.

Fuera de estos acuerdos formales, también es posible que los organismos de la ONU aprovechen los recursos técnicos y financieros para lograr un objetivo común, particularmente a través de la [programación conjunta del estado de derecho entre los organismos de la ONU tanto en los países del PFM como en los que no pertenece a él](#). Entre estos se encuentran las asociaciones en Liberia y el Estado de Palestina (consulte el Recuadro A.5.4 en los apéndices). La programación futura también debería explorar posibles asociaciones entre el UNICEF, el UNFPA y la ONU-Mujeres en el establecimiento de tribunales que podrían servir como foros para dirimir múltiples asuntos, como casos familiares, violencia doméstica, casos de justicia de menores y delitos sexuales.



Arriba: Una niña heiltsuk sostiene uno de los remos de la “glwa”, la canoa de los heiltsuk. © Foto de la ONU/John Isaac.

# APÉNDICES

## Apéndice I: Estudios de caso en países

### Nueva generación de los MANUD

CUADRO A.5.1 La integración del acceso de las mujeres a la justicia en los MANUD de Afganistán, Brasil y Etiopia

País del MANUD Año	Acceso de las mujeres a contenidos relacionados con la justicia
Afganistán 2015-2019	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consejos provinciales funcionales, sistema judicial establecido y leyes promulgadas, incluidas las que protegen los derechos de las mujeres y las niñas.</li><li>• El UNCT apoyará a los defensores de la igualdad de género, los jóvenes, el mundo académico y los líderes comunitarios y de opinión para que desarrollen su capacidad de influir en los procesos de consolidación de la paz a nivel nacional y subnacional.</li><li>• <i>Resultados previstos:</i> Mayor accesibilidad, eficacia y rendición de cuentas de los servicios del estado de derecho, reflejadas en el número de afganos (en particular mujeres, niños y grupos vulnerables) que reciben asistencia jurídica proporcionada por el gobierno; registro y seguimiento de casos de forma más eficiente en las comisarías. Se hará especial hincapié en los servicios de justicia y policía orientados a la comunidad, adaptados a los niños y con perspectiva de género, la VSG, el tráfico ilícito y las violaciones de los derechos sobre la tierra.</li></ul>
Brasil 2017-2021	<ul style="list-style-type: none"><li>• Con respecto a la promoción del acceso a la justicia, se abordarán dos áreas principales: el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia y sus respectivos mecanismos de acceso, y la promoción de prácticas de resolución de controversias por vías alternativas, contribuyendo al fomento de una cultura de convivencia cívica y resolución pacífica de conflictos que valora la igualdad de género, racial, étnica y generacional, especialmente con respecto al acceso y la calidad de la atención.</li><li>• En la lucha contra la violencia contra las mujeres, la Ley Maria da Penha, aprobada en 2006, definió cinco tipos de violencia contra las mujeres: física, sexual, psicológica, moral y patrimonial. Además, las sanciones contra los agresores se hicieron más estrictas y determinaron la aplicación de políticas públicas para la prevención de la violencia. Desde entonces, la Red de atención a mujeres en situaciones de violencia (Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência) ha desempeñado un papel destacado en las políticas para combatir la violencia, con el objetivo de reunir a las instituciones responsables de prevenir la violencia y aplicar la ley.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La identificación y capacitación de funcionarios del sector de justicia y seguridad pública para abordar el tema del acoso moral y sexual interno y el racismo y sexismo institucional, son esenciales para garantizar una acción efectiva desde una perspectiva de género, raza y origen étnico.</li> <li>• <i>Resultado 6:</i> Una sociedad pacífica, justa e inclusiva promovida a través de la participación social, la transparencia y la gobernanza democrática, respetando la laicidad del Estado y garantizando los derechos humanos para todos.</li> <li>• <i>Indicadores:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.2: Número de denuncias de violencia contra las mujeres y las niñas registradas por el sistema de vigilancia de violencia y accidentes (edad, tipo de violencia y Unidades Federativas)</li> <li>• 6.6: Carencia de defensores públicos en Brasil</li> <li>• 6.7: Déficit de plazas en el sistema penitenciario brasileño</li> </ul> </li> </ul>	
<p><b>Etiopía 2016-2020</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ONU continuará invirtiendo en la creación de instituciones nacionales, particularmente ... el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos para aumentar el acceso a la justicia, especialmente para las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables.</li> <li>• La Proclamación sobre la administración de tierras rústicas y el uso de las tierras de RDFE (2005) otorga a las mujeres el derecho de usar las tierras rurales a través de certificados de tenencia de tierras. Los estados regionales han seguido el ejemplo y han dictado sus propias leyes de administración y uso de las tierras de conformidad con la ley federal.</li> <li>• La ONU continuará apoyando al sistema de justicia para impartir justicia accesible, eficiente y que rinda cuentas para todos los ciudadanos, prestando especial atención a los niños, las mujeres y otros grupos vulnerables de la población. El desarrollo de una estrategia nacional de asistencia jurídica, incluido el establecimiento de consultorios jurídicos y el fortalecimiento de los existentes, dirigidos a las poblaciones más vulnerables en todo el país, será una de las áreas de enfoque clave en este resultado.</li> <li>• <i>Resultado 11:</i> Para 2020, las instituciones gubernamentales clave y otras partes interesadas aplicarán capacidades reforzadas para garantizar el estado de derecho; un sistema de justicia eficiente y responsable; y la promoción y protección de los derechos humanos en consonancia con los instrumentos, reglas y normas nacionales e internacionales.</li> <li>• <i>Producto 11.1:</i> Mayor capacidad institucional y técnica del sistema de justicia para impartir justicia accesible, eficiente y que rinda cuentas para todos (centrada en los grupos vulnerables).</li> <li>• <i>Indicadores:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11.1.1: Estrategia nacional de asistencia jurídica y normas adoptadas</li> <li>• 11.1.2: Número de consultorios jurídicos en funcionamiento</li> </ul> </li> </ul>	

- 71.1.3: Número de beneficiarios, en particular los grupos vulnerables, que cuentan con un servicio gratuito de asistencia jurídica, desglosado por sexo, discapacidad, edad y estado de ingresos
- 71.1.4: Número de mecanismos operacionales de justicia favorables a los niños y con perspectiva de género (tribunales adaptados a los niños, dependencias de protección infantil, unidades de fiscalías especializadas)
- 71.1.6: Número de regiones con estructuras establecidas para la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CRPD)

Fuentes: Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Afganistán, 2015-2019, págs. 15, 30, 32; Marco de Asociación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para Brasil, 2017-2021, págs. 36-39, 49; Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Etiopía, 2016-2020, págs. 5, 11, 30, 94.

## Marcos estratégicos integrados

### RECUADRO A.5.1 ISF de Somalia

**Prioridad 1: las leyes de prioridad fundamental en el marco jurídico, incluida la reorganización del poder judicial, se ajustan a la Constitución y las normas internacionales:** Un sistema judicial eficiente, efectivo y transparente será un elemento importante en el establecimiento del estado de derecho en **Somalia**. La ONU apoyará al Gobierno Federal de Somalia en la formación de la capacidad y la eficiencia del Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales para liderar reformas efectivas de las leyes prioritarias y desarrollar aún más un marco jurídico basado en los derechos humanos. Esto incluirá la reorganización del poder judicial, el establecimiento de instituciones de justicia independientes, responsables y eficientes, capaces de atender las necesidades en materia de justicia de todas las personas, independientemente de su edad, género y clan, en cumplimiento de las normas y estándares de derechos humanos y de la Constitución.

**Prioridad 2: las instituciones de justicia comienzan a abordar las injusticias y reclamaciones principales de los somalíes:** La ONU brindará apoyo al Gobierno Federal de Somalia para coordinar esfuerzos en las áreas de justicia e instituciones penitenciarias. Se prestará atención específica al establecimiento de instituciones de justicia según lo previsto en la Constitución, mediante el establecimiento de un sistema funcional de gestión de casos, la provisión de apoyo para el pago regular de los salarios a los actores de la justicia y penitenciarios, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de justicia y penitenciarias, y el apoyo para la prestación de asistencia técnica al proceso legislativo de elaboración de proyectos de ley, leyes y el marco regulatorio necesario.

**Prioridad 3: más somalíes tienen acceso a una justicia imparcial y asequible:** La ONU promoverá el acceso a la justicia a través de un enfoque múltiple. Se centrará en la consolidación de las instituciones ... el establecimiento de sistemas que cumplan con las normas de derechos humanos y los sistemas de rendición de cuentas y supervisión, así como la prestación de asistencia jurídica. El imperativo de toda la programación será garantizar que las mujeres y los grupos vulnerables, como los niños, los desplazados internos (DI) y los refugiados/repatriados, estén debidamente protegidos y sean considerados adecuadamente en todos los niveles de estrategia y toma de decisiones. La ONU fomentará el diálogo en torno a los posibles vínculos entre [el] sistema de justicia formal y los mecanismos de justicia tradicionales.

Fuente: Naciones Unidas de Somalia, [Marco estratégico integrado 2014-2015](#), pág. 8, (2014).

## El ciclo de programación de los UNCT

### Aplicación

#### RECUADRO A.5.2 Programación en Marruecos para integrar el trabajo social y la justicia familiar

De 2010 a 2014, la oficina plurinacional de la ONU-Mujeres en **Marruecos** desarrolló un proyecto nacional como parte del programa mundial de Género y Gobernanza Democrática, apoyado por el Gobierno de Noruega y la Agencia Catalana para el Desarrollo. En la primera fase del proyecto, se utilizaron encuestas de satisfacción de las personas usuarias y un mayor apoyo a los trabajadores sociales para elaborar una Carta sobre la reforma del sistema judicial. La Carta incluía el acceso y la calidad de los servicios para las mujeres y cubría los niveles nacionales y locales, en asociación con el Ministerio de Justicia y Libertades, instituciones centradas en las cuestiones de género, OSC y cinco secciones piloto de las divisiones de justicia familiar. Además de las mejoras institucionales concretas, los resultados logrados por el programa de Género y Gobernanza Democrática fortalecieron la asociación entre la ONU-Mujeres y el Ministerio de Justicia y Libertades. En particular, el Ministerio de Justicia ha institucionalizado la posición de los trabajadores sociales judiciales para mejorar el uso y el acceso de las mujeres a los servicios de justicia familiar.

Fuente: ONU-Mujeres, "Examen de los informes anuales", (2015). (Inédito).

## Seguimiento y presentación de informes

### RECUADRO A.5.3 Indicadores que miden el progreso de la administración de justicia por sexo en el Tribunal de Familia y el Tribunal de Violencia Familiar de Samoa

1. Número de causas interpuestas
2. Número de casos resueltos
3. Tasa de efectividad
4. Respeto de plazos
5. Pendiente: Tasa de abandonos
6. Antigüedad del rezago
7. Resultado
8. Órdenes
9. Tasa de asistencia
10. Eficiencia del volumen de trabajo
11. Calidad de los datos

Fuente: ONU-Mujeres, “Informe de actualización de seguimiento y evaluación del Tribunal de Familia y el Tribunal de Violencia Familiar de Samoa”, (2015). Preparado por Loretta Pupualii. (Inédito).

## Cuestiones intersectoriales a considerar durante la aplicación

### RECUADRO A.5.4 Asociaciones de las Naciones Unidas en Liberia y el Estado de Palestina

#### Liberia: PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU-Mujeres, OMS y la Misión de las Naciones Unidas en Liberia

La violencia sexual y de género (VSG) fue un problema generalizado en **Liberia** durante la guerra civil y sigue siendo un problema muy extendido. La violencia sexual, incluida la violación, representó el 73.9% de los delitos sexuales durante el conflicto en Liberia y el 13% después del conflicto. Los delitos sexuales han sido el principal delito denunciado a la policía de Liberia y, en 2007, el 46% de los casos de violación denunciados a la Policía Nacional de Liberia (PNL) involucró a menores de 18 años. Los altos niveles de casos relacionados con la VSG en Liberia, junto con la priorización de la VSG dentro de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) interina del gobierno, requirieron un enfoque más integral para abordar la VSG en Liberia.

El Programa Conjunto del Gobierno de Liberia/las Naciones Unidas para Prevenir y Combatir la VSG se diseñó en 2008 como respuesta a la alta prevalencia de la VSG en el país durante y después de la guerra, especialmente la violencia sexual y doméstica. ... Seis organismos se unieron para iniciar el programa conjunto sobre género ... [que] también brindó una oportunidad para que las Naciones Unidas probaran ‘Unidos en la Acción’ a través del trabajo conjunto.

Los resultados específicos se diseñaron de acuerdo a cada uno de los cinco pilares de la Fase 1, con cada pilar liderado por un organismo de las Naciones Unidas. Las áreas donde las prioridades no se cubrieron adecuadamente en la Fase 1 se identificaron e integraron en el diseño de la Fase 2, por ejemplo, la necesidad de extender el alcance a las comunidades y pasar de la prestación de servicios a las personas supervivientes de la VSG (enfoque de la Fase 1) a un mayor enfoque en la promoción para reducir las prácticas tradicionales nocivas, el aumento de las redes comunitarias y el fomento de la participación de los hombres, así como las estrategias de prevención de la VRG a nivel comunitario, el desarrollo de capacidades de los agentes de protección y el establecimiento de estrategias preventivas dirigidas por la comunidad, como la legislación y la capacitación de más miembros de la sociedad (Fase 2). Los resultados incluyen:

- Las capacidades fortalecidas de los garantes de los derechos para proporcionar servicios y apoyo a las personas supervivientes de la VSG a través de una serie de capacitaciones, han mostrado el desarrollo de habilidades relevantes entre los trabajadores de la salud y los orientadores.

- Mayor protección para las personas supervivientes de VSG, incluido el establecimiento de refugios seguros para supervivientes en diferentes partes del país, a través del modelo de hogares seguros,<sup>25</sup> que se acompaña con el enfoque integrado que se está adoptando para vincular a las personas supervivientes de la VSG con las iniciativas de empoderamiento económico.
- Procedimientos y sistemas reforzados para el manejo de las personas supervivientes de la VSG, que están comenzando a garantizar que los servicios de prevención de la VSG se optimicen en Liberia, incluido el desarrollo y despliegue de los procedimientos operativos estándar para los servicios de prevención de la VSG, y vías de remisión para el apoyo psicosocial.
- Mayor conciencia pública sobre la VSG. Las campañas de información han sido una idea central del programa a nivel nacional, provincial y comunitario. El aumento de la conciencia pública sobre la VSG ha llevado a una mayor participación de la comunidad contra la VRG, la denuncia de la VRG y la puesta en marcha de iniciativas como la denuncia a través de teléfono celular y el establecimiento de observatorios a nivel provincial.
- Un sistema de justicia fortalecido para las personas supervivientes de la VSG que ha apoyado el procesamiento de delitos de violación (después de la promulgación y enmienda de la ley sobre la violación) y el establecimiento del Tribunal Penal “E” dedicado al enjuiciamiento de delitos de VSG. Estas iniciativas brindan cierto nivel de protección a las personas supervivientes.

#### Estado de Palestina: Programación conjunta del PNUD/ONU-Mujeres

En el **Estado de Palestina**, el frágil estado de derecho afecta negativamente las vidas de toda la población, con repercusiones para los grupos vulnerables, incluidas las mujeres y los niños. La capacidad insuficiente y la falta de coordinación entre los actores de la justicia, la seguridad y la protección exacerban las deficiencias y ambigüedades en los marcos jurídicos de la Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén Oriental. Estos factores interactúan con las normas culturales discriminatorias afectando el funcionamiento y la eficiencia del sistema del estado de derecho, especialmente para las mujeres.

El desarrollo y la aplicación a gran escala del programa conjunto del PNUD y la ONU-Mujeres, “Fortalecimiento del estado de derecho en el Territorio Palestino Ocupado: Justicia y seguridad para el pueblo palestino” (2014-2017) creó un vehículo programático para lograr un cambio sistémico en todo el sector del estado de derecho. El programa conjunto ofrece un enfoque integral para la asistencia al estado de derecho que está vinculado a los sectores de la justicia y la seguridad, y presta gran atención a la integración de la gobernanza del sector de seguridad y las intervenciones de rendición de cuentas como parte de un enfoque sincronizado del estado de derecho. Las intervenciones del programa amplían los esfuerzos para aumentar el acceso de las mujeres a la justicia, incluso brindando apoyo a los tribunales islámicos para el desarrollo de capacidades, colaborando con actores y procesos de la justicia informal para aumentar la observación de las normas internacionales y vigilar su impacto sobre las mujeres y las niñas. Para eliminar la discriminación contra las mujeres, todo el sistema de justicia y seguridad debe tener en cuenta las cuestiones de género. Se deben proporcionar servicios especializados para mujeres y niñas supervivientes de la violencia. El programa conjunto ofrece una plataforma para abordar ambas áreas. La estrecha colaboración entre los organismos de la ONU garantiza que todas las actividades instrumentadas atiendan la perspectiva de género y aumenta las posibilidades de llegar a más asociados en materia de justicia y seguridad no tradicionales. El equipo de la ONU-Mujeres brinda apoyo al gobierno y a los asociados de las OSC para hacer frente a la violencia contra las mujeres mediante el aumento de la receptividad a las cuestiones de género en la cadena de justicia, a través del apoyo a los servicios especializados dentro de la policía, la fiscalía pública y el poder judicial.

Fuentes: ONU-Mujeres, [Resumen del informe del estudio del caso: Evaluación conjunta de programas conjuntos sobre igualdad de género en el sistema de las Naciones Unidas: Programa conjunto para prevenir y combatir la violencia sexual y de género en Liberia](#), págs. 6-9, 13, 23, (Nueva York, 2013) y ONU-Mujeres del Estado de Palestina, “Programas conjuntos para promover el estado de derecho y el acceso de las mujeres a la justicia: la experiencia de Palestina”, (2016). (Inédito).

## Apéndice II: Recursos adicionales

- Craig Valters, Clare Cummings y Hamish Nixon, ODI, [Poniendo el aprendizaje en el centro. Programación del desarrollo adaptativo en la práctica](#), (2016)
- Rachel Kleinfeld, Carnegie Endowment for International Peace, [Mejora del diseño y la evaluación de la asistencia para el desarrollo. Plan para veleros, no para trenes](#), (2015)
- Matt Andrews, Lant Pritchett, Salimah Samji y Michael Woolcock, OCDE, [Desarrollo de capacidades al obtener resultados: Poner en práctica los principios de Adaptación iterativa centrada en la solución de problemas \(PDIA\)](#), (2015)
- OIT, [Integración de la igualdad de género en el seguimiento y evaluación de proyectos: Nota Orientativa 4](#), (2014)
- David Booth y Sue Unsworth, ODI, [Desarrollo políticamente inteligente con dirección local](#), (2014)
- UNODC, [Nota orientativa para el personal de la UNODC. Incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de la UNODC](#), (2013)
- Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, [Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en las evaluaciones: hacia la orientación del UNEG](#), (2011)

# NOTAS FINALES

- 1 Consulte el GNUD, *Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo* pág. 20, (Nueva York, 2017).
- 2 Ibid., pág. 9-12.
- 3 Resolución 71/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*, párr. 9, 21 de diciembre de 2016, A/RES/71/243.
- 4 GNUD, *Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, pág. 4.
- 5 El documento del ISF debe incluir los principales hallazgos de las evaluaciones integradas del conflicto. Para obtener más información acerca del proceso de las Naciones Unidas para realizar evaluaciones integradas consulte el Módulo 1 y el *Manual de evaluaciones integradas y planificación* de las Naciones Unidas, págs. 71-83, (Nueva York, 2013).
- 6 El ISF puede contribuir al MANUD o viceversa, puede ser necesario un solo documento si se cumplen los requisitos de ambos marcos. Para obtener más información consulte GNUD, *Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, pág. 15.
- 7 Ibid. "Una Presencia Integrada de las Naciones Unidas significa que hay una operación de mantenimiento de la paz multidimensional o una misión política especial con base en el campo implementada junto con un UNCT".
- 8 Los pactos son mecanismos de planificación, seleccionados entre las múltiples partes interesadas y el público, y revisados anualmente para asegurar la armonización, la coordinación de los donantes y la reducción de la duplicación y la fragmentación de la programación.
- 9 Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado, *Nuevo acuerdo para el compromiso en Estados frágiles, Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan, Corea, 30 de noviembre de 2011*, pág. 2, (2011).
- 10 Los MANUD se instituyeron en 1997, como parte de las reformas dirigidas por el Secretario General Kofi Annan.
- 11 Se definen los resultados, se elabora una matriz de resultados del programa y se prepara un marco de seguimiento y evaluación con resultados y productos específicos, medibles, alcanzables, realistas y sujetos a plazos, que comprenden indicadores, bases de referencia, metas y medios de identificación. Las entidades de las Naciones Unidas contribuyen al logro de esos objetivos al realizar actividades en consonancia con sus mandatos y sus ventajas comparativas. Para obtener más información consulte GNUD, *Directrices del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- 12 Con el fin de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la situación del entorno favorable, la evaluación también podría basarse en la UNODC, "El género en el sistema judicial penal", en *Conjunto de instrumentos de evaluación de la justicia penal*, (Nueva York, Naciones Unidas, 2010).
- 13 Consulte Teresa Marchioni, *Un marco para medir el acceso a la justicia, incluidos los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres*, (Nueva York, 2015). Informe encargado por ONU-Mujeres elaborado en asociación con el Consejo de Europa.
- 14 Se adopta un número sustancial de estas consideraciones de la *Nota práctica del acceso a la justicia, nota práctica* del PNUD, (Nueva York, 2004).
- 15 Para consultar los 10 principios sobre el uso y el desarrollo eficaces de la capacidad nacional en situaciones posteriores a conflictos, vea la *Nota de orientación de las Naciones Unidas para el uso y desarrollo eficaces de la capacidad nacional en situaciones posteriores a conflictos* de las Naciones Unidas, págs. 6-13, (Nueva York, 2013).
- 16 Ibid., pág. 34.
- 17 Ibid., págs. 6-12, 33-34.

- 18 Ibid., págs. 2-4 y consulte Matt Andrews, Lant Pritchett, Salimah Samji y Michael Woolcock, *Creación de capacidad mediante la obtención de resultados: puesta en práctica de los principios de adaptación iterativa impulsada por el problema (PDIA)*, Manual del Profesional de la Gobernabilidad: Ideas y enfoques alternativos, pág. 125-126, 128, (París, OCDE, 2015).
- 19 Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General, *Consolidación de las paz y sostenimiento de la paz*, párr. 5, 18 de enero de 2018, A/72/707-S/2018/43.
- 20 Nota Orientativa del Secretario General de las Naciones Unidas, *Asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de constituciones*, pág. 7, (Nueva York, 2009).
- 21 Cabo Verde, México, Noruega, Catar, Sierra Leona, Túnez y el Reino Unido.
- 22 Deloitte Ltd., LexisNexis y White & Case LLP.
- 23 Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Red de transparencia y responsabilidad y Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas.
- 24 Consulte RELX Group, SDG Resource Center, “Alianza global: Informe sobre paz, justicia e inclusión”, (2018), disponible en <https://sdgresources.relx.com/ga/resources>, (consultado el 15 de marzo de 2018) o póngase en contacto con SDG16alliance@undp.org.
- 25 El modelo de hogares seguros es un enfoque innovador para proporcionar espacios seguros a las mujeres en comunidades más pequeñas que no pueden proporcionar un servicio de refugio completo. Consulte Women in Cities International, *Premios Seguridad para la Mujer 2004: Compendio de buenas prácticas*, pág. 12, (Montreal, 2004).



 **ONU  
MUJERES** 



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



**NACIONES UNIDAS  
DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO



**UNODC**  
Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito