APRENDIENDO DE LA PRÁCTICA, SERIE DE RESÚMENES: EDICIÓN N.º 10

REFUERZO DE UN ENTORNO JURÍDICO Y NORMATIVO PARA PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

LECCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL FINANCIADAS POR EL FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ELIMINAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Las participantes en el taller y el encuentro nacional de sobrevivientes sostienen discusiones temáticas en grupo y preparan sus presentaciones. Crédito: Marcos Saldana V. Branco / ACbit (Timor-Leste)

Antecedentes

Las reformas jurídicas y normativas y su implementación eficaz para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) constituyen un componente fundamental a la hora de reforzar un entorno propicio para la prevención de la VCMN. Se ha observado un progreso prometedor en numerosos contextos gracias a leyes internacionales, compromisos políticos y al activismo de los derechos de las mujeres. Sin embargo, los cambios repentinos en los sistemas jurídicos y normativos, como los que se han observado durante la pandemia de COVID-19, pueden agudizar la VCMN a través de nuevas restricciones jurídicas y normativas o sistemas formales sobrecargados. La eliminación de leyes discriminatorias en cuestiones de género y la creación de un marco integral de leyes y políticas que llegue a todas las mujeres y niñas son aspectos fundamentales. No obstante, disponer solo de buenas leyes y políticas no es suficiente. También precisan atención los desafíos en la implementación eficaz de estas leyes y políticas por parte de los garantes de derechos formales, el poder continuado de los sistemas informales y normas sociales, y una serie de estigmas prácticos para el acceso de mujeres y niñas a la justicia en relación con la VCMN.

El marco RESPETO a las mujeres: Prevención de la violencia contra las mujeres de 2019 describe siete estrategias de intervención interrelacionadas que son fundamentales para la prevención de la VCMN. Una de ellas consiste en reforzar un entorno propicio para la prevención. Este marco incluye un conjunto de problemas jurídicos y normativos pertinentes, incluida la lucha contra las leyes discriminatorias en cuestiones de género; la garantía de la presencia y la aplicación de leyes que aborden la VCMN; y la transformación de actitudes discriminatorias en cuestiones de género dentro de instituciones gubernamentales clave como los servicios políticos y sanitarios. El marco señala que las leyes que promueven la igualdad de género y abordan la VCMN y las políticas que empoderan a las mujeres y las niñas y respetan sus derechos pueden reducir los factores de riesgo subyacentes para la VCMN y ayudar a proteger contra la VCMN de manera esencial para lograr un enfoque de prevención de la VCMN a largo plazo.

El análisis de síntesis sobre el que se basa este resumen contribuye a los debates sobre la importancia de reforzar los sistemas jurídicos y normativos para una prevención mantenida de la VCMN al centrarse en los principales aprendizajes de una muestra de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se han identificado como participantes en (1) las reformas jurídicas y normativas, (2) el apoyo de su implementación eficaz por parte de los garantes de derechos estatutarios, (3) el cierre de brechas en los sistemas informales y actores a nivel comunitario y (4) la asistencia para identificar y abordar las barreras que limitan el acceso de las sobrevivientes de la VCMN a la justicia y la posterior alteración de ciclos mayores de VCMN.

Sobre este resumen

El presente resumen proporciona una breve visión general del análisis de síntesis más exhaustivo que presenta el conocimiento basado en la práctica que nueve OSC obtuvieron durante el desarrollo y la ejecución de 10 proyectos[1] que recibieron financiación del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer (Fondo Fiduciario de la ONU). Todas las entidades beneficiarias colaboraron a nivel de los sistemas políticos jurídicos o gubernamentales para abordar la VCMN, pero diferían en muchos aspectos como la manera de hacerlo, sus colaboradores y el nivel de participación.

Al usar informes de supervisión y evaluación seleccionados en sus proyectos, se adoptó un enfoque cualitativo e inductivo para explorar las razones y las formas en que estas OSC colaboraban con los sistemas jurídicos y normativos. Se establecieron relaciones entre las conclusiones extraídas de la práctica de los proyectos y la literatura disponible sobre la prevención de la VCMN, la reforma e implementación de leyes y políticas y el acceso a la justicia para destacar cómo el aprendizaje de la práctica puede aportar lecciones importantes a la evidencia basada en el fortalecimiento del entorno jurídico y normativo para la prevención de la VCMN. Este informe también proporciona consejos prácticos y recomendaciones para el conjunto de profesionales, donantes, responsables de políticas y personal investigador en el ámbito de la erradicación de la VCMN.

Casos prácticos

Se ha identificado un total de 10 proyectos o intervenciones que contaron con el apoyo del Fondo Fiduciario de la ONU para su inclusión en el análisis de síntesis. La ejecución de los proyectos corrió a cargo de diferentes OSC, incluidas entre otras las organizaciones no gubernamentales como ActionAid en Myanmar, Pragya en India y la Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) en El Salvador, además de organizaciones sobre problemas específicos que se centraron en las intersecciones que ponen en peligro a las mujeres, como Leonard Cheshire Disability Zimbabwe (LCDZ) (en dos ciclos de financiación) y Rainbow Sky Association of Thailand (RSAT). Algunas se identificaron de forma explícita como organizaciones de mujeres, por ejemplo, Women's Centre for Legal Aid and Counselling (WCLAC) en el Estado de Palestina y Women's Initiatives for Gender Justice (WIGJ), que trabaja en la República Democrática del Congo, Libia, Sudán y Uganda colaborando en contextos posteriores a conflictos, así como Associacaon Chega Ba Ita (ACbit) en Timor-Leste y Regional Rights Resource Team (RRRT) en Islas Salomón.

Todas estas OSC colaboraron a nivel de sistemas con actores jurídicos y normativos como parte de la prevención de la VCMN. Sin embargo, los enfoques específicos empleados, los problemas que surgieron y las actividades implementadas para abordarlos fueron diferentes para cada OSC. Por ejemplo, ACPP en El Salvador colaboró con departamentos gubernamentales específicos y con redes de mujeres para promover reformas en las leyes y políticas relacionadas con la VCMN y asignaciones presupuestarias estatutarias, y para desarrollar una base de pruebas impulsada por datos y las capacidades de los garantes de derechos formales. Por otra parte, ActionAid en Myanmar adoptó una estrategia para ofrecer asistencia jurídica a nivel comunitario y educación sobre derechos humanos a través de la formación de mujeres que proporcionan asistencia jurídica de manera informal a la comunidad con el fin de cerrar las brechas identificadas entre las leyes y políticas existentes para la prevención de la VCMN y los sistemas judiciales informales. Su estrategia también incluyó la preparación de mujeres de áreas rurales para que comprendieran mejor y reivindicaran sus derechos jurídicos.

Como parte de sus proyectos, las nueve OSC también colaboraron con sistemas jurídicos y normativos a diversos niveles. Por ejemplo, WIGJ trabajó a nivel internacional e interregional en el contexto de los casos pendientes ante la Corte Penal Internacional para poner a las sobrevivientes en contacto con redes locales de derechos de las mujeres en la República Democrática del Congo, Libia, Sudán y Uganda. Por otra parte, Pragya en la India se centró en las mujeres indígenas de las regiones remotas del país y en cómo los sistemas nacionales existentes podrían implementarse mejor en el contexto de los pueblos locales.

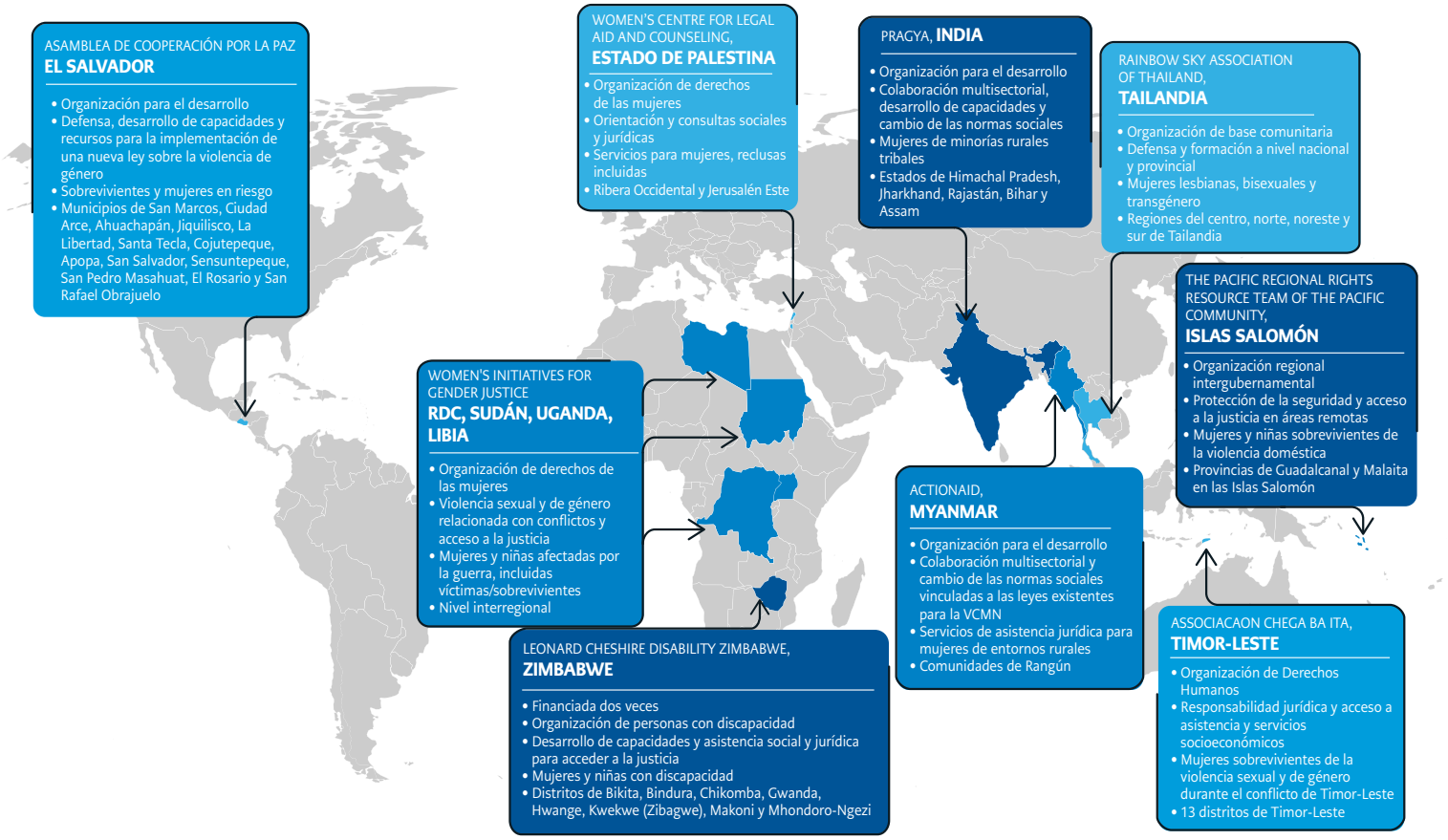
Aunque todos los proyectos se centraron en la colaboración con los sistemas jurídicos y normativos, priorizaron distintos elementos de dichos sistemas y colaboraron en diferentes actividades en función del contexto. Algunas entidades beneficiarias se centraron en la defensa de reformas jurídicas o normativas, mientras que otras trabajaron para que las leyes actuales fueran más eficaces mediante la formación de los garantes de derechos formales de los sistemas sanitarios, de servicios sociales y de aplicación de la ley. Algunas entidades beneficiarias operaron en contextos judiciales posteriores a conflictos o transicionales para ayudar a las sobrevivientes de la VCMN a acceder a la justicia y garantizar el establecimiento de sistemas para responsabilizar a las personas culpables a largo plazo. Por ejemplo, ACbit en Timor Oriental se centró en recopilar y difundir historias de

1 Una entidad beneficiaria, Leonard Cheshire Disability Zimbabwe, recibió dos rondas de financiación del Fondo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer y pudo ejecutar dos proyectos consecutivos.

sobrevivientes para ejercer presión en el Gobierno con el fin de establecer un fondo nacional de reparaciones además de ofrecer asistencia psicosocial a las sobrevivientes mientras tanto debido a la limitada capacidad estatal.

Todas las OSC colaboraron con varias partes interesadas en diversos sectores para garantizar que las leyes y políticas relativas a la prevención de la VCMN se desarrollaran e implementaran con mayor eficacia. Sin embargo, algunas OSC se centraron específicamente en convocar y formar a equipos interinstitucionales para lograr una respuesta proactiva y coordinada a la prevención de la VCMN por parte de los garantes de derechos formales y las OSC.

FIGURA 1 :
Los 9 proyectos del Fondo Fiduciario incluidos en este resumen



¿Qué podemos aprender de las diferentes organizaciones de la sociedad civil con respecto a sus funciones en la reforma e implementación de leyes y políticas?

1. Las funciones de las OSC en la defensa y recopilación de pruebas para una reforma jurídica/normativa

Dado que las OSC raramente tienen la capacidad de dictar leyes o políticas directamente, la defensa se ha convertido en la principal área de interés para las reformas jurídicas y normativas. Las OSC incluidas en este resumen identificaron cuatro estrategias relacionadas con la defensa: (1) defensa impulsada por la comunidad; (2) defensa en torno a la dotación de recursos; (3) defensa relacionada con no dejar a nadie atrás; y (4) defensa mediante la creación de una base de pruebas. La mayoría de las OSC emplearon una combinación de estas estrategias y todas ellas se enfrentaron a diversos desafíos.

En primer lugar, la defensa impulsada por la comunidad para la reforma jurídica y normativa se consideró una contribución única de las OSC, especialmente con respecto a las brechas o lagunas de los sistemas existentes. Las OSC atendieron las preocupaciones de las mujeres y convocaron a múltiples y diversas partes interesadas para lograr un enfoque compartido con respecto a la defensa. Por ejemplo, ActionAid en Myanmar adoptó un enfoque liderado por

personas para la reforma jurídica y la defensa normativa que moldea aquello que defiende y ayuda a que las personas responsables de las políticas atiendan a las mujeres:

> *A la hora de diseñar nuestra estrategia, las reformas jurídicas y las defensas normativas presentan un enfoque claramente dirigido por las personas y centrado en la comunidad. Esto significa que primero tratamos de informar a la comunidad de las políticas y leyes existentes para que las comprendan y, una vez que lo hayan hecho, resulta mucho más fácil identificar las brechas y los siguientes pasos (debate de grupo focal, 22 de noviembre de 2021).*

En segundo lugar, algunas OSC llevaron a cabo la defensa a través de la recopilación de pruebas y datos para presentar los argumentos que justifican los cambios de las leyes y políticas, especialmente en aquellos casos en los había disponibles datos fiables y limitados de forma centralizada. Por ejemplo, Pragya en la India y ACPP en El Salvador desarrollaron observatorios sobre la VCMN como repositorios centralizados de recopilación de datos por provincias. Estos se actualizaban de forma periódica y colectiva, y ayudaron a la supervisión continua de políticas estatales para garantizar que se ajustaran a las nuevas leyes contra la VCMN.

En tercer lugar, la defensa de una dotación adecuada de recursos humanos y financieros estatutarios destinados a la implementación de leyes y políticas para la prevención de la VCMN fue otro aspecto importante en el compromiso de las OSC. Por ejemplo, ACPP en El Salvador trabajó con organizaciones de derechos de las mujeres para actuar de forma colectiva y ejercer presión en el sistema político desde fuera, así como con mujeres parlamentarias del sistema político. De esta forma, alcanzó importantes logros en la preparación de presupuestos con perspectiva de género vinculados a nuevas leyes y políticas gubernamentales para la prevención de la VCMN.

En cuarto lugar, las OSC se centraron en la defensa con y para grupos marginales específicos que se habían identificado como excluidos de las leyes y políticas actuales para la prevención de la VCMN. Trabajaron para incluir sus voces en la elaboración participativa de políticas y reformas jurídicas. Por ejemplo, RSAT en Tailandia se centró en equipar a las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero con los mecanismos necesarios para actuar como defensoras públicas en espacios jurídicos y normativos. LCDZ en Zimbabwe se centró en las necesidades de las niñas y mujeres con discapacidad y su elevado riesgo de sufrir violencia sexual, la falta de protocolos estandarizados para abordarla y su derecho a participar en las consultas políticas que les conciernen.

Las OSC también identificaron una serie de desafíos en materia de reforma de leyes y políticas. Entre estos se incluye el riesgo de politización de las OSC, las luchas de poder interdepartamentales en los sistemas gubernamentales y judiciales, las consecuencias negativas no intencionadas de cambios mayores en las políticas a nivel comunitario y la realidad de que este tipo de trabajo es inevitablemente lento y a largo plazo, y requiere una amplia colaboración multisectorial.

2. Desarrollo de capacidades de instituciones judiciales, gubernamentales y encargadas de hacer cumplir la ley

Muchas de las OSC de la muestra participaron en el desarrollo de capacidades de instituciones judiciales, gubernamentales y encargadas de hacer cumplir la ley. Destacaron la importancia de las alianzas multilaterales para esta labor y surgieron tres enfoques para la prevención y respuesta ante la VCMN: (1) colaboración positiva con ministerios gubernamentales, (2) formación del personal encargado de hacer cumplir la ley y (3) refuerzo del sistema judicial formal. Las OSC también destacaron algunos desafíos generales.

En primer lugar, las OSC lideran iniciativas que originan la colaboración positiva con diversos ministerios gubernamentales al ofrecerles la asistencia necesaria para alcanzar las prioridades existentes, lo que puede impulsar la adopción de medidas en cuanto a reformas jurídicas y normativas. Por ejemplo, Pragya en la India desarrolló equipos de tareas interinstitucionales dirigidos por el Gobierno y partes interesadas de la OSC con carácter rotatorio. Utilizó una perspectiva de desarrollo holístico en diversos sectores para ofrecer un «enfoque basado en los beneficios» a diferentes ministerios gubernamentales, tomando como referencia las prioridades y los presupuestos existentes, a fin de mostrar cómo se relacionaba la VCMN con estos y de ayudarles a encontrar recursos dentro de sus presupuestos existentes. Pragya observó que la colaboración con ministerios resulta más eficaz si las OSC pueden explicar cómo ayudará la iniciativa a que el Gobierno alcance las prioridades existentes.

En segundo lugar, se obtuvo información de las OSC de la muestra en relación con el desarrollo de las capacidades institucionales del personal encargado de hacer cumplir la ley, como las fuerzas policiales, para que adopte un enfoque más centrado en las sobrevivientes en su trabajo y esté mejor equipado para gestionar desafíos y hacer cumplir nuevas leyes de manera adecuada. Por ejemplo, LCDZ en Zimbabwe enseñó a los agentes de policía la lengua de signos para que pudieran comunicarse directamente con las niñas y mujeres con discapacidad que quisieran denunciar

casos de violencia. Esta contribución positiva de LCDZ generó la confianza de la policía y, como resultado, se le invitó a revisar otros protocolos policiales. Esta función se consideró especialmente importante en contextos donde la VCMN se percibía desde la perspectiva de un marco de seguridad, como en El Salvador, o donde los policías experimentan niveles elevados de trauma sin atender. El hecho de no lograr el compromiso de la policía planteó desafíos en otros aspectos de la programación, como experimentó RRRT en las Islas Salomón, donde la policía se negó a ejecutar órdenes de alejamiento provisionales.

En tercer lugar, algunas OSC se centraron en desarrollar las capacidades del sistema judicial formal y sus actores en lo relativo a la prevención y respuesta ante la VCMN. Esto incluyó la dotación a las clínicas para jóvenes de Myanmar de las herramientas necesarias para tratar a las sobrevivientes de la VCMN y el trabajo con los juzgados de paz en Zimbabwe y El Salvador. Por ejemplo, WCLAC en el Estado de Palestina dotó a las jóvenes abogadas recién formadas de la Sharía de las competencias básicas para proporcionar asistencia jurídica en sus organizaciones a las sobrevivientes de la VCMN. Todas estas OSC señalaron la necesidad de sensibilidad en estas colaboraciones con los sistemas judiciales para poder generar confianza.

Un enfoque multisectorial reforzó nuestras alianzas y nos ayudó a llegar a los ministerios gubernamentales, especialmente al sistema judicial, que suele ser muy cerrado y no desea que nadie invada su espacio. Nuestra alianza pudo formar a diferentes miembros del personal judicial con respecto a cómo gestionar los casos de niñas y mujeres sobrevivientes con discapacidad, pero no aceptan fácilmente que otras organizaciones acudan a formarlos (debate de grupo focal, 23 de noviembre de 2021).

También surgieron una serie de desafíos, incluida la reticencia de algunos garantes de derechos formales a difundir sus responsabilidades y servicios en esta área, la expectativa de algunos Gobiernos de que las OSC deben obedecer sus órdenes, la elevada rotación de altos funcionarios y la realidad de que solo una pequeña parte de los problemas de la VCMN se denuncian ante los sistemas formales. Sin embargo, las OSC gestionaron estos desafíos adoptando enfoques interinstitucionales colaborativos y compartiendo responsabilidades. **El debate de grupo focal también demostró que las OSC ayudaban a las partes interesadas a cambiar de un enfoque reactivo a la adopción de un enfoque proactivo y preventivo y a conectar el acceso a la justicia y la prevención. Garantizar la responsabilidad y accesibilidad del sistema judicial para las mujeres constituye una parte fundamental para interrumpir los ciclos continuos de perpetración de la VCMN.**

3. Cierre de brechas entre los sistemas formales e informales a nivel comunitario

Las OSC de la muestra compartieron sus conocimientos sobre cuatro formas interrelacionadas en las que cerraron brechas entre los sistemas formales e informales a nivel comunitario en lo que respecta al acceso a leyes y políticas relacionadas con la prevención y respuesta ante la VCMN: (1) prestación de servicios jurídicos y normativos basados en la comunidad directamente a las mujeres, (2) formación de asistentes jurídicos o mentores de derechos voluntarios de la comunidad, (3) capacitación de los

La Red de Mujeres del Gran Norte por la Paz se preparó para marchar en el Día Internacional de los Derechos de las Mujeres 2013 en Kumi.
Crédito: Women's Initiatives for Gender Justice.

actores o sistemas judiciales informales para que estén más centrados en las sobrevivientes y (4) organización de campañas de sensibilización sobre los derechos a nivel comunitario. También explicaron algunos desafíos a los que se enfrentaron.

En primer lugar, algunas OSC establecieron y proporcionaron servicios directos de asistencia jurídica basados en la comunidad para suplir carencias específicas en sus contextos y reconocer y derivar a mujeres a los servicios formales disponibles. Por ejemplo, Pragya en la India instaló quioscos de empoderamiento social a nivel comunitario, gestionados por voluntarios de la comunidad formados y preparados por Pragya con una amplia gama de información y asesoramiento jurídicos básicos. Una de sus funciones clave era la prevención de la VCMN, pero también prestaron otros servicios. Esto redujo el estigma asociado a recurrir a los quioscos y logró un mayor apoyo por su presencia. Cada uno de estos quioscos de empoderamiento social proporcionó una línea de ayuda gratuita para mujeres y estaba conectado a una red de derivación basada en mentores con 150 organismos, tales como refugios, orientadores y organizaciones de mujeres.

En segundo lugar, algunas OSC de la muestra formaron a asistentes jurídicos o mentores de derechos de la comunidad móviles para asistir a las mujeres. Por ejemplo, ActionAid en Myanmar utilizó una combinación de asistentes jurídicas voluntarias y modelos de conducta masculinos en áreas rurales para ayudar a cerrar la brecha identificada entre los sistemas jurídicos formales y las vidas de las mujeres, así como para proporcionar apoyo sostenible a nivel comunitario. La organización lo consideró una inversión muy importante, ya que las asistentes jurídicas se convirtieron en el primer punto de contacto con el que se sentían cómodas las mujeres, y estas se sintieron apoyadas porque tenían a alguien a su lado que comprendía su situación, mientras que los modelos masculinos tenían poder e influencia con otros hombres.

En tercer lugar, algunas OSC trabajaron deliberadamente para identificar y capacitar a los actores o sistemas judiciales informales existentes sobre la prevención de la VCMN para que se centren más en las sobrevivientes. Por ejemplo, RRRT en Islas Salomón formó a jueces legos tradicionales a los que se les había otorgado cierto grado de poder en áreas rurales con respecto a las órdenes de alejamiento provisionales. No obstante, muchos de estos sistemas existentes se consideraron patriarcales y de dominio masculino. Por consiguiente, RRRT aunó a los jueces legos y las facilitadoras comunitarias voluntarias formadas en el proyecto para tratar de generar un impulso destinado a reformar los procesos subyacentes.

En cuarto lugar, muchas de las OSC de la muestra organizaron campañas de sensibilización a nivel comunitario sobre los derechos de las mujeres para educar a las mujeres y analizar las normas sociales comunitarias que contradicen los compromisos internacionales. Por ejemplo, WCLAC en el Estado de Palestina, organizó debates comunitarios sobre temas tabú, incluidos los estereotipos de género perjudiciales relativos a los roles tradicionales de la mujer en la sociedad que limitan sus oportunidades sociales y educativas. LCDZ colaboró con líderes comunitarios para sensibilizarles sobre los riesgos de los medios de reparación informales y cómo pueden perpetuar la VCMN:

> *Colaboramos con líderes comunitarios para que se comprometieran también con la prevención de la violencia contra las niñas y mujeres con discapacidad en sus comunidades. … prometieron que no se encargarían de casos que implicaran a niñas con discapacidad porque observaron que… al final las terminan casando con la persona que las violó o abusó de ellas ya que, en algunos casos, las familias se preguntaban: «¿Quién se va a casar con esta niña con discapacidad?». Entonces, si alguien abusa de ellas, en lugar de realizar una reparación formal, recurren a una reparación informal para abordar el problema y casan a la niña con el agresor (debate de grupo focal, 22 de noviembre de 2021).*

Las OSC también se enfrentaron a una amplia variedad de desafíos en este ámbito. Entre estos se incluyen las realidades patriarcales de muchos sistemas judiciales informales y los riesgos de rechazo y resistencia de líderes tradicionales y religiosos, entre otros. **Sin embargo, las OSC insistieron en que los sistemas judiciales informales y las normas sociales deben tenerse en cuenta e integrarse mejor en los sistemas formales, puesto que ejercen un gran impacto en la vida de las mujeres.**

4. Funciones de las OSC en el acceso a la justicia por parte de las sobrevivientes de la VCMN y mecanismos para responsabilizar a los agresores

Esta sección explora las funciones que desempeñan las OSC de la muestra que trabajan en espacios judiciales transicionales, así como algunos obstáculos más amplios a los que se enfrentaron las sobrevivientes de la VCMN a nivel individual, social y estructural cuando trataron de acceder a la justicia. Estas OSC desempeñaron papeles importantes al (1) abordar los obstáculos individuales para las mujeres conectando la prevención de la VCMN y el acceso a la justicia como un ciclo; (2) trabajar a niveles estructurales para promover la responsabilidad jurídica y normativa sobre el acceso a la justicia para sobrevivientes de la VCMN, especialmente en espacios judiciales transicionales; y (3)

ayudar para moldear una comprensión más holística de la justicia entre las partes interesadas clave.

En primer lugar, los resultados de la muestra indicaron que las OSC se encuentran en una buena posición para identificar una serie de obstáculos prácticos individuales a los que podrían enfrentarse las sobrevivientes de la VCMN a la hora de acceder a la justicia. Si estos no se abordan, el resto del trabajo dedicado a la mejora de leyes, políticas y sistemas formales podría ser en vano. Aunque la responsabilidad de abordar estos obstáculos recae en última instancia en el Estado, a menudo las OSC desempeñan papeles de apoyo fundamentales, especialmente en entornos frágiles o afectados por conflictos, al crear un ciclo que incluya el acceso a la justicia y la prevención. Las OSC señalaron los riesgos de que las mujeres recurran a sistemas judiciales informales si no se abordan estos obstáculos, así como el círculo vicioso de la VCMN que se genera si no se avanza en el acceso a la justicia. Por ejemplo, LCDZ observa que las mujeres con discapacidad se enfrentan a obstáculos de transporte y comunicación específicos.

En segundo lugar, las OSC de la muestra desempeñaron papeles importantes al ayudar a desmantelar las barreras estructurales que pueden limitar el acceso a la justicia, especialmente en contextos frágiles, judiciales transicionales o afectados por conflictos donde los sistemas formales podrían haber colapsado parcialmente. Esto ayuda a exigir responsabilidades a los sistemas jurídicos y gubernamentales más amplios al llamar la atención sobre los problemas invisibilizados de la VCMN. Por ejemplo, el trabajo de Acbit en el contexto posterior al conflicto de Timor-Leste para recopilar y difundir las historias de cientos de sobrevivientes de la VCMN como parte del proceso de justicia transicional ejerció una presión eficaz en el Gobierno para establecer un fondo de reparaciones para las sobrevivientes, al tiempo que ofreció apoyo práctico para suplir las carencias en la prestación de servicios formales actual y romper los ciclos intergeneracionales de la VCMN.

Debido a la falta de apoyo institucional a nivel nacional y al número limitado de instalaciones que ofrecen asesoramiento en el país, el apoyo psicosocial basado en la comunidad que se proporciona en las actividades de atención postraumática de Acbit suple una gran carencia en la prestación de servicios sanitarios y es muy necesario para la población traumatizada del país, especialmente las víctimas de abuso sexual, [y] el hecho de no atenderlas podría originar ciclos intergeneracionales de trauma que afectarían a futuras generaciones (Acbit, informe final, p. 42).

En tercer lugar, las OSC, especialmente aquellas que operan en contextos frágiles, plantean preguntas más amplias sobre la justicia real en relación con la VCMN. Insisten en una comprensión holística de la justicia que va más allá de la mera perspectiva delictiva para incluir aspectos restaurativos y reparadores para las mujeres. También destacan la importancia de las conexiones entre el trabajo a nivel individual y sistemático en la generación de nuevas leyes y la ruptura de los ciclos intergeneracionales de la VCMN al percibir la justicia en conjunto con el apoyo psicosocial, sanitario y financiero para las sobrevivientes y sus hijos/as. WIGJ observó estas conexiones y complejidades en su labor interregional y las sinergias que surgieron de trabajar en distintos niveles de forma simultánea.

Por último, las OSC de la muestra también identificaron desafíos en dos áreas específicas. La primera fue la gestión de tensiones entre su trabajo para satisfacer las necesidades individuales de las sobrevivientes a fin de lograr una justicia inmediata y su labor para impulsar cambios en las leyes y políticas a nivel de sistema para las futuras generaciones. En este caso se recomendó un enfoque multidimensional. Por ejemplo, WIGJ proporcionó asistencia a las sobrevivientes de la VCMN en la República Democrática del Congo, en combinación con un trabajo de defensa más amplio y una estrategia que detalló las responsabilidades de otros actores y supervisó su progreso. El segundo desafío fue que la milicia y los órganos estatales pueden ser institucionalmente cómplices o perpetradores de la VCMN. Como resultado, puede que estos actores no sean siempre vías seguras para que las mujeres accedan a la justicia.

5. Reforma de leyes y políticas y su implementación durante la pandemia de COVID-19

Solo algunas de las nueve OSC de la muestra recibieron financiación del Fondo Fiduciario de la ONU en 2020 para el trabajo de prevención de la VCMN. LCDZ recibió fondos mediante una segunda subvención del Fondo Fiduciario de la ONU relacionada con la pandemia de COVID-19. **No obstante, muchas OSC reflexionaron sobre cómo se había visto afectado su trabajo de prevención de la VCMN por la pandemia de COVID-19.** Entre otros se incluyen (1) los desafíos relativos a sistemas jurídicos y gubernamentales desbordados o paralizados, (2) desafíos relativos a la implementación de programas y (3) nuevas oportunidades para las OSC como resultado de la pandemia.

La pandemia de COVID-19 creó desafíos inmediatos adicionales para las OSC que trabajaban en el refuerzo de los sistemas jurídicos y normativos. Muchos garantes de derechos formales de los sistemas jurídicos y normativos se vieron desbordados por los nuevos requisitos de la pandemia de COVID-19, y muchas OSC observaron que la VCMN a menudo aumentó. Por ejemplo, en las Islas Salomón, se envió a la mayor parte del personal gubernamental a sus hogares en las áreas rurales, haciendo

imposible las colaboraciones planificadas de las OSC y desbordando aún más los tribunales de justicia con los que RRRT intentaba cooperar. En la India, Pragya también experimentó esta sobrecarga:

Dado que la gestión de la pandemia de COVID-19 requirió que el personal sanitario y la policía se convirtieran en trabajadores de primera línea, no pudieron satisfacer otras necesidades de la comunidad; se involucraron de lleno en la pandemia y no tenían la capacidad necesaria para hacer frente a nada más (debate de grupo focal, 22 de noviembre de 2021).

Varias OSC pudieron actuar como nexo para cerrar las brechas entre las leyes y políticas gubernamentales y las implicaciones para las mujeres y niñas en las comunidades, al ofrecer un sistema de alerta temprana que proporcionaba valoraciones puntuales sobre el impacto de las nuevas políticas. Por ejemplo, Pragya en la India pudo destacar los riesgos de las políticas de cierre de los colegios de enseñanza obligatoria para las niñas, tanto en términos de que las familias priorizan el acceso de los niños a una tecnología digital limitada y del mayor riesgo de matrimonio infantil.

Algunas OSC encontraron nuevas oportunidades y, en este momento, pudieron hacer un buen uso de su compromiso de colaboración preexistente con los sistemas jurídicos y normativos. Por ejemplo, LCDZ ejerció una presión eficaz para que la prevención de la VCMN se considerara un «servicio esencial» y para que los tribunales locales siguieran gestionando los casos de VCMN. También utilizó su relación de confianza con la policía para acceder a permisos de viaje que permitieran a las sobrevivientes de la VCMN asistir a los tribunales y ayudó a garantizar que las necesidades de las mujeres y niñas con discapacidad fueran atendidas en la elaboración de políticas con respecto a los planes nacionales para la pandemia de COVID-19 y la VCMN.

Ocurrió algo positivo, la pandemia de COVID-19 también reforzó nuestra organización. La pandemia de COVID-19 nos golpeó de forma inesperada y nuestra organización no tuvo la capacidad necesaria para gestionar un desastre ni supo cómo seguir implementando la labor sobre violencia sexual y de género durante el mismo. Mediante la financiación del Fondo Fiduciario de la ONU, pudimos revisar nuestros planes de reducción del riesgo de desastres para que fueran integrales, incluida la manera de erradicar la VCM durante un desastre. Esto fue un punto positivo. También cambió la manera en que trabajábamos normalmente porque antes nos centrábamos más en la sensibilización comunitaria en áreas remotas. Pero con la llegada de la pandemia de COVID-19, empezamos a utilizar programas de radio. Llegan a más personas y ayudan a sensibilizar a la comunidad de una zona específica. Como resultado, las cifras aumentaron con respecto a quién puede acceder ahora a la información sobre nuestros servicios (debate de grupo focal, 23 de noviembre de 2021).

Las respuestas de las OSC en el contexto de la pandemia de COVID-19 pusieron de relieve la importancia de establecer relaciones de colaboración y generar confianza con los sistemas jurídicos y gubernamentales más amplios a los que se podría recurrir en tiempos de crisis. Esto permitió que algunas OSC contribuyeran a las respuestas y a la planificación nacional en caso de emergencia de formas que consideraran deliberadamente la necesidad de prevención de la VCMN. Sin embargo, la declaración del estado de emergencia por parte de los Gobiernos también tuvo consecuencias preocupantes en algunos lugares. Asimismo, el uso incorrecto del aumento de los poderes gubernamentales en este momento siguió siendo motivo de preocupación para algunas OSC y pudo contribuir a que se aumentase el control gubernamental sobre las OSC.

Beneficiarias identifican los testimonios de cambio más significativos en el taller de aprendizaje en el distrito de Lakhimpur, Assam. Crédito: Pinak Protim Baruah / Pragya (India)

Conclusiones

De entre las observaciones primordiales que compartieron las nueve OSC de la muestra que trabajaron en la reforma e implementación de leyes y políticas surgieron algunas primordiales. En primer lugar, sus proyectos mostraron **el valor de las funciones de defensa que tienen a menudo las OSC** mediante la acción colaborativa impulsada por la sociedad y la recopilación de pruebas para las reformas normativas y jurídicas. En segundo lugar, las OSC también desempeñan un papel fundamental en el **desarrollo de las capacidades de instituciones y de los garantes de derechos formales** en formas que mejoran su habilidad para prestar servicios en segundo plano, lo que no siempre es fácil de medir, y están desafiando la división entre los sistemas judiciales formales e informales prestando atención a las experiencias de las mujeres de todos estos sistemas. En tercer lugar, se identificó que las OSC **se encontraban en una situación ideal para ayudar a cerrar las brechas entre los sistemas formales e informales** de justicia y prevención a nivel comunitario, y para sensibilizar acerca de los derechos y responsabilidades jurídicos tanto de hombres como mujeres. En cuarto lugar, las OSC desempeñan una serie de funciones al **identificar y ayudar a abordar los obstáculos de las sobrevivientes para acceder a la justicia** y los sistemas que responsabilizan a los agresores y los Estados. Todo esto destaca la importancia de los actores estatales y no estatales que trabajan juntos para prevenir la VCMN, promover el acceso a la justicia y ofrecer mecanismos para responsabilizar a los agresores. Por último, las **circunstancias externas inesperadas, como la pandemia de COVID-19, los conflictos o las emergencias, pueden desbordar los sistemas jurídicos y gubernamentales y reorientar sus prioridades**. Las OSC con relaciones preexistentes con estos sistemas pueden desempeñar un papel fundamental en estos momentos, si cuentan con el apoyo necesario, garantizando que se preste la atención necesaria a la manera en que estas circunstancias pueden afectar a los sistemas de justicia y prevención de la VCMN, y a las voces que pueden contribuir a la creación de nuevas políticas. Las OSC pueden actuar como sistema de alerta temprana para el impacto que ejercen los cambios de las leyes y políticas en las mujeres.

Recomendaciones

Recomendaciones para las y los profesionales

1. **Se necesita un posicionamiento preciso en lo que respecta a la colaboración de las OSC con los sistemas jurídicos y normativos.** Las OSC deben considerar si prefieren trabajar solas o asociarse con otras para adoptar un enfoque colaborativo y decidir qué niveles y puntos de partida de estos sistemas tienen un mayor impacto en su contexto específico para aprovechar los sistemas existentes, en lugar de crear un enfoque paralelo.
2. **Las OSC deben evitar la politización** a través del equilibrio meticuloso de la tarea política de defensa para la prevención de la VCMN a nivel de sistema en la sociedad civil con los riesgos de politizarse por los partidos políticos de su contexto específico. Trabajar con otras OSC para crear un programa de defensa compartido puede evitar la sobreexposición de una OSC, especialmente si el Gobierno se muestra hostil hacia los derechos de las mujeres.
3. **La formación de los garantes de derechos formales gubernamentales y jurídicos para mejorar la prevención de la VCMN puede reforzar todo el sistema**. La colaboración en alianzas multisectoriales es fundamental, pero puede implicar la gestión de dinámicas de poder complejas. El trabajo colaborativo garantiza que las contribuciones de las OSC tengan repercusión en los sistemas de garantía de derechos existentes y que estos se responsabilicen.
4. **Se recomienda buscar formas conectadas y más centradas en las sobrevivientes de cerrar brechas entre los sistemas y actores formales e informales para las leyes y políticas.** Considerar la posibilidad de trabajar para transformar las normas sociales y equipar a las mujeres a nivel comunitario para que comprendan y exijan sus derechos es una parte fundamental de la implementación eficaz de las leyes y políticas para la VCMN.
5. **La interrupción de los ciclos de VCMN requiere la integración del acceso a la justicia en las estrategias de prevención de la VCMN a largo plazo**. Cuando las sobrevivientes de la VCMN pueden acceder a una justicia multidimensional, incluyendo la sanación y el apoyo, se evita el empeoramiento de las consecuencias o la reaparición de la violencia, y se refuerza la rendición de cuentas de los agresores y los garantes de derechos. Esto es especialmente importante en entornos de justicia transicional donde los sistemas estatales y jurídicos pueden haber colapsado parcialmente y necesitan apoyo para la reconstrucción.
6. **Las OSC se pueden convertir en un recurso más amplio para los sistemas jurídicos y normativos en tiempos de crisis**. Los factores externos inesperados pueden repercutir en las leyes y políticas relacionadas con la prevención de la VCMN y ejercer presión en las capacidades y la atención de los sistemas jurídicos y gubernamentales. Las OSC pueden aprovechar sus relaciones existentes e incorporar su experiencia a nuevas políticas y leyes que eviten que se intensifique la VCMN.

Recomendaciones para donantes y responsables de políticas

1. **El ofrecimiento de financiación flexible a largo plazo para la reforma e implementación de leyes y políticas, que necesitan su tiempo, requiere relaciones de confianza y a menudo se ve afectada por factores externos.** Tales factores pueden implicar un retroceso en las ganancias. Los donantes deben reflexionar sobre cómo apoyar este tipo de trabajo y considerar plataformas colaborativas para garantizar un programa compartido a largo plazo.

2. **Apoyo a las OSC para gestionar las relaciones de poder complejas de forma sensible con las partes interesadas de los sistemas jurídicos y gubernamentales formales o informales, que a menudo están altamente politizados**. Usar un marco programático específico impulsado por los donantes o recibir financiación extranjera visible puede poner a la OSC en riesgo. Trabajar a este nivel también consiste en propiciar cambios en la mentalidad y el comportamiento para incorporarlos en los sistemas de poder más amplios.
3. **Desarrollo de formas creativas y flexibles de medir el impacto a nivel sistemático.** Los sistemas de supervisión y evaluación deben reproducir el trabajo de las OSC sobre la influencia y catalización de cambios en los sistemas, así como sobre la convocatoria y capacitación de otras organizaciones. Es posible que los marcadores programáticos habituales de causalidad, impacto y éxito no resulten aplicables. La medición del progreso únicamente a nivel de beneficiario individual es poco probable que registre el cambio a nivel sistemático o el impacto de las leyes y políticas en la siguiente generación.

Recomendaciones para el colectivo de investigación en el ámbito de la erradicación de la VCMN

1. **Adopción de un enfoque interseccional para la investigación de la reforma e implementación de leyes y políticas.** Esto ayuda evitar silos de investigación y explorar los problemas interseccionales de las complejas realidades que viven las diferentes mujeres. También permite centrar aún más la atención en cómo los actores y sistemas jurídicos y normativos formales e informales se interrelacionan para moldear el panorama de prevención de la VCMN de nuevas formas.
2. **Colaboración como investigadores para crear patrones de pruebas sectoriales y multisectoriales, incluido el aprendizaje sectorial de las OSC.** Se puede emplear un enfoque interdisciplinario en las relaciones de poder subyacentes con y entre estos diversos sistemas, incluidas la correlación y la visibilización de tendencias más amplias que se observan en la sociedad civil, especialmente para la prevención de la VCMN.
3. **Documentación de patrones del cambio de los sistemas a largo plazo.** Los investigadores deben examinar con más cuidado y precisión lo que funciona y lo que no a largo plazo para influir sistemas complejos, los papeles indirectos y catalizadores que pueden desempeñar las OSC en ellos, y la base de pruebas en este ámbito.
4. **Uso de metodologías de investigación para la acción más creativas y participativas** que reconozcan el contexto político del trabajo de prevención de la VCMN a nivel sistemático y visibilicen los dilemas problemáticos implicados en el cambio y la implementación de políticas y leyes en diferentes contextos, y muestren las realidades vividas por las mujeres y niñas afectadas y las empoderen como sujetos de investigación.
5. **Consideración de un público específico encargado de la creación de políticas y generación de resultados inmediatos adaptados** que ayuda en hacer que el trabajo de los investigadores sea accesible y pertinente para las personas encargadas de las políticas jurídicas y gubernamentales y los donantes, y no solo para la comunidad de investigación. Esto dará lugar a una mayor aceptación de los hallazgos en formatos accesibles que reflejen las realidades a las que se enfrentan las personas encargadas de las políticas.

MÁS INFORMACIÓN

La autora de este resumen es Selina Palm; este forma parte de una serie de resúmenes elaborados por el Fondo Fiduciario de la ONU. Para ver un análisis de síntesis más exhaustivo sobre el que se basa el presente resumen y otros de la misma serie, consulte el Centro de aprendizaje del Fondo Fiduciario de la ONU.

Visite la Biblioteca de evaluación del Fondo Fiduciario de la ONU para acceder a más de 100 evaluaciones externas de proyectos patrocinados por el Fondo Fiduciario de la ONU, incluidas la mayoría de las reseñadas en este resumen. En la biblioteca se pueden realizar búsquedas por país y temática.

Para obtener más información sobre este producto, póngase en contacto con el Fondo Fiduciario de la ONU en untf-evaw@unwomen.org.

Referencias recomendadas: Palm, S. (2022), «Strengthening a legal and policy environment to prevent violence against women and girls» (Refuerzo de un entorno jurídico y normativo para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas), serie de resúmenes Aprendiendo de la práctica), n.º 10 (Nueva York, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer).

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a la autora y no representan necesariamente las opiniones de ONU-Mujeres, las Naciones Unidas ni ninguna de sus organizaciones afiliadas.

Agradecimientos: este resumen ha sido elaborado por el Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer con el apoyo de una persona donante y el asesoramiento incalculable de OSC, el personal de ONU Mujeres y los integrantes del grupo de asesoramiento externo. En especial, nos gustaría dar las gracias al personal de los nueve proyectos del Fondo Fiduciario de la ONU, cuyas conclusiones extraídas de la práctica, informes y experiencias son la esencia de este resumen. Estos proyectos son ActionAid de Myanmar, la Asamblea de Cooperación por la Paz de El Salvador, Associacaon Chega Ba Ita de Timor-Leste, Leonard Cheshire Disability Zimbabwe, Pragya de India, la Rainbow Sky Association of Thailand de Tailandia, el Regional Rights Resource Team of the Pacific Community de las Islas Salomón, el Women's Centre for Legal Aid and Counselling del Estado de Palestina y Women's Initiatives for Gender Justice de la República Democrática del Congo, Libia, Sudán y Uganda.

Acerca del Fondo Fiduciario de la ONU: El Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer (Fondo Fiduciario de la ONU) es el único mecanismo mundial de concesión de subvenciones dedicado a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Gestionado por ONU Mujeres en nombre del sistema de las Naciones Unidas desde su establecimiento en 1996 por la resolución 50/166 de la Asamblea General, el Fondo Fiduciario de la ONU ha concedido 198 millones de dólares estadounidenses destinados a 609 iniciativas de 140 países y territorios.

220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen