



Asamblea General

Distr. general
19 de abril de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

35º período de sesiones

6 a 23 de junio de 2017

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica, de conformidad con las resoluciones 15/23, 26/5 y 32/4 del Consejo. En el informe, el Grupo de Trabajo propone un análisis sobre las buenas prácticas para la eliminación de la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica y para el empoderamiento de la mujer. La cuestión de cómo determinar las buenas prácticas para poner fin a la discriminación de la mujer es particularmente pertinente en esta coyuntura histórica, en la que se está registrando en todas las esferas una profunda reacción en contra de los avances tan arduamente logrados. El continuo aumento de los fundamentalismos de todo tipo y de las opiniones abiertamente misóginas, racistas, xenófobas y populistas, entre ellas las de Gobiernos, es motivo de grave preocupación para el Grupo. Los intentos de volver a implantar en la ley concepciones patriarcales del sexo, el género y la familia plantean importantes interrogantes sobre cómo mantener el progreso y asegurar que las buenas prácticas sigan siendo posibles en contextos de tensión. Las agresiones por actores estatales y no estatales de que son actualmente objeto los movimientos autónomos de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico independiente, los abogados del interés público y los defensores de los derechos humanos de la mujer ponen de relieve la importancia de determinar las buenas prácticas que mantienen los logros en materia de derechos humanos.



Informe del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica

Índice

	<i>Página</i>
I. Actividades.....	3
A. Períodos de sesiones	3
B. Visitas a países.....	3
C. Comunicaciones y comunicados de prensa.....	3
D. Otras actividades.....	4
II. Análisis temático: buenas prácticas en materia de empoderamiento de la mujer y eliminación de la discriminación en su contra	4
A. Introducción	4
B. Marco conceptual.....	5
C. Estudios de casos seleccionados	8
III. Conclusiones y recomendaciones.....	20
A. Conclusiones.....	20
B. Recomendaciones	22

I. Actividades

1. El presente informe abarca las actividades del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica realizadas desde la presentación de su informe anterior (A/HRC/32/44) hasta marzo de 2017.

A. Períodos de sesiones

2. Durante el período que se examina, el Grupo de Trabajo celebró dos períodos de sesiones en Nueva York y uno en Ginebra¹. Alda Facio y Kamala Chandrakirana, respectivamente, desempeñaron las funciones de Presidenta-Relatora y Vicepresidenta del Grupo de Trabajo. En su 16º período de sesiones (18 a 22 de julio de 2016), el Grupo celebró consultas sobre buenas prácticas con diversas partes interesadas, entre ellas Estados, organizaciones de la sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas competentes en la materia. También se reunió, entre otros, con la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3. En su 17º período de sesiones (10 a 14 de octubre de 2016), el Grupo de Trabajo continuó sus consultas sobre buenas prácticas. Celebró reuniones con miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial sobre el derecho a la educación, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Relator Especial sobre los derechos culturales y la Unión Interparlamentaria. También celebró consultas con diversas partes interesadas sobre la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4. En su 18º período de sesiones (23 a 27 de enero de 2017), el Grupo de Trabajo continuó sus consultas sobre buenas prácticas. Presidió una mesa redonda sobre las trabajadoras migratorias, organizada por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en la que participaron miembros del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como representantes de los Estados y la sociedad civil. También se reunió con entidades interesadas de las Naciones Unidas, como ONU-Mujeres y el UNFPA, en relación con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

B. Visitas a países

5. Los expertos visitaron Hungría, del 17 al 27 de mayo de 2016 (A/HRC/35/29/Add.1), y Kuwait, del 6 al 15 de diciembre de 2016 (A/HRC/35/29/Add.2). Desean dar las gracias a los Gobiernos de esos dos países por la cooperación que les brindaron antes de las visitas y en el transcurso de ellas. También dan las gracias a los Gobiernos del Chad y de Samoa por la invitación que cursaron al Grupo de Trabajo a realizar visitas oficiales en 2017.

C. Comunicaciones y comunicados de prensa

6. Durante el período examinado, el Grupo de Trabajo envió comunicaciones a los Gobiernos, a título individual o junto con otros titulares de mandatos. Las comunicaciones se refirieron a una amplia gama de temas incluidos en su mandato, como las leyes y prácticas discriminatorias, las denuncias de abusos contra las defensoras de los derechos humanos y las violaciones de sus derechos, la violencia de género y los derechos a la salud reproductiva y sexual (véanse A/HRC/33/32, A/HRC/34/75 y A/HRC/35/44). El Grupo de Trabajo también publicó comunicados de prensa, a título individual o junto con otros titulares de mandatos y órganos de tratados.

¹ Durante el ciclo anterior, se habían celebrado dos períodos de sesiones en Ginebra y uno en Nueva York.

D. Otras actividades

7. Una integrante del Grupo de Trabajo asistió al 61^{er} período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrado en Nueva York del 13 al 17 de marzo. Participó, entre otros eventos, en un Diálogo interactivo de alto nivel sobre la aceleración del cumplimiento de los compromisos contraídos en las conclusiones convenidas en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer y la niña, en una reunión sobre el fortalecimiento de la cooperación entre los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos sobre los derechos de la mujer y en varias consultas. Se reunió con el Secretario General, junto con un grupo de expertos en los derechos de la mujer.

8. Una integrante del Grupo de Trabajo participó en el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos de 2016, en el que intervino el 14 de noviembre en una mesa redonda sobre la incorporación de la perspectiva de género en la agenda relativa a las empresas y los derechos humanos.

9. En septiembre de 2016, la Presidenta del Grupo participó en el 13^{er} foro anual de la Association for Women's Rights in Development, sobre el tema "Futuros feministas: creación de poder colectivo en pro de los derechos y la justicia", al que asistieron más de 2.000 activistas de todas las regiones del mundo.

10. En mayo de 2016, una integrante del Grupo de Trabajo asistió al Tribunal Simbólico sobre Mortalidad Materna y Violencia Obstétrica, celebrado en México y organizado en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

II. Análisis temático: buenas prácticas en materia de empoderamiento de la mujer y eliminación de la discriminación en su contra

A. Introducción

11. El presente informe se centra en las buenas prácticas en relación con la eliminación de la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica y con el empoderamiento de la mujer, atendiendo a lo dispuesto en la resolución 15/23 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo estableció el mandato del Grupo de Trabajo, que incluye recopilar las mejores prácticas en el ámbito del mandato y elaborar un compendio de dichas prácticas.

12. El Grupo de Trabajo, al establecer su marco conceptual y sus métodos de trabajo (A/HRC/20/28), decidió utilizar el término "buenas prácticas" o "prácticas prometedoras", en lugar de "mejores prácticas", teniendo en cuenta el complejo marco contextual de la amplia gama de prácticas comprendidas entre las buenas y las malas.

13. El presente informe aprovecha la labor realizada por el Grupo de Trabajo en sus seis primeros años, en los que la investigación de las buenas prácticas fue una tarea fundamental. Es el resultado de un largo proceso de investigación y de consultas realizadas con los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Se basa en los 4 informes temáticos y las 12 visitas del Grupo a países, así como en los datos reunidos mediante la investigación y las consultas celebradas específicamente para el presente informe.

14. El Grupo de Trabajo desea expresar su gratitud por la información proporcionada por diversos interesados en su respuesta al cuestionario que les transmitió². A fin de garantizar la diversidad de los aportes, el Grupo también aprovechó el apoyo de un equipo de investigadores ubicados en todas las regiones del mundo, coordinado por el Women's Human Rights Education Institute. Asimismo, cuando se le prestó apoyo, celebró consultas

² Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/CompendiumGoodPractices.aspx.

con Estados, organizaciones de la sociedad civil y entidades de las Naciones Unidas. Los datos que se le proporcionaron, cuya enorme cantidad sobrepasa mucho los límites del presente informe, pueden consultarse en el sitio web del Grupo³.

B. Marco conceptual

15. El Grupo de Trabajo valora la importante labor que han realizado otros mecanismos de derechos humanos y organismos de las Naciones Unidas para recopilar buenas prácticas en el contexto de sus trabajos. Observa que no existe un entendimiento armonizado sobre cómo detectar e investigar las buenas prácticas, en particular en el contexto de la eliminación de la discriminación de la mujer. Sobre la base de la labor existente en esta esfera, el Grupo procura articular su experiencia y sus conocimientos especializados para promover el diálogo sobre lo que metodológicamente se entiende por “buenas prácticas” o “prácticas prometedoras” en el contexto de la eliminación de la discriminación de la mujer, detectar y compartir ejemplos de buenas prácticas que sirvan de inspiración creativa para el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer en múltiples contextos e iniciar un proceso de colaboración continua para recabar colectivamente conocimientos en esta esfera.

16. El objetivo del compendio, un ejercicio que trasciende la mera recopilación de una serie de leyes o modificaciones legislativas adecuadas, es analizar las buenas prácticas que promueven la eliminación de la discriminación de la mujer, con lo que se apoya tanto *de jure* como *de facto* el ejercicio efectivo de los derechos.

17. La ley es un mecanismo esencial para el disfrute por la mujer de sus derechos. La ley se inspira en las normas de la sociedad y, al mismo tiempo, es creadora de dichas normas. La ley establece los valores y principios operacionales por los que acciones o comportamientos determinados se consideran aceptables o se criminalizan y estigmatizan, y puede tener un efecto habilitador o disuasorio sobre el ejercicio de los derechos humanos de la mujer.

18. El Grupo de Trabajo considera que muchas veces las leyes pueden constituir buenas prácticas en sí mismas, pero más a menudo funcionan como un componente en el desarrollo de buenas prácticas. Las disposiciones, leyes o reformas legislativas por las que se modifica la Constitución, las decisiones judiciales y toda la gama de formas en que las leyes son redactadas y codificadas en sociedades diversas son una importante pieza del rompecabezas de las “buenas prácticas”, y pueden tener efectos inmediatos en la igualdad *de facto*. Una ley puede ser “prometedora” o “buena” en su formulación y articulación, y una decisión judicial puede ser buena, pero para que se considere una buena práctica, debe evaluarse en un contexto más amplio que el de un simple análisis de un texto jurídico. En opinión del Grupo, una buena ley por lo general se convierte en una buena práctica en combinación con factores auxiliares, como el proceso por el que se elabora y se difunde, se le da carácter operativo y se la pone en práctica. Con esto no se trata de subestimar la importancia de la propia ley, sino más bien de destacar que las consideraciones para determinar las buenas prácticas no pueden basarse exclusivamente en los propios textos jurídicos, sino que deben analizarse en su contexto, que incluye los resultados tangibles en la realidad que se vive.

19. El examen de las buenas prácticas en un contexto mundial exige un enfoque amplio del análisis de la ley y su aplicación, a fin de poder incluir prácticas diversas que reflejan sistemas políticos y ordenamientos jurídicos diversos y ayudar a encontrar métodos creativos para respaldar el ejercicio efectivo de los derechos. Por consiguiente, el presente informe incluye no solo todas las normas y reglas constitucionales, legislativas y de otro tipo que se consideran leyes en diferentes ordenamientos jurídicos, sino también la revisión judicial, la reforma legislativa, los procesos judiciales contenciosos y la jurisprudencia, las reformas políticas e institucionales, la vigilancia de los derechos humanos, los proyectos hermenéuticos religiosos o culturales, los acuerdos de asociación entre actores estatales y no estatales y los marcos jurídicos locales, nacionales y regionales.

20. En los últimos decenios se ha avanzado considerablemente en los marcos jurídico y normativo relativos a los derechos de la mujer. No obstante, aunque muchos países han

³ *Ibid.*

decidido derogar las leyes discriminatorias, estas persisten en muchas partes del mundo. Subsisten leyes y prácticas sumamente discriminatorias en ámbitos concretos de los derechos humanos de la mujer que siguen siendo cuestionados, como los derechos sexuales y reproductivos y la igualdad de derechos en la familia. También existen leyes discriminatorias cuando la ley se utiliza con carácter punitivo contra la mujer para mantener valores patriarcales o criminalizar la lucha de las mujeres por sus derechos. En todos los contextos, hay problemas constantes que dificultan la inclusión de un enfoque intersectorial de la plena igualdad de la mujer. Incluso en zonas en que el marco jurídico ha avanzado, o en sociedades con leyes y políticas amplias y sólidas en materia de igualdad de género, lo que determina la idoneidad es la capacidad de llevar a la práctica las leyes progresistas. Siguen existiendo innumerables barreras en muchos niveles, en particular el entorno discriminatorio y controlado por el hombre en el que se da carácter operativo a las leyes. Una buena ley exige un entorno plenamente propicio en el que esta pueda aplicarse de manera significativa. Independientemente del carácter enérgico de los términos en que se haya redactado una ley, esta debe pasar por los filtros de los sesgos y las limitaciones de las personas y las instituciones, públicas y privadas, que tienen la responsabilidad de asentarla en la realidad, problema que se ve agravado por un entorno social que pone en desventaja a la mujer mediante la perpetuación de la discriminación histórica, la concepción patriarcal del género y la perpetuación de los estereotipos y los prejuicios. Esos factores deben considerarse cuidadosamente cuando hay que determinar qué leyes se han convertido en buenas prácticas.

21. La cuestión de cómo determinar las buenas prácticas para poner fin a la discriminación de la mujer es particularmente pertinente en esta coyuntura histórica, en la que se está registrando en todas las esferas una profunda reacción en contra de los avances tan arduamente logrados. El continuo aumento de los fundamentalismos de todo tipo y de las opiniones abiertamente misóginas, racistas, xenófobas y populistas, entre ellas las de Gobiernos, es motivo de grave preocupación para el Grupo. Los intentos de volver a implantar en la ley concepciones patriarcales del sexo, el género y la familia plantean importantes interrogantes en cuanto a cómo mantener el progreso y asegurar que las buenas prácticas sigan siendo posibles en contextos de tensión. Las agresiones por actores estatales y no estatales de que son actualmente objeto los movimientos autónomos de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico independiente, los abogados del interés público y los defensores de los derechos humanos de la mujer ponen de relieve la importancia de proteger y apoyar la función decisiva de quienes defienden los derechos humanos de la mujer y de determinar las buenas prácticas que mantienen los logros en materia de derechos humanos.

22. La designación de una “buena práctica” es un proceso complejo. La finalidad de investigar y dar a conocer las buenas prácticas es ayudar a establecer colectivamente conocimientos y un reconocimiento público de los procesos que los Estados deben emprender y las medidas que deben adoptar para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales de derechos humanos. El deber de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de la mujer está establecido en el derecho de los derechos humanos. Las buenas prácticas ilustran los medios que permiten garantizar más eficazmente el disfrute de los derechos humanos en diversos contextos. Cuando las buenas prácticas se consideran en forma aislada de la gran diversidad de acciones y actores que participan en los procesos de cambio social, pueden perder su capacidad para ser fuente de aprendizaje y no aumentar los conocimientos colectivos de lo que se necesita para que los principios de derechos humanos se hagan realidad.

23. El Grupo de Trabajo destaca que los derechos humanos son universales, pero reconoce al mismo tiempo que las buenas prácticas deben reflejar los múltiples contextos de los diversos interesados. En consecuencia, los marcos de análisis requieren flexibilidad y creatividad para captar la plena complejidad de toda práctica, incluidos sus buenos resultados y sus deficiencias. Este hincapié en el contexto también requiere un examen sólido de las dificultades que enfrenta actualmente el ejercicio efectivo de los derechos humanos en los planos mundial, regional, nacional y local. Este examen contextualizado de la búsqueda de buenas prácticas y de las dificultades que estas enfrentan no menoscaba en modo alguno la afirmación de la Declaración de Viena de que los derechos de la mujer son

derechos humanos y que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí”.

24. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que muchos ejemplos citados como buenas prácticas en la legislación no reflejaban el proceso por el que fueron establecidas, o los numerosos factores y actores diversos que posibilitaron que la práctica se estableciera. En el presente informe, el Grupo emprende la tarea de centrarse en el proceso de elaboración de los medios para hacer efectivo el derecho de la mujer a la igualdad. Para comprender lo que se necesita para apoyar la igualdad de género desde un enfoque holístico, se necesitan por igual datos cuantitativos y cualitativos, y teniendo en cuenta el largo plazo del proceso de cambio social, es importante una perspectiva histórica.

25. Habida cuenta de esa complejidad, el Grupo de Trabajo propone una metodología para la determinación de las buenas prácticas mediante la investigación de las victorias parciales y sustanciales en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer con miras a decodificar toda la gama de actores, iniciativas e hitos necesarios para dar plenamente cumplimiento a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. En lugar de hacer generalizaciones acerca de los indicadores de una buena práctica, el proceso de investigación del Grupo se centró en la investigación y documentación de buenas prácticas prometedoras en todas las regiones del mundo mediante la aplicación de un enfoque de ley “viva”.

26. El enfoque de ley “viva” examina las leyes más allá del texto de las disposiciones legislativas o decisiones judiciales, e incluye los procesos dinámicos mediante los cuales estas se establecen, se aplican de manera significativa y contribuyen a resultados reales y sostenibles para el disfrute *de facto* de los derechos humanos de la mujer. Así pues, un enfoque de ley “viva” entraña la comprensión de las leyes en el contexto de procesos dinámicos y sostenidos situados en las realidades sociales, políticas, históricas y jurídicas locales y en relación con los actos de una diversidad de titulares tanto de derechos como de deberes. Como tal, el enfoque de ley “viva” está inherentemente basado en contextos y momentos determinados. En consecuencia, esta metodología requiere un examen de los múltiples medios que los Estados han utilizado para lograr resultados satisfactorios en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones relativas a los derechos humanos de la mujer, junto con un sólido análisis de los procesos en marcha y los actores participantes, entre ellos los que superan o perpetúan los obstáculos que impiden los logros sustantivos. Este proceso de exploración no se ha centrado en determinar o calificar las “mejores prácticas”, sino que, más bien, ha examinado los medios por los que los Estados pueden promover la igualdad sustantiva, reconociendo que el progreso no es siempre lineal y que el cambio *de facto* requiere estrategias múltiples, respuestas eficaces a las enseñanzas extraídas de los errores cometidos, intervenciones específicas a cada contexto, y tiempo y recursos sostenidos.

Marco internacional de derechos humanos y buenas prácticas

27. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que ha sido ratificada de manera casi universal y es considerada por muchos juristas como parte del derecho internacional consuetudinario, establece que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad en todas las esferas. Estos derechos también están consagrados en otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. El ámbito de aplicación de la Convención incluye y trasciende la discriminación *de jure*, y requiere nada menos que la igualdad sustantiva o el pleno disfrute *de facto* de los derechos de la mujer. Es necesario elaborar, aprobar y aplicar marcos jurídicos desde un enfoque holístico basado en los derechos que atienda plenamente a la obligación del Estado, que entraña, en particular: a) respetar los derechos derogando y eliminando las leyes o cualquier otra medida del Estado que directa o indirectamente discriminen a la mujer; b) proteger los derechos actuando con la debida diligencia para asegurarse de que ningún actor estatal o no estatal vulnere los derechos de la mujer y garantizando medidas de reparación por las vulneraciones; y c) hacer efectivos los derechos asegurando que las leyes y políticas correspondientes contengan medidas amplias para garantizar que su aplicación y sus efectos sobre el empoderamiento de la mujer sean efectivos. El alcance de la obligación del Estado

dimanante de la Convención exige medidas activas para luchar contra los estereotipos y actitudes patriarcales que conforman un entorno en el que se tolera y normaliza la discriminación de la mujer, tanto en la ley como en la aplicación de esta. La Convención exige estrategias múltiples para promover el cambio social, no solo medidas aisladas para mejorar el acceso de la mujer a los sistemas existentes. Los Estados tienen la obligación de establecer una sólida infraestructura jurídica para apoyar la igualdad *de jure* y *de facto* como una medida importante en el cultivo de las buenas prácticas.

C. Estudios de casos seleccionados

28. Los estudios de casos aportan aclaraciones prácticas y conceptuales sobre las buenas prácticas y podrían funcionar como hojas de ruta. Algunos de ellos son prácticas prometedoras que no han fructificado plenamente o han sido desviadas de sus objetivos pero, sin embargo, son ilustrativos e importantes para comprender lo que se necesita para elaborar y mantener buenas prácticas que permitan eliminar la discriminación. Aunque los contextos varían, los principios básicos que crean entornos para mejorar los derechos humanos de la mujer son transferibles, incluso cuando una práctica no puede reproducirse directamente en otros lugares.

29. Los casos están organizados con arreglo a los temas de los informes del Grupo de Trabajo hasta la fecha, con una quinta sección en la que destaca un tema importante que surgió del proceso de investigación: el de la función de la organización autónoma de las mujeres. Por limitaciones de espacio, cada caso se presenta en formato resumido; en un apéndice del informe que puede consultarse en el sitio web del Grupo se incluye información más detallada.

1. Vida política y pública

30. El derecho a participar en todos los aspectos de la vida política y pública es un requisito previo esencial para el ejercicio efectivo de muchos otros derechos. A pesar de los progresos alcanzados en muchos Estados, la representación de la mujer en los cargos electivos —especialmente en las categorías superiores, los órganos judiciales, la función pública o en entidades como los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos o los organismos internacionales, como las Naciones Unidas— no alcanza el nivel de buena práctica en materia de igualdad de representación.

31. Una buena práctica debe: a) eliminar los obstáculos, ya sean culturales, económicos, institucionales o religiosos, que impiden a las mujeres tener igualdad de oportunidades para acceder a puestos de poder a todos los niveles; b) eliminar los estereotipos que desempoderan, la misoginia y la violencia contra la mujer en las esferas pública y privada; c) garantizar la paridad de las mujeres en los foros de adopción de decisiones; d) e incorporar una perspectiva de género en los procesos de formulación de políticas, incluida la presupuestación.

Cuotas y medidas de apoyo

32. El siguiente estudio de caso se realizó en la región de Asia. A pesar de las sólidas garantías constitucionales en materia de “igualdad de oportunidades” y no discriminación por motivos múltiples, la discriminación de la mujer seguía estando profundamente arraigada. A consecuencia de ello, la mujer estaba excluida de la vida política y pública, en particular en las zonas rurales y entre las minorías étnicas y los grupos marginados de mujeres. En 1993, en una iniciativa para hacer frente a los obstáculos estructurales que impedían la participación de la mujer en la vida política y pública, el Estado aprobó una modificación constitucional por la que se ordenaba que en los consejos de aldea y de distrito en todo el país se reservara para las mujeres —incluidas las mujeres de grupos históricamente marginados— una tercera parte de los puestos. Por consiguiente, en las elecciones de 1994 cerca de un millón de mujeres resultaron elegidas como representantes en los órganos de gobernanza local.

33. Dado que la ley había sido promulgada rápidamente y sin medidas de apoyo, se produjeron muchos problemas. Cabe citar entre ellos los siguientes: colocar a mujeres

como candidatas suplentes de los políticos hombres; divisiones patriarcales y étnicas que dieron lugar a la exclusión activa de las mujeres elegidas como representantes; falta de apoyo y desarrollo de aptitudes adecuados para enfrentar el analfabetismo generalizado entre las mujeres de las zonas rurales; un déficit democrático, debido al historial de exclusión de la vida pública; una falta de percepción de las mujeres de sí mismas como líderes; y una reacción negativa en forma de hostigamiento, exclusión social y violencia de género. También se consideró que era poco probable que muchas mujeres elegidas representantes participaran en las elecciones más de una vez.

34. Para atender a esos problemas, organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales e internacionales presentaron iniciativas para apoyar la participación de la mujer. A fin de contrarrestar la percepción de que la tercera parte de los puestos reservados a las mujeres constituía el número máximo de puestos disponibles para ellas, antes de las elecciones se llevaron a cabo campañas de sensibilización de los votantes. Asimismo, en los años subsiguientes se llevaron a cabo varios programas, entre ellos uno de fomento de la capacidad a más largo plazo, dirigido por organizaciones de la sociedad civil con representantes elegidas, en el que se impartió a las mujeres representantes formación continua para fortalecer su liderazgo, y capacitación en aptitudes de promoción y educación sobre cuestiones de género de interés para la comunidad.

35. Además, se movilizó a las mujeres mediante la creación de una plataforma permanente de reunión dirigida a las representantes elegidas a nivel de las aldeas a fin de apoyarlas en su preparación para formular recomendaciones de política en las principales reuniones de los consejos de aldea. Habida cuenta de sus buenos resultados, desde 2012 esas plataformas cuentan con un mandato legal, en el que se exige que todos los gobiernos locales celebren esas reuniones antes de las reuniones generales de aldea. Además, el marco jurídico se fortaleció aún más mediante la consolidación de las leyes estatales o el aumento de la cuota de representación, de una tercera parte del total de los miembros a la mitad de ellos, con inclusión de los puestos de dirección. En 2009, un proyecto de modificación constitucional pretendió elevar la exigencia a la paridad en todos los cargos electivos en todo el país, pero el proyecto no prosperó por vencimiento del plazo.

36. La investigación indicó contundentemente que, en lo que se refería a los principales motivos de preocupación relacionados con el género, la presencia de las mujeres en la gobernanza rural ha tenido efectos positivos, como el mejoramiento de los servicios de salud y de agua y saneamiento y de los planes de microcrédito para las mujeres. Las mujeres representantes también se ocuparon de problemas relacionados con la discriminación y la violencia contra la mujer. Otras investigaciones indicaron efectos considerables en los cambios de actitud y en la eliminación de los estereotipos de género, que se pusieron de manifiesto en cambios en la organización del trabajo en los hogares, la percepción de sí misma de la mujer y un mayor apoyo de la sociedad a la educación y a las aspiraciones de las niñas para su futuro. Estas correlaciones aumentaron en las aldeas donde las presidentas habían sido elegidas por segunda vez.

37. La introducción de cuotas proporcionó una sólida e inexpugnable prerrogativa legal para la inclusión de la mujer en los órganos políticos a nivel local. No obstante, el marco jurídico por sí solo resultó insuficiente para garantizar la participación política significativa de las mujeres hasta que se introdujeron medidas complementarias, con la participación plena de las organizaciones de la sociedad civil, que atendieron al contexto patriarcal y enfrentaron la constante discriminación de la mujer y la histórica privación de sus derechos.

38. Si bien esta buena práctica ha permitido la participación de más de 10 millones de mujeres de zonas rurales en la política local, no ha dado lugar a una mayor participación política de la mujer en los niveles superiores de gobernanza. De hecho, el Gobierno aún no ha logrado aprobar leyes de cuotas o de paridad para la mujer en los niveles superiores de gobierno, lo que plantea dudas acerca de los límites y la sostenibilidad de un crecimiento constante de la participación política y el acceso al poder de la mujer.

Principales enseñanzas

39. La aprobación de leyes de paridad o de cuotas para la mujer es una buena práctica para luchar contra las múltiples barreras que impiden la participación política de la mujer y asegurar su inmediata representación en los órganos políticos.

40. A fin de mitigar los efectos de la discriminación histórica y apoyar los buenos resultados y el impacto de la participación de la mujer en la política, las cuotas se deben aplicar en conjunción con políticas, como las de creación de capacidad llevadas a la práctica en colaboración con organizaciones autónomas de mujeres, así como con asociados regionales o internacionales.

2. Vida económica y social

41. El derecho de la mujer a la igualdad en la vida económica y social, consagrado en varios tratados de derechos humanos, es sustantivo, inmediato y jurídicamente exigible. Los Estados están obligados a actuar con la debida diligencia para impedir que cualquier agente discrimine a una persona en el disfrute de ese derecho, y a velar por su ejercicio efectivo. Sin embargo, las mujeres siguen siendo objeto de discriminación en todos los ámbitos de la vida económica y social. La feminización de la pobreza, especialmente en contextos de crisis y austeridad, es un fenómeno bien documentado. Los estereotipos de género perpetúan la marginación económica y social de la mujer, la excluyen del mercado de trabajo y le imponen una carga desproporcionada de trabajo no remunerado, mal remunerado o informal. La discriminación interseccional por motivos de origen étnico, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, entre otros, margina desproporcionadamente a determinados grupos de mujeres.

42. Una buena práctica de promoción de la igualdad y el empoderamiento de la mujer en la vida económica y social exige la adopción de medidas que apoyen la igualdad de oportunidades, tengan en cuenta las necesidades específicas de la mujer y garanticen la igualdad en el disfrute de las prestaciones. De conformidad con las normas internacionales, debe establecerse legalmente que en los sectores de empleo tanto formal como informal son obligatorias la igualdad de oportunidades, la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, la licencia de maternidad remunerada con arreglo a las normas internacionales y la licencia parental para hombres y mujeres. Las mujeres deben estar plenamente integradas en la formulación de las políticas económicas tanto a nivel del Estado como de las instituciones financieras que determinan la política económica en la práctica.

La mujer y la crisis económica

43. El siguiente estudio de caso se originó en un país de la región de Occidente con una firme adhesión a la igualdad de género, resultado en gran parte de un historial de organización de la mujer que contribuía a una amplia aceptación del feminismo en la sociedad y daba forma a políticas públicas progresistas. No obstante, subsistía la desigualdad que comprendía: una persistente diferencia salarial por razón de género; una elevada segregación del mercado de trabajo por razón de género, que incluía un bajo nivel de puestos de dirección ocupados por la mujer en el sector privado; y violencia de género prevalente.

44. Ahora bien, la conciencia social en el país en relación con las cuestiones de la mujer era singularmente elevada, lo que creaba un entorno propicio para la movilización en torno a los análisis feministas de los problemas sociales, políticos y económicos. Esto se puso de manifiesto en 2008, cuando el colapso total del sistema bancario del país dio lugar a una gran crisis financiera. Las protestas generalizadas precipitaron un cambio de gobierno y llevaron a la elección de un gobierno feminista encabezado por una mujer, que nombró mujeres en la mayoría de los cargos del gabinete, entre ellos los Ministerios de Economía y de Finanzas. La nueva administración encargó la realización de un análisis de la crisis bancaria para consolidar las críticas feministas según las cuales los principales factores causantes de la crisis habían sido las políticas neoliberales y la cultura financiera masculinista de riesgo sin restricciones. La investigación confirmó esas críticas y puso de relieve las consecuencias de la privatización cada vez mayor del poder político en las élites

del sector privado, integradas en su mayoría por hombres, cuyas acciones habían precipitado la crisis.

45. El enfoque algo no convencional con que se enfrentó la crisis económica se basó entonces en un análisis de género y se centró en mantener los logros en materia de igualdad como parte del proceso de recuperación económica. Se adoptaron decisiones ejecutivas y de política provisionales con miras a evitar consecuencias desproporcionadas en las mujeres y los sectores vulnerables de la población, que se combinaron con mecanismos y medidas continuas de vigilancia y reunión de datos, a fin de determinar el impacto. Al mismo tiempo, el Gobierno dio prioridad a la aplicación de medidas jurídicas y de política a largo plazo para fortalecer la igualdad de género.

46. Entre 2009 y 2013, el Gobierno introdujo medidas provisionales para contrarrestar el hecho de que la crisis afectaba de forma distinta a las mujeres y a los hombres. Como consecuencia de las presiones para saldar la deuda externa que habían acumulado los bancos nacionales, el Gobierno hizo recortes en gastos de infraestructura, como la atención de la salud y la enseñanza primaria, así como en las prestaciones familiares como la licencia parental. Sin embargo, los fondos restantes se utilizaron estratégicamente para ofrecer incrementos nominales en prestaciones básicas de desempleo, subsidios de protección social y pensiones de discapacidad para brindar protección a las personas más afectadas por los recortes de recursos. Los principales beneficiarios fueron las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad, y casi las dos terceras partes de los solicitantes de subsidio de desempleo estaban constituidas por mujeres. Además, las medidas que se adoptaron para hacer frente a la deuda de los hogares protegiendo a los hogares de bajos ingresos y a las familias monoparentales para que no perdieran sus ingresos disponibles beneficiaron a las mujeres, ya que estas suelen estar más representadas en ambas categorías.

47. Al mismo tiempo, el Gobierno mantuvo una atención especial en las medidas de largo plazo para promover la igualdad de género, como la introducción de la presupuestación con perspectiva de género, el nombramiento de expertos en igualdad de género en distintos ministerios, la adopción de cuotas en los consejos de administración de las empresas y la aprobación de planes de acción para la igualdad de género y la prevención de la violencia. El Gobierno también estableció mecanismos de vigilancia, como el de vigilancia de la igualdad de género y el de vigilancia del bienestar social. El organismo de vigilancia del bienestar social —que inicialmente funcionó entre 2009 y 2013 adscrito al Ministerio de Bienestar Social y contó con un comité directivo de expertos procedentes del Gobierno, grupos de trabajadores, círculos académicos, el sector financiero, sindicatos de maestros, organizaciones de la sociedad civil y partes interesadas— estaba encargado de evaluar los problemas más acuciantes en materia de bienestar social y proponer medidas al respecto con perspectiva de género. Se consideró que el modelo era innovador y eficaz.

48. Si bien al evaluar los efectos de dichas medidas no hubo uniformidad, y aunque se siguen planteando dudas acerca de si la perspectiva de género en que se basaron el análisis y el enfoque de la crisis tuvo repercusiones profundas en la reconstrucción de la economía, se puede afirmar que, al tener en cuenta en su respuesta la perspectiva de género, el Gobierno evitó que en la asistencia social y en los derechos de la mujer se produjera el retroceso con que normalmente venían acompañadas las medidas de austeridad. Además, gracias a la vigilancia y la reunión de datos, se enriqueció el conocimiento sobre las dimensiones interseccional y de género de la crisis y sobre la eficacia de las respuestas a esta. Las políticas adoptadas para responder a la crisis no solo han demostrado una adhesión inquebrantable a la igualdad de género, sino también un reconocimiento de su importancia fundamental para una sociedad saludable, sólida y resiliente.

Principales enseñanzas

49. Durante las crisis económicas, combinar medidas que tengan perspectiva de género con sistemas de protección de la asistencia social puede proteger los logros en materia de derechos humanos y, al mismo tiempo, apoyar la recuperación saludable.

50. Las iniciativas encaminadas a sensibilizar a la sociedad acerca de los derechos humanos de la mujer y de los análisis feministas, y su inclusión en la investigación y las políticas gubernamentales, crean un entorno propicio para la formulación y aplicación de

medidas legales y de política progresistas, en contraste con la cultura financiera masculinista del riesgo sin restricciones y las políticas neoliberales.

3. Vida cultural y familiar

51. Los derechos culturales son fundamentales para el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer. La cultura no es homogénea ni inmutable, pero a menudo se la presenta así, con lo que se crea un obstáculo insuperable para la igualdad de derechos de la mujer. Los Estados tienen la obligación de reconocer y combatir activamente en las instituciones jurídicas, políticas, religiosas, sociales y culturales la cultura patriarcal profundamente arraigada que se basa en estereotipos de género. Si bien esta obligación se aplica a todos los aspectos de la vida, los estereotipos de género patriarcales suelen estar firmemente arraigados en las leyes y normas sociales que rigen la familia, y a menudo se ven reforzados por las autoridades religiosas.

52. Las buenas prácticas en la vida cultural y familiar exigen que se garantice el derecho de la mujer a la igualdad en materia de autonomía y libre determinación, y que jurídica y socialmente se reconozca que las mujeres son agentes de cambio cultural. Las normas jurídicas y culturales que subyugan a las mujeres al control de los hombres deben ser activamente impugnadas y erradicadas. Los Estados deben procurar derogar todas las disposiciones discriminatorias presentes en la ley, en particular las que rigen el matrimonio y el divorcio, la crianza de los hijos, la herencia, la libertad de circulación y el acceso al capital, al crédito y a las actividades generadoras de ingresos. Además de la eliminación de la discriminación directa, las buenas prácticas en esta esfera requieren que los Estados adopten medidas activas para apoyar la igualdad sustantiva mediante leyes e iniciativas de sensibilización a largo plazo dirigidas a erradicar los estereotipos y actitudes patriarcales.

Impugnación de la discriminación: educación con perspectiva de género para el cambio cultural

53. El siguiente estudio de caso se originó en Europa Oriental, en un Estado que había emprendido un largo proceso de reforma legislativa e institucional desde su independencia en 1991. En un contexto predominantemente patriarcal, los intentos de introducir y apoyar los marcos jurídicos y de política para la igualdad de género habían enfrentado una importante oposición. Tras un examen realizado en 2009 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Gobierno aprobó un documento conceptual de política de género y un plan de acción estratégico para el período 2011-2015, que contenía disposiciones para incorporar la perspectiva de género en los programas de estudios y sensibilizar a los maestros al respecto.

54. En 2013, el Parlamento aprobó una ley sobre la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres. La ley, que reiteró la garantía constitucional de la igualdad de género y definió la discriminación de género, contenía disposiciones contra la discriminación directa e indirecta. Sin embargo, la ley generó una gran controversia y reacción social debido a la percepción de que representaba un ataque contra “los valores familiares”. Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil fueron objeto de acoso, y se desencadenaron protestas en las que los manifestantes calificaban la ley de “traición nacional”.

55. El Gobierno había logrado pocos progresos en la aplicación del plan de acción estratégico de la política de género, debido en parte a la reacción pública y a la falta de asignación de recursos. Una organización de la sociedad civil del movimiento de derechos de la mujer obtuvo fondos para poner en marcha un proyecto de tres años de educación con perspectiva de género para hacer frente a un entorno social y cultural que se caracterizaba por una gran resistencia al concepto de igualdad de género.

56. La organización de la sociedad civil enfrentó el difícil contexto forjando alianzas estratégicas con expertos y con el Gobierno. Conjuntamente con expertos en educación, elaboraron una guía educativa de carácter teórico y práctico titulada *Mujeres y hombres: diferentes pero iguales*, que fue posteriormente aprobada para su utilización por el Ministerio de Educación y Ciencia. En la guía se apoyaba la incorporación de la perspectiva

de género en los cursos obligatorios de los planes de estudio, como los estudios sociales, y se examinaban el género, los derechos reproductivos y la prevención de la violencia.

57. A fin de institucionalizar la formación de los docentes con perspectiva de género, defensores de las organizaciones de la sociedad civil celebraron reuniones con ministerios del Gobierno, otras organizaciones de ese tipo, educadores y expertos para elaborar un módulo de capacitación sobre la igualdad de género y la violencia de género, en colaboración con el Instituto Nacional de Educación, la autoridad encargada de la formación de los docentes. A pesar de la resistencia de algunos directores de escuela, miles de docentes de ciencias sociales recibieron capacitación, y el Instituto está decidido a institucionalizar la capacitación.

58. Según las evaluaciones del proyecto y a pesar de su corta duración, la atención especial dada en él a la educación es una práctica prometedora por varias razones. En primer lugar, lo que comenzó como una iniciativa de una organización de la sociedad civil logró el apoyo institucional del Instituto Nacional de Educación y del Ministerio de Educación y Ciencia en la difusión de la guía educativa en las escuelas, la elaboración del módulo de capacitación de maestros y la puesta en marcha de sesiones de capacitación. Además, la empresa creó un espacio político que permitió a las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas actuar en un contexto difícil y adoptar medidas importantes encaminadas al cumplimiento de los objetivos del plan de acción estratégico.

59. Si bien esas medidas por sí solas no permitirán lograr la igualdad sustantiva, se prevé que la intervención en el sistema educativo redundará en la creación de un entorno positivo para el debate social sobre las cuestiones de igualdad de género y para el apoyo a esta. Los estudios preliminares sobre los resultados de los programas de capacitación en dos regiones del país pusieron de manifiesto cambios en las actitudes hacia la igualdad de género y la violencia contra la mujer, pero el plan de estudios y las políticas de capacitación todavía no se han aplicado de manera uniforme en todo el país, lo que limita los efectos sistémicos.

60. La evaluación del proyecto pone de manifiesto la necesidad de que la planificación reciba una mayor atención y de que los objetivos y resultados de la capacitación sean mensurables. La asignación de recursos es también un problema. En la actualidad, la capacitación de los maestros se ha institucionalizado únicamente como un módulo de una hora, a pesar de los llamamientos para que esta se amplíe. Para apoyar los cambios de actitud y comportamiento se necesita una mayor inversión de tiempo.

61. La iniciativa de educación con perspectiva de género es una práctica prometedora en un contexto de tensión, pero no es una medida que funcione por sí sola. El estudio de caso demuestra que la igualdad de género no puede lograrse plenamente mediante enfoques sectoriales, sino que requiere la creación de un entorno propicio animado por medidas amplias a largo plazo que hagan hincapié en la interrelación de los derechos de la mujer a fin de producir cambios sociales y jurídicos.

Principales enseñanzas

62. La alianza de las autoridades públicas con organizaciones autónomas de mujeres y expertos independientes con conocimientos especializados en los derechos de la mujer es un elemento esencial de la aplicación de las políticas progresistas.

63. La educación pública y la capacitación de los docentes son un terreno favorable fundamental para combatir la discriminación sistémica y promover una cultura de derechos humanos, y deben combinarse con la adopción de medidas complementarias para conseguir un cambio sistémico.

4. Salud y seguridad

64. La Organización Mundial de la Salud define la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social”. Los derechos de la mujer a la igualdad y al más alto nivel posible de salud, entre ellos los relativos a la salud reproductiva y sexual y el derecho interrelacionado a una vida sin violencia, están consagrados en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y han sido reafirmados en acuerdos

internacionales de consenso, pero siguen siendo una de las normas de derechos humanos de la mujer más controvertidas y quebrantadas. La violencia de género y la instrumentalización y politización del cuerpo de la mujer y de la agenda de la salud de la mujer siguen socavando el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer en todo el mundo. Estas conculcaciones, alimentadas por las ideologías y estereotipos patriarcales que reducen a la mujer a un medio de reproducción o a un objeto sexual, socavan la autonomía y la libre determinación de la mujer, afectando así el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

65. Las buenas prácticas en esta esfera requieren un enfoque diferenciado a fin de atender a las necesidades especiales de la mujer, en las que influyen tanto las funciones biológicas como las concepciones sociales sobre el género. La instrumentalización del cuerpo de la mujer, en particular en relación con la salud sexual y reproductiva, y el proceso de normalización de la violencia contra la mujer deben combatirse mediante medidas basadas en derechos que pongan el derecho de la mujer a la dignidad, la autonomía y la libre determinación en el centro de las iniciativas jurídicas y normativas.

Movilización de la ley para el cambio social

66. El siguiente estudio de caso procedente de la región de África aclara la multiplicidad de factores necesarios para desarrollar y mantener una buena práctica en la lucha contra la violencia de que son objeto las niñas, así como contra las consiguientes repercusiones sobre el derecho a la salud, la seguridad y el acceso a la justicia, entre otros. Los antecedentes del caso comienzan con un proceso de reforma constitucional que contó con altos niveles de participación pública y dio lugar, en 2010, a una nueva y sólida Constitución, que incluyó disposiciones firmes en materia de igualdad, incorporó los tratados internacionales y regionales de derechos humanos y creó un entorno propicio para los procesos judiciales contenciosos de defensa del interés público.

67. En 2011, un trabajador social que había fundado un albergue para niñas víctimas de la violencia sexual y un abogado de derechos humanos a nivel internacional pusieron en marcha una coalición con organizaciones de la sociedad civil locales, regionales e internacionales, abogados feministas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para iniciar acciones judiciales destinadas a exigir responsabilidades a la policía por no combatir la violencia sexual generalizada contra las niñas. La causa de las *160 niñas* se interpuso ante el Tribunal Superior en 2012. Con el apoyo del albergue, de entre las más de 160 niñas víctimas de violación a quienes se les había negado el acceso a la justicia se seleccionó a 11 como demandantes. Las demás víctimas estuvieron representadas por la 12ª parte demandante, que fue el propio albergue. Fue la primera causa incoada ante el Tribunal Superior sobre la base de las disposiciones en materia de igualdad establecidas en la Constitución de 2010. La decisión del Tribunal fue fundamental para establecer que la policía no cumplía las normas nacionales e internacionales de llevar a cabo investigaciones rápidas, efectivas, adecuadas y profesionales de las denuncias, con lo que impedía el acceso a la justicia. Al utilizar instrumentos internacionales de derechos humanos y una interpretación progresista de los derechos constitucionales y de la obligación del Estado, el Tribunal sentó un precedente jurisprudencial. La contribución fundamental de la decisión radicó en establecer los derechos del niño y determinar el alcance de la obligación del Estado de proteger a los niños de la violencia, y su deber de investigar las violaciones y aplicar las leyes vigentes al respecto.

68. En su decisión, el Tribunal reconoció que se habían vulnerado los derechos constitucionales de las niñas y que la policía no había actuado con la diligencia debida como agente del Estado. Se conminó al cuerpo de la policía a aplicar el artículo 244 de la Constitución, que le exige capacitar al personal con arreglo a las más altas normas de competencia e integridad, y a respetar los derechos humanos, las libertades fundamentales y la dignidad. Se conminó a los agentes de policía a investigar para determinar quiénes habían sido los autores de la violación de las 11 demandantes y a garantizar investigaciones eficaces en todas las denuncias de violación de niños. Para principios de 2016, el 80% de los casos de esa naturaleza habían dado lugar a condenas, mientras que otros estaban pendientes ante los tribunales y a su respecto se habían iniciado investigaciones adicionales. La sentencia ha sido mencionada en otros casos, entre ellos una importante demanda

colectiva presentada por víctimas de actos de violencia tras las elecciones, y los tribunales superiores han adoptado decisiones progresistas fundamentándose en razones conexas.

69. Lo que hace que este estudio de caso sea una buena práctica singular es que las organizaciones participantes en la coalición no se contentaron con la decisión judicial sino que siguieron colaborando para convertir esa decisión en un movimiento amplio de cambio. A raíz de esta causa, el Proyecto 160 Niñas creó centros de capacitación y programas educativos, con la participación de la policía, albergues, trabajadores sociales y miembros de la comunidad, a fin de garantizar efectos a largo plazo y de efectos múltiples. Se elaboró un programa de formación policial sobre investigación de las violaciones, que incluía a agentes de policía internacionales, un elemento de formación de formadores entre pares y formación continua impartida por abogados defensores de la igualdad y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La investigación ha puesto de manifiesto resultados positivos, entre ellos cambios de actitud documentados y una mayor profesionalidad en la tramitación de los casos de violación de niños. Además, se han elaborado programas para capacitar a los trabajadores de albergues sobre los derechos de las víctimas y la forma de documentar los casos de violencia sexual.

70. Los programas de educación de la comunidad son un componente fundamental de la estrategia de aplicación. En este caso, en un sólido proyecto piloto sobre educación jurídica pública se capacitó a la comunidad sobre la decisión judicial y sobre los derechos conexos de las niñas y las obligaciones de la policía al respecto; las actividades de sensibilización incluyeron, entre otras: representaciones teatrales y debates de grupo; capacitación sobre derechos dirigida a los niños; una aplicación para teléfonos inteligentes en la que se proporcionaban detalles sobre las medidas que deben tomarse en las investigaciones de violación; y materiales de sensibilización de la población, como carteles, programas de radio y televisión, actividades de divulgación en los medios sociales y vídeos cortos en Internet. Estas medidas se han reproducido en otras partes del país.

71. Si bien las actividades en curso realizadas por los asociados en el proyecto han garantizado efectos sostenidos, el contexto de violencia sexual endémica de la que son víctimas las niñas y las mujeres sigue siendo un problema. En las regiones del país que enfrentan problemas de seguridad exacerbados se plantean dificultades, y queda por demostrar si puede haber cambios en la opinión pública con respecto a la violación de las mujeres. Una sociedad civil muy activa garantiza que los tribunales sigan utilizándose para impulsar los avances en el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas y en la responsabilidad del Estado de proteger a los niños contra la violencia sexual. Sin embargo, no queda claro si la carga que soportan las organizaciones de la sociedad civil es desproporcionada con respecto a la del Estado, ni si se mantendrá el contexto propicio para esas organizaciones. Entre las dificultades que hay que superar cabe mencionar la necesidad de garantizar fuentes de financiación continua para el proyecto y de reducir la dependencia de la financiación externa.

Principales enseñanzas

72. En el desarrollo de buenas prácticas son importantes factores complementarios un sólido marco constitucional basado en los derechos humanos, órganos judiciales progresistas, una sociedad civil autónoma y activa y un entorno propicio para los procesos judiciales contenciosos de defensa del interés público.

73. Para que estas prácticas tengan efectos se necesita que los actores estatales y no estatales adopten medidas de seguimiento y mantengan una acción sostenida. Para que las decisiones judiciales progresistas tengan consecuencias estructurales más generalizadas, deben difundirse y popularizarse ampliamente tanto entre los titulares de deberes como entre los titulares de derechos.

5. Sociedad civil y organización autónoma de las mujeres

74. La participación y libre determinación de la mujer en la elaboración y aplicación de las leyes que moldean los parámetros de su vida es un derecho humano. Apoyar la existencia de movimientos autónomos de mujeres y colaborar activamente con ellos es un componente esencial de la obligación del Estado de poner fin a la discriminación de la

mujer. Los estudios de casos investigados para el presente informe ponen de manifiesto la importancia capital de una ciudadanía activa, movimientos autónomos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil con marcos progresistas que se ajusten a las normas de derechos humanos de la mujer, como factores fundamentales para lograr cambios positivos en la elaboración y la aplicación de la ley.

75. El Grupo de Trabajo considera que el estudio de los medios por los cuales esos movimientos participan en los procesos de cambio relacionados con la ley merecen un examen profundo. Esa investigación pondrá de manifiesto formas específicas en que los Estados pueden crear un entorno propicio para los movimientos autónomos de mujeres y trabajar en colaboración con ellos para eliminar la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica.

76. Los tres estudios de casos que figuran a continuación ejemplifican la función crucial de la organización autónoma de las mujeres en los procesos interrelacionados de desarrollo de buenas prácticas, como se establece en el enfoque de ley “viva” del presente informe.

a) Reforma política y constitucional

Participación de la mujer en movimientos democráticos y consolidación de la Constitución

77. El siguiente estudio de caso, procedente de un país de la región del Oriente Medio y Norte de África, destaca el papel central de la organización autónoma de las mujeres en la promoción de cambios políticos y jurídicos para erradicar la discriminación de la mujer y promover la igualdad sustantiva. El país tiene una larga historia de reformas dirigidas por el Gobierno para promover la igualdad de género en la legislación. Figuran entre ellas las amplias reformas legislativas para otorgar a la mujer autonomía y libre determinación en la vida pública y la vida familiar, que incluyen disposiciones progresistas en materia de derechos sexuales y reproductivos. Anteriormente habían existido organizaciones de mujeres, pero el clima político no apoyaba su autonomía. El creciente autoritarismo del régimen y la prevalencia de actitudes discriminatorias habían menoscabado la transformación de las funciones tradicionales asignadas a la mujer y el logro de la igualdad sustantiva. En 2011, una revolución política dirigida por los movimientos sociales provocó la caída del Gobierno y llevó a la democratización del Estado.

78. Las organizaciones de mujeres desempeñaron una función importante en el logro de los objetivos de la revolución y siguieron desempeñando un papel activo en la aparición de una nueva visión de la igualdad de género. En el período posterior a la revolución se generó un importante debate público durante la elaboración de una nueva Constitución. Los movimientos de mujeres trabajaron para mantener a las mujeres en la agenda, presentando, a comienzos de 2012, un proyecto de constitución feminista que, por invitación, sometieron a la Asamblea Nacional Constituyente. Prosiguieron sus actividades de promoción y siguieron movilizándose a la sociedad para oponerse a los elementos regresivos, manteniendo la presión en favor de disposiciones fuertes sobre igualdad de género. En 2012, las mujeres se organizaron con buenos resultados en contra del artículo 2.28 del proyecto de constitución que, en lugar del derecho a la igualdad, había establecido la complementariedad entre el hombre y la mujer. Los movimientos de mujeres, con la asistencia del Grupo de Trabajo en sus comunicaciones y en una visita al país, consiguieron que se revisara el proyecto de constitución. Esa victoria fue un factor clave en la elaboración de un marco constitucional para la igualdad de género que se basara en los derechos.

79. La nueva Constitución, aprobada en 2014, consagró sin discriminación la igualdad de los sexos ante la ley y conminó al Estado a proteger y fortalecer los avances conseguidos en los derechos de la mujer, garantizar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos y establecer salvaguardias contra la regresión legislativa. Otra medida progresista fue la inclusión del principio de paridad en las asambleas electivas y una declaración clara de que tanto los hombres como las mujeres podían presentar su candidatura a la Presidencia. El marco progresista de la Constitución quedó protegido en el artículo 49, en el que se afirmó que ninguna modificación podría menoscabar los derechos humanos y libertades garantizados en la Constitución.

80. Los defensores de los derechos de la mujer señalaron algunas esferas de preocupación en el marco constitucional que ilustraban el enfrentamiento político y cultural en curso entre la protección y la impugnación del carácter conservador de las funciones asignadas a cada género. Si bien en la Constitución se reconoció y protegió una sola religión del Estado, también se incluyeron disposiciones en las que se reiteraba que el país era un Estado civil que se basaba en la primacía del derecho y promovía la moderación y la tolerancia. Quedaba por ver de qué manera se resolverían en la práctica esos posibles conflictos de intereses, habida cuenta en particular de que todavía no se habían establecido tribunales constitucionales.

81. Si bien desde la aprobación de la Constitución en 2014 no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar plenamente sus efectos, es preciso insistir enfáticamente en la importancia crucial de esta amplia protección jurídica de la igualdad de la mujer. Para que las salvaguardias constitucionales se plasmen en la realidad será necesario armonizar constantemente las iniciativas del Gobierno y las de la sociedad civil. Algunas disposiciones constitucionales no se han incorporado aún en la ley, como la relativa a la lucha contra violencia de que es víctima la mujer, cuyo proceso de aprobación como ley seguía estancado y, al momento de redactar el presente informe, se estaba debatiendo en el Parlamento. En el ámbito de la participación política, una modificación de 2016 de la legislación electoral incorporó en la ley el principio constitucional de la paridad política. Aplicada en las elecciones municipales y regionales, la Ley introdujo “la igualdad de género vertical y horizontal”, en la que se garantizaba en las listas electorales la alternancia entre los hombres y las mujeres y una paridad del 50% para cada género, a fin de asegurar puestos de dirección para las mujeres. En consecuencia, para las elecciones previstas para 2017 ha quedado abierto el camino para una entrada masiva de las mujeres en la política local, con lo que, si se la mantiene y se le brinda un buen apoyo, se crean enormes posibilidades de transformación social.

Principales enseñanzas

82. La participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de mujeres en el proceso de democratización y de elaboración de la Constitución son fundamentales para la aprobación de un marco constitucional progresista y basado en los derechos, que cree un entorno jurídico propicio para el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer.

83. Una protección constitucional sólida y detallada de la igualdad de género fundamentada en las normas internacionales de derechos humanos es esencial para que el marco jurídico nacional sea firme y jurídicamente exigible, y la intervención activa de las organizaciones de derechos humanos a petición de la sociedad civil puede contribuir a alcanzar el objetivo de la igualdad de género.

b) Aplicación de la ley progresista y participativa

Conflicto, desplazamiento y derechos humanos de la mujer

84. El prolongado conflicto armado interno en un país de la región de América Latina ha desplazado dentro del país a más de seis millones de personas. La mitad de ellos son mujeres, que han sufrido un cambio traumático en las funciones asignadas a cada género, la estructura familiar y la posición socioeconómica y cultural de la mujer, con lo que se han profundizado las desigualdades sociales y de género y se ha aumentado el riesgo de que las mujeres sean víctimas de la violencia y la discriminación de género. Si bien persisten muchos problemas, la situación que enfrentan las mujeres desplazadas ha mejorado en el último decenio, en gran parte debido a tres decisiones innovadoras de la Corte Constitucional, que fueron moldeadas por la movilización generalizada de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y por las iniciativas encaminadas a su aplicación.

85. Durante muchos años, los desplazados internos y las organizaciones de la sociedad civil habían venido pidiendo medidas de protección al Gobierno sin que este les proporcionara una respuesta adecuada. A raíz de ello, centenares de desplazados invocaron la protección de los órganos judiciales mediante el recurso judicial conocido como tutela, acción judicial establecida constitucionalmente que los ciudadanos pueden interponer ante cualquier juez para que se les garantice el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

Para 2004, los tribunales habían recibido tutelas presentadas por 1.150 familias desplazadas, que la Corte Constitucional agrupó en un expediente que dio lugar a una sentencia en la que determinó que la emergencia humanitaria causada por el desplazamiento forzado había creado un estado de cosas inconstitucional caracterizado por violaciones masivas de los derechos humanos, relacionadas con deficiencias sistémicas en la asistencia estatal a las personas desplazadas. En consecuencia, la Corte conminó al Gobierno a que adoptara medidas estructurales, decisión que generó un largo proceso de aplicación.

86. La Corte Constitucional, utilizando sus facultades para evaluar la aplicación de su propia sentencia, dictó otras dos sentencias relativas a los derechos de las mujeres desplazadas. En 2008, la Corte adoptó una decisión que fue considerada un instrumento pionero en el tratamiento dado a los actos de violencia sexual cometidos durante el conflicto armado interno. En ella determinó 10 riesgos que enfrentan las mujeres desplazadas por la fuerza, en particular el riesgo extremo de ser víctimas de la violencia sexual y de género, y 18 aspectos del desplazamiento relacionados con el género, entre ellos las modalidades de discriminación y violencia. En consecuencia, la Corte conminó al Gobierno a que estableciera y pusiera en práctica 13 programas con un enfoque que tuviera en cuenta las cuestiones de género, entre los que se incluían los relativos a la prevención de la violencia, el derecho a la salud y la educación y el acceso a la tierra, la justicia y la reparación. La Corte también adoptó un enfoque intersectorial, destacando los riesgos exacerbados que enfrentan las niñas, las mujeres líderes de comunidades indígenas, y negras, y las mujeres con discapacidad. La Corte conminó a que se asignaran recursos suficientes para garantizar la ejecución de los programas, negándose a reconocer la falta de presupuesto como justificación válida para el incumplimiento.

87. En 2015, la Corte dictó una sentencia en la que concluyó que persistían deficiencias en la asistencia, la protección y el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia sexual. Esa decisión consolidó el marco constitucional para hacer frente a las consecuencias relacionadas con el género que tenía el conflicto armado en el desplazamiento forzado de las mujeres en el país. Ese marco de protección —que, utilizando una perspectiva de género, transformó efectivamente una respuesta gubernamental al desplazamiento forzado— es un ejemplo pionero en todo el mundo. Ese extraordinario logro se debió en parte a la labor de larga data de los movimientos de mujeres de América Latina encaminada a fortalecer la capacidad de los tribunales constitucionales en materia de derechos de la mujer.

88. La participación activa de las desplazadas internas y las organizaciones de la sociedad civil fue esencial en todo el proceso. Las mujeres desplazadas presentaron centenares de tutelas ante los tribunales para reclamar sus derechos y participaron en audiencias públicas que habían convocado la Corte Constitucional o las organizaciones de la sociedad civil en las que dieron a conocer sus experiencias y perspectivas. Las decisiones de la Corte se basaron en comunicaciones oficiales presentadas por esas organizaciones, en las que se exponían las experiencias de las mujeres y niñas desplazadas por la fuerza en todo el país.

89. Las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil atendieron al llamamiento de la Corte Constitucional en que se las instaba a que participaran en la formulación y aplicación de las decisiones. Ello se tradujo en la elaboración colectiva de indicadores para vigilar la aplicación de la sentencia de 2004 y en el establecimiento de un grupo de trabajo para vigilar el cumplimiento de las sentencias, que es esencial para evaluar la aplicación de las decisiones judiciales y para la prestación de asistencia técnica para ejecutar los programas gubernamentales. Las organizaciones de la sociedad civil también ejecutaron numerosos programas que proporcionaron apoyo humanitario, jurídico y psicosocial a las mujeres desplazadas y a sus familias. Esas organizaciones también utilizaron los mecanismos internacionales de derechos humanos para mantener centrada la atención en las mujeres desplazadas y llevaron el tema a los procesos recientes de negociación de la paz. El acuerdo de paz de 2016 trató muchas de las exigencias planteadas en las tres decisiones, lo que contribuye a su sostenibilidad.

90. A pesar de este extraordinario marco de protección, la aplicación ha tropezado con dificultades. Las mujeres víctimas de la violencia sexual siguen enfrentándose a obstáculos

para presentar denuncias y recibir atención y protección adecuadas, especialmente en las zonas remotas. Siguió siendo exacerbada la violencia de que son víctimas las mujeres desplazadas, relacionada con la explotación ilegal de los recursos mineros o motivada por su orientación sexual. En ese contexto complejo y dinámico, se necesitaron iniciativas constantes para asegurar que se mantuvieran los avances.

Principales enseñanzas

91. La presencia de una Corte Constitucional sólida y de un recurso judicial efectivo que permite a los ciudadanos exigir sus derechos constitucionales sin carga o costo indebidos crea un entorno jurídico propicio para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos de la mujer.

92. La participación activa de las mujeres titulares de derechos y de las organizaciones autónomas de mujeres en la formulación, vigilancia, evaluación y ejecución de las decisiones judiciales y las políticas públicas es fundamental para garantizar que estas respondan a sus necesidades y tengan efectos.

c) Protocolo “juntos para la justicia”

93. En uno de los Estados del grupo de Europa Occidental y otros Estados, las mujeres y las niñas indígenas seguían siendo objeto de actos de violencia por motivos raciales y de género que comenzaron con la colonización, como se afirmó en un informe de investigación de 2015 elaborado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el que el Comité señaló las violaciones graves y sistemáticas de los derechos de las mujeres indígenas, exacerbadas por la discriminación arraigada que obstaculizaba el acceso a la justicia. En una región rural y predominantemente indígena del Estado, una serie de casos de gran resonancia en que agentes de la policía federal acusados de agresión sexual fueron absueltos y un indígena falleció mientras era mantenido en detención policial, dieron lugar a la movilización de organizaciones de la sociedad civil y a protestas públicas, lo que precipitó un examen gubernamental del cuerpo de policía, en 2010. A fin de impulsar una mejor respuesta del sistema de justicia a la violencia contra la mujer, las organizaciones locales de mujeres ejercieron presión en favor de la inclusión.

94. En ese contexto, una organización de mujeres indígenas en una comunidad pequeña, en colaboración con la policía federal, puso en marcha un protocolo que ordenaba, entre otras cosas: una colaboración constante en materia de capacitación de la policía y fomento de la capacidad, para hacer frente a los fenómenos interrelacionados de la violencia contra las mujeres indígenas y la falta de la debida diligencia en la investigación de los delitos; sesiones de diálogo abierto a fin de promover la sensibilización cultural; y sesiones de intercambio de conocimientos e información entre la policía y la comunidad, durante las cuales se proporcionaría información sobre el sistema de justicia y los derechos de las comunidades.

95. Los exámenes y la investigación sobre el proyecto han puesto de manifiesto un profundo impacto en las relaciones entre la policía y la comunidad, caracterizadas por el diálogo abierto y la colaboración y que promueven una mayor comprensión y cooperación sobre cuestiones de interés. Las organizaciones de la sociedad civil han informado de cambios de actitud y de comportamiento que han superado sus expectativas. La policía ha desarrollado una mejor comprensión de los problemas de seguridad física que enfrentan las mujeres en la comunidad, y han ayudado a mejorar el acceso de estas a recursos apropiados para combatir la violencia doméstica y las agresiones sexuales, como los albergues.

96. A fin de garantizar que el protocolo responda constantemente a las preocupaciones de la comunidad, ambas partes lo revisan y ajustan anualmente para tener en cuenta la evolución de las necesidades y problemas. Los buenos resultados del proyecto han sido dados a conocer a otras organizaciones de mujeres, y posteriormente se aprobó un protocolo similar con la policía federal en la ciudad más grande de la región. Se están celebrando conversaciones en otras comunidades indígenas para insistir en que se elaboren protocolos similares para ellas.

97. El enfoque ascendente de la práctica, que se elaboró con el impulso de las organizaciones de mujeres —si bien pone de manifiesto los medios innovadores utilizados

por la comunidad para hacer frente a la realidad estructural de la situación de violencia y la discriminación en que viven sus miembros— ha planteado la pregunta de por qué violaciones de los derechos humanos graves y bien documentadas no se han tratado de manera sistemática o a nivel institucional dentro de la policía federal y el Gobierno. Para que esta buena práctica sea reproducible y sostenible se necesita voluntad política para apoyarla, ampliarla e institucionalizarla. En todos los contextos poscoloniales y de colonización en curso, los titulares de deberes del Estado tienen la obligación de combatir sistemáticamente la discriminación desproporcionada e interseccional que enfrentan las mujeres indígenas, a menudo con la ayuda y complicidad de los ordenamientos jurídicos.

Principales enseñanzas

98. Los marcos jurídicos y protocolos de asociación que formalizan la colaboración y la participación de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones autónomas de derechos de la mujer en la elaboración, la vigilancia y la aplicación de la ley, pueden ayudar a enfrentar los desequilibrios de poder resultantes de la discriminación histórica y puede dar lugar a un cambio significativo.

99. En relación con los grupos de mujeres que sufren discriminación interseccional, como las mujeres indígenas, es necesario elaborar medidas ajustadas a una perspectiva de derechos humanos interseccional y que tenga en cuenta las cuestiones de género, y colaborar con las mujeres como partes interesadas.

100. Para que los efectos de las buenas prácticas prometedoras se mantengan, es necesario proporcionarles apoyo financiero e institucional sostenido.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

101. **Determinar las buenas prácticas en la erradicación de la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica es una tarea compleja y multifacética que guarda relación con una gran diversidad de derechos interrelacionados. Una buena práctica no puede interpretarse aisladamente de su contexto ni de otras medidas complementarias adoptadas para promover la igualdad sustantiva. El enfoque de ley “viva” hace visible la gran diversidad de factores y actores que intervienen en el proceso de desarrollo de las buenas prácticas. Cada estudio de caso de buenas prácticas examinado en el presente informe ha contribuido a extraer enseñanzas principales que son específicas para el caso y contienen principios transferibles que fundamentan las presentes conclusiones. Estas enseñanzas extraídas también refuerzan las conclusiones a las que ha llegado el Grupo de Trabajo sobre la base de varias visitas a países y de la investigación regional y mundial plasmada en sus diversos informes temáticos.**

102. **La evaluación del Grupo de Trabajo de las buenas prácticas en la eliminación de la discriminación de la mujer reafirma la necesidad imperiosa de incorporar en el derecho interno las normas internacionales de derechos humanos y de derogar o modificar las leyes que contradicen los principios de esas normas, sin excepciones basadas en motivos culturales, incluidos los consuetudinarios. Las disposiciones constitucionales que apoyan la igualdad de género sientan las bases a partir de las cuales puede prestarse a los derechos de la mujer un respaldo más amplio en todo el ordenamiento jurídico. Los Estados también deben adoptar medidas para garantizar que las normas internacionales y constitucionales para la igualdad de la mujer sean inculcadas en todos los niveles del marco jurídico, especialmente en los ordenamientos jurídicos federados y pluralistas.**

103. **A fin de garantizar que las leyes faciliten las buenas prácticas en el empoderamiento de la mujer y la eliminación de su discriminación, es indispensable un análisis sistemático de cada ley teniendo en cuenta las cuestiones de género y sus posibles efectos, así como sus resultados. Es imperativo llevar a cabo de manera**

amplia y periódica un análisis de género de las leyes vigentes y de los proyectos de ley en curso teniendo en cuenta las aportaciones de las diversas partes interesadas y las buenas prácticas que se han dado a conocer. Para ello se requiere desarrollar la capacidad de los titulares de deberes en todas las esferas en materia de análisis de género basado en los derechos, y establecer con la sociedad civil autónoma una colaboración significativa que incluya a las organizaciones de mujeres y a expertos jurídicos sobre los derechos de la mujer. Además, es necesario que las instituciones nacionales de derechos humanos, los órganos de tratados, los titulares de mandatos de procedimientos especiales, los eruditos y otros expertos mantengan una constante vigilancia e investigación independiente.

104. Modificar la ley para cumplir así la obligación del Estado de respetar y proteger los derechos humanos de la mujer es una medida importante, pero las investigaciones demuestran que el ejercicio efectivo de los derechos sigue siendo el aspecto más difícil de estas tres tareas interrelacionadas. Para que los derechos humanos de la mujer se ejerzan efectivamente se necesitan cambios sustantivos en las normas sociales y culturales profundamente arraigadas que refuerzan los estereotipos de género y perpetúan la subordinación de la mujer. Como ha puesto de relieve el Grupo de Trabajo, el Estado debe actuar como agente de cambio en lo que respecta al lugar de la mujer en la vida cultural y familiar. Para que los marcos jurídicos progresistas sean efectivos se requieren una voluntad política firme, respaldada por recursos adecuados, y medidas concomitantes centradas en el cambio de actitud y de comportamiento y que cultiven un entorno en el que puedan prosperar las buenas prácticas. El cambio debe transferirse del plano normativo a todos los sectores de la sociedad, de modo que tanto los titulares de deberes como los titulares de derechos puedan interiorizar los cambios necesarios para apoyar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

105. Uno de los principales problemas en la eliminación de la discriminación de la mujer en la legislación y en la práctica es la cuestión de la sostenibilidad de las iniciativas para modificar las leyes y de los efectos de las leyes modificadas. Los panoramas políticos e ideológicos a nivel local y mundial siempre están cambiando y los recursos son limitados e inseguros.

106. El proceso de desarrollo de una buena práctica durante períodos de tiempo más prolongados pone de manifiesto que los cambios políticos en la gobernanza nacional o internacional pueden afectar de manera adversa a la sostenibilidad.

107. Una esfera principal de preocupación para el Grupo de Trabajo es el profundo nivel de reacción en contra de los logros conseguidos en materia de derechos humanos de la mujer, que está aumentando tanto dentro de los Estados como en las esferas internacionales. En un clima de creciente populismo, xenofobia y fundamentalismos, se están socavando las normas de derechos humanos de la mujer establecidas desde hace mucho tiempo, lo que aumenta la fragilidad de las buenas prácticas en ese contexto. Además, un ataque simultáneo contra las organizaciones de mujeres, los defensores de los derechos humanos de la mujer y los movimientos de la sociedad civil —entre ellos los movimientos feministas y de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos— crea un ambiente en el que se criminaliza a estos actores fundamentales, se les retira la financiación e incluso se los asesina, con lo que la cuestión de las buenas prácticas se vuelve irrelevante. El Grupo de Trabajo destaca la importancia de mantener la autonomía de los movimientos locales y nacionales y otros actores de la sociedad civil —como las instituciones nacionales de derechos humanos, los abogados del interés público y los eruditos— como medio esencial para proteger las buenas prácticas y garantizar su sostenibilidad. La comunidad internacional debe impugnar decididamente las reacciones que, en los foros intergubernamentales y a nivel nacional, se han producido en contra de los avances.

108. La asignación de recursos para apoyar la observancia progresiva de los derechos humanos de la mujer es parte de la obligación de los Estados. Los Estados deben emprender un proceso de presupuestación con perspectiva de género para asegurar que sus compromisos jurídicos y normativos arrojen resultados. Entre los principales factores que limitan las buenas prácticas determinadas, cabe señalar los

siguientes: la insuficiencia de fondos, la carga desproporcionada impuesta a los actores no gubernamentales en relación con la aplicación, y la dependencia, en materia de financiación con cargo a recursos internacionales, de un único donante o de la financiación a gran escala. Si bien la participación de las organizaciones autónomas de mujeres se ha considerado fundamental en el ejercicio efectivo de los derechos, la relación entre el Estado y los actores no estatales debe incluir iniciativas complementarias. Incluso Estados con recursos limitados adoptan decisiones fundamentales en apoyo del ejercicio efectivo de los derechos cuando existe la voluntad política para hacerlo. La asignación presupuestaria, procedente ya sea del Estado o de los donantes, debe tener en cuenta la naturaleza longitudinal del cambio para que no dejen de aplicarse las prácticas prometedoras antes de que puedan fructificar plenamente.

B. Recomendaciones

1. Recomendaciones generales

109. Hay múltiples terrenos favorables para modificar la ley y asegurar la aplicación efectiva de las leyes que garantizan el derecho de la mujer a la igualdad, en particular mediante la iniciativa de las mujeres titulares de derechos y de las organizaciones autónomas de mujeres de la sociedad civil. El Grupo de Trabajo recomienda a los Estados que:

a) Adopten todas las medidas necesarias para ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, retiren las reservas que les formularon, incorporen sus disposiciones en las constituciones nacionales y las leyes internas de todas las categorías jerárquicas, y procuren activamente aplicar las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Grupo de Trabajo y otros mecanismos pertinentes de derechos humanos, con miras a mejorar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la mujer;

b) Deroguen todas las leyes que discriminen directamente a la mujer, y examinen todas las leyes vigentes, incluidas las recientemente aprobadas, utilizando una perspectiva basada en los derechos y que tenga en cuenta las consideraciones de género, con la participación de expertos independientes y de las organizaciones autónomas de mujeres;

c) Mejoren la base de conocimientos sobre las buenas prácticas proporcionando los medios para apoyar las iniciativas que apliquen un enfoque de ley “viva” en la evaluación de los resultados y los efectos de las leyes, y registren de forma detallada los resultados para dar a conocer las prácticas buenas y prometedoras.

2. Recomendaciones específicas

Cambio social

110. El cultivo de una cultura de derechos humanos, necesario para el cambio social, requiere medidas concretas que aprovechen la riqueza y complejidad de los contextos e historias particulares, y entraña la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidos los movimientos autónomos de mujeres. Como lo demuestran los casos del presente informe, las buenas prácticas son el resultado de procesos sostenidos que aprovechan la interacción dinámica entre diversos agentes y entrañan una capacidad de responder a situaciones cambiantes a fin de aplicar constantemente la igualdad de derechos.

111. El Grupo de Trabajo recomienda a los Estados que:

a) Para promover el cambio social, inviertan en estrategias de dimensiones múltiples y a largo plazo que incluyan medidas amplias de capacitación, educación y sensibilización para fomentar una cultura de derechos humanos tanto entre los titulares de deberes como entre los titulares de derechos;

b) **Garanticen la participación activa de las mujeres de todos los sectores de la sociedad en la vigilancia y el ejercicio efectivo de los derechos humanos.**

Sostenibilidad

112. Es esencial garantizar la existencia de un sólido marco constitucional y jurídico para apoyar el ejercicio efectivo y a largo plazo de los derechos y sortear los problemas que puedan provocar las fuerzas políticas o ideológicas regresivas que amenazan con socavar los avances conseguidos. El Grupo de Trabajo recomienda a los Estados que:

a) **Reconozcan el papel fundamental de la organización autónoma de las mujeres en el desarrollo de las buenas prácticas, y procuren crear un marco jurídico, normativo y presupuestario de apoyo a los movimientos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil autónomas, y a la participación ciudadana en la elaboración, reforma y aplicación de las leyes;**

b) **Apliquen el marco de buenas prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil desarrollado en el informe del Alto Comisionado (A/HRC/32/20), con una perspectiva de género que tenga en cuenta la posición singular de los defensores de los derechos humanos de la mujer y los problemas que estos enfrentan;**

c) **Den prioridad a la asignación de fondos, a nivel tanto internacional como nacional, para apoyar medidas activas y sostenidas que promuevan las buenas prácticas en la erradicación de la discriminación de la mujer y el fomento de su empoderamiento.**
