



Evaluación Regional de Acceso a la Justicia como mecanismo de
prevención para acabar con las violencias contra las mujeres
2011-2015

ONU MUJERES
OFICINA REGIONAL PARA LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE (ACRO)



Equipo de evaluación: Leitmotiv, Sociedad cooperativa Andaluza de interés social

Carmen Manaute - Coordinadora y especialista en evaluación

Sonia Tomás - Especialista en género y evaluación

Alina Ramírez - Especialista en violencia de género

María Naredo - Especialista en derechos humanos y violencia de género

Jorge Vivar – Especialista en evaluación

Sevilla, 22 de Septiembre de 2016

Este informe ha sido elaborado por un equipo de evaluadores independiente, comisionado por la ONU Mujeres Oficina Regional para las Américas y el Caribe. Como tal, las opiniones expuestas en este informe representan las conclusiones a las que ha llegado el equipo sobre la base de la investigación realizada durante la evaluación y, por tanto, no necesariamente refleja las opiniones ONU Mujeres.

Cualquier comentario en cuanto a este informe puede ser remitido por correo electrónico:

info@leitmotivsocial.com

Contenido

Índice de tablas y figuras	4
Resumen ejecutivo	6
1. El acceso a la justicia de las mujeres que enfrentan violencia en el contexto Latinoamericano.	16
2. Marco de actuación de ONU Mujeres en el ámbito del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en la región.	25
3. Propósito, objetivos y alcance de la evaluación.	28
4. Enfoque y metodología de la evaluación.	29
5. Principales hallazgos y análisis de la información.	32
6. Conclusiones.	65
7. Recomendaciones.	71
8. Lecciones aprendidas.	75
9. Buenas prácticas	78

ANEXOS

Anexo 1. Estudios de caso.

- 1.1. Brasil
- 1.2. Caribe anglófono
- 1.3. Guatemala
- 1.4. México

Anexo 2. Términos de Referencia.

Anexo 3. Matriz de evaluación.

Anexo 4. Fuentes de información.

- 4.1. Listado de entrevistas realizadas.
- 4.2. Documentación y webs consultadas.

Anexo 5. Técnicas aplicadas.

- 5.1. Guiones genéricos para entrevistas.
- 5.2. Guía de estudios de caso.
- 5.3. Encuesta On-line.

Índice de tablas y figuras

Tabla 1.- Leyes y planes en materia de VCM en América Latina.....	Error! Bookmark not defined.	8
Tabla 2.- El poder judicial y el Ministerio Público como productores de datos.....		21
Tabla 3.- Presencia de ONU Mujeres en la Región ALC.....		26
Tabla 4.- Procesos de capacitación		43
Figura 1.- Total nº femicidios/feminicidios 2014 Observatorio Igualdad de Género para ALC (CEPAL).....		22
Figura 2.- Campaña UNETE del Secretario General de NNUU. Elaboración propia		25
Figura 3.- Teoría de Cambio. Elaboración propia.....		27
Figura 4.- Recomendación 33 de CEDAW. Elaboración propia		34
Figura 5.- Rol de ONU Mujeres. Elaboración propia.		35
Figura 6.- Documentos estratégicos de ONU Mujeres. Elaboración propia		47
Figura 7.- Presupuesto de las Oficinas País en el periodo evaluado. Elaboración propia		53
Figura 8.- Evolución del gasto destinado por las Oficinas país a AAJ en el período evaluado. Elaboración propia ..		55

ACRÓNIMOS

AAJ	Acceso a la Justicia
ALC	América Latina y Caribe
BANAVIM	Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia Contra la Mujeres (México)
CAMI	Casas de Atención a las Mujeres Indígenas
CEDAW	Comité para Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (por sus siglas en inglés)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNMH	Comisión Nacional de Memoria Histórica (Colombia)
COIP	Código Orgánico Integral Penal (Ecuador)
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales de Indígenas (Paraguay)
CONATRI	Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (México)
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (por sus siglas en inglés)
DDHH	Derechos Humanos
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (México)
FFAA	Fuerzas Armadas
FELCV	Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (Bolivia)
FALCSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres (México)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MAI	Modelo de Atención Integral (Guatemala)
MCO	Oficina Multi-país (por sus siglas en inglés)
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIMP	Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable (Perú)
MP	Ministerio Público (Guatemala)
MPS	Mujer, Paz y Seguridad
NNUU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OAV	Oficina de Atención a la Víctima (Guatemala)
OFP	Organización Femenina Popular (Colombia)
OJ	Organismo Judicial (Guatemala)
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PGN	Procuraduría General de la Nación (Colombia)
PGR	Procuraduría General de la República (México)
PNC	Policía Nacional Civil (Guatemala)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Programa Regional Indígena
SG	Secretario General
SNPASE	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (México)
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Colombia)
UNIMUJER-ODAC	Unidades Especializadas de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia (El Salvador)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNP	Unidad Nacional de Protección (Colombia)
VCM	Violencia contra las Mujeres
VCM/N	Violencia contra las Mujeres y las Niñas
VdG	Violencia de Género

RESUMEN EJECUTIVO

1. El acceso a la justicia de las mujeres que enfrentan violencia¹ en el contexto Latinoamericano.

La violencia contra las mujeres constituye uno de los principales desafíos de Derechos Humanos (DDHH) en América Latina y el Caribe (ALC). Los Estados de la región han asumido los principales compromisos internacionales en materia de DDHH de las mujeres y lucha contra la violencia contra las mujeres y niñas (VCM/N)².

En la última década se ha producido una mejora en los marcos normativos de países de la región, en materia de prevención, atención, protección, justicia y reparación para las víctimas de VCM/N. Un buen número de países han avanzado aprobando leyes integrales frente a la VCM y en la tipificación del femicidio/feminicidio. Si bien solamente diez países de América Latina y el Caribe implementan leyes integrales, todos los estados de la región cuentan con algún tipo de legislación frente a la violencia intrafamiliar y la mayoría también dispone de un plan de acción para enfrentar la violencia contra las mujeres.

También se han producido avances en los sistemas de información de datos sobre prevalencia y magnitud de la violencia que enfrentan las mujeres. Aunque los déficits de información cuantitativa persisten³, en la última década los países de la región están trabajando para armonizar los datos sobre la prevalencia de la VCM y en la construcción de registros únicos o de observatorios que permitan conocer mejor la magnitud del problema⁴.

A pesar de los avances logrados los mecanismos de seguimiento de los tratados (Comité CEDAW y MESECVI) y los principales organismos del sistema interamericano de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos), han identificado problemas estructurales que obstaculizan el acceso y obtención de justicia frente a la violencia contra las mujeres que demuestran que la lucha contra la impunidad y la realización de los derechos humanos de las mujeres requiere de importantes mejoras en el conjunto de instituciones con responsabilidades en el acceso a la justicia.

2. Marco de actuación de ONU Mujeres en el ámbito del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en la región.

El acceso a la justicia de mujeres y niñas víctimas de violencia es una de las áreas clave en las que trabaja ONU Mujeres, como una de las estrategias puestas en marcha para poner fin a la violencia y discriminación que afecta a las mujeres y las niñas en todos los países de la región.

A nivel regional ONU Mujeres ha llevado a cabo diversas estrategias con el **objetivo** último de **reducir los altos índices de impunidad ante la VCM/N que existen en la región, para enviar un mensaje inequívoco de no tolerancia a las diferentes formas de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas**. A través del ejercicio de evaluación, se han identificado tres grandes grupos de **estrategias**:

¹El equipo evaluador utiliza el término “víctima”, para, en línea con la utilización conceptual de los Comités de vigilancia de los tratados relacionados con la temática (Comité CEDAW, MESECVI), hacer referencia a mujeres que han vivido experiencias de violencia, y el concepto “sobreviviente” para referirnos a las mujeres que, tras enfrentar la violencia, han emprendido un proceso de recuperación. A ambas categorías nos referimos también como “mujeres que han enfrentado violencia”.

² El equipo evaluador se refiere de manera indistinta a la violencia contra las mujeres con las siglas VCM y la violencia contra las mujeres y las niñas con el uso de las siglas VCM/N, por ser una fórmula que permite hacer más ágil la lectura de un documento que incorpora numerosas referencias a estos conceptos. Así mismo, se entiende que bajo el concepto violencia (singular) se engloban las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres y las niñas.

³ Informes de seguimiento para el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al MESECVI o los informes referidos a consensos regionales, así como publicaciones de la CEPAL, UNFPA y OPS. La falta de estadísticas referentes a violencia contra las mujeres ha sido constatado por distintos Estados partes.

⁴Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág. 34.

- *Legislación, marcos normativos y políticas públicas* mediante: (1) trabajo con órganos legislativos, ejecutivos y judiciales para lograr cambios de cara a una armonización legislativa nacional con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, (2) elaboración e implementación de políticas públicas y planes de actuación sensibles al género, así como también (3) acompañamiento en su implementación.
- *Instrumentos de protección, justicia y reparación*, que ONU Mujeres ha apoyado con el objetivo de fortalecer las obligaciones de los Estados para garantizar que los respectivos sistemas de justicia operen y funcionen con todas las garantías de protección a derechos humanos. Las estrategias llevadas a cabo han estado dirigidas a proveer una cadena de justicia vinculada con los componentes de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, reparación y rendición de cuentas (Recomendación General -RG33- del Comité de la CEDAW en materia del acceso de las mujeres a la justicia) garantizando de esta manera una actuación por parte de los estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (Art. 7 b Convención Belem do Pará).
- *Fortalecimiento de titulares de derechos*, principalmente, a partir de dos estrategias, por un lado, ONU Mujeres ha contribuido a fortalecer procesos de empoderamiento con organizaciones de mujeres (liderazgos femeninos) y, por otro, ha apoyado cambios en los imaginarios de la población masculina (masculinidades). Ambas estrategias han pretendido promover la exigibilidad, el ejercicio y goce del derecho a vivir una vida libre de violencia⁵, y en último término, ha contribuido también a que los mecanismos de rendición de cuentas sean operativos y eficaces, así como a generar cambios en las culturas patriarcales que caracterizan las sociedades de ALC.

El **enfoque** de trabajo se ha centrado en el fortalecimiento tanto de las personas titulares de derechos, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, como de titulares de obligaciones, que van desde entidades gubernamentales a instituciones legislativas y judiciales. Adicionalmente, se han llevado a cabo acciones y programas conjuntos con varias agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) con presencia en los respectivos países.

3. Propósito, objetivos y alcance de la evaluación.

El propósito principal de esta evaluación regional es el de **documentar el trabajo realizado por ONU Mujeres** para incrementar y facilitar el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la justicia y poner fin a la impunidad en la región de América Latina y el Caribe así como **analizar sus logros y resultados y extraer lecciones aprendidas** que sirvan de base para el diseño de un programa regional en la materia.

De manera concreta los *objetivos específicos* de esta evaluación *formativa* son:

1. Valorar la pertinencia del enfoque utilizado por ONU Mujeres para garantizar el acceso a la justicia como mecanismo para eliminar la VCM/N a nivel regional, nacional y local, así como su valor añadido en esta área temática.
2. Evaluar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones desarrolladas en relación a la obtención de los resultados y objetivos definidos en los Planes Estratégicos del 2011-2013 y del 2014-2017 de ONU Mujeres en esta materia.
3. Identificar aprendizajes así como metodologías y recursos susceptibles de ser replicados.

⁵Este resultado es, asimismo, complementario con otra de las áreas programáticas claves de ONU Mujeres, la eliminación de la VCM.

4. Analizar los principales obstáculos, factores sociales, políticos, culturales y limitaciones legales que se configuran como causas estructurales de impunidad y de violación de los estándares internacionales de derechos humanos en los países objeto de estudio.
5. Identificar algunos de los principales avances obtenidos en la región y proponer recomendaciones que puedan ser aplicables al enfoque estratégico de ONU Mujeres en esta materia.

El **alcance temporal** de la evaluación abarcó del año 2011 hasta la fecha de inicio del proceso evaluativo, noviembre de 2015. Por su parte, el **alcance geográfico** se extendió a toda la región ALC, cubriendo el ámbito territorial de la cartera de intervenciones de ONU Mujeres que llegó, con mayor o menor intensidad, a gran parte de los países de la región.

4. Enfoque y metodología de la evaluación.

De acuerdo a los términos de referencia, el **enfoque** de la evaluación se ha centrado en el **análisis de la contribución** a nivel regional de ONU Mujeres, a través de sus programas e intervenciones en Acceso a la Justicia (AAJ) y contra la VCM/N. El marco metodológico del ejercicio siguió un enfoque mixto aunque principalmente cualitativo⁶. Para el levantamiento de datos se utilizaron distintas **herramientas de recolección** para garantizar una triangulación de la información consistente. Las herramientas empleadas han sido las siguientes: (1) **análisis documental** que comprendió el estudio de documentos internos de ONU Mujeres y de documentos externos procedentes de diferentes fuentes de alcance nacional, regional e internacional, (2) **entrevistas semi-estructuradas en profundidad, individuales y grupales** a un total de 137 personas en 17 países. (3) **encuesta en línea** a las personas participantes en cursos o talleres de capacitación en varias oficinas de la región.

La recogida de datos cubrió el área geográfica de América Latina y los países anglófonos del Caribe. En este abanico, se seleccionaron cuatro países como **estudios de caso**: Brasil, Guatemala, México y el Caribe anglófono, con visitas de campo en los tres primeros.

5. Principales conclusiones de la evaluación

En relación al análisis de relevancia y pertinencia.

- Las intervenciones de ONU Mujeres sobre acceso a la justicia como mecanismo de prevención a la VCM/N en la región, son **altamente pertinentes y relevantes** en un contexto de gran impunidad y de persistencia de barreras que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia. De los cinco pilares de la responsabilidad institucional para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres establecidos por la Recomendación 33 de la CEDAW⁷, **el trabajo de ONU Mujeres en la región destaca por su orientación a la mejora de la justiciabilidad de la VCM/N y al incremento de la calidad de la respuesta de los sistemas de justicia.**



- Las oficinas de ONU Mujeres han desarrollado acciones en **áreas estratégicas** para mejorar el acceso a la justicia en materia de VCM que se inscriben en una **lógica muy adecuada**: la del **fortalecimiento de los**

⁶ El término mixto se refiere a que la evaluación utiliza tanto métodos cuantitativos como cualitativos de recolección y análisis de datos.

⁷ (Justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, rendición de cuentas y sistemas de reparación a las víctimas).

“titulares de obligaciones” para la asunción de responsabilidades bajo el estándar de la *debida diligencia* (lo que abarca no sólo la producción legislativa, sino también la obligación de hacer realidad los derechos) y la del *empoderamiento de las “titulares de derechos”* para la mejora de las vías jurídicas y las posibilidades de reclamar dichos derechos.

- La doble estrategia de trabajo con titulares de obligaciones y titulares de derechos, ha contribuido a lograr un *nivel de incidencia destacable* en el posicionamiento de los temas en la agenda política, en el impulso de iniciativas legislativas y en la generación de jurisprudencia con perspectiva de género. Ello, le confiere un *rol de intermediación relevante con gran potencial transformador y un valor añadido* respecto al trabajo de otras agencias.
- A nivel de los *titulares de obligaciones*, ONU Mujeres en la región ha establecido alianzas con el poder legislativo, para impulsar avances legales, y con dos sectores institucionales estratégicos para avanzar en el ámbito de la implementación normativa: los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y las instituciones encargadas de la investigación y la función juzgadora en el sistema de justicia. Existe menos trabajo con instancias calificadas como “puertas de acceso” al itinerario de AAJ, como sector salud y policía en su función de receptora de denuncias.
- A nivel de los *titulares de derechos* la mayor parte de las oficinas trabaja en alianza con las OSC, socio estratégico y actor central desde el enfoque del empoderamiento. ONU Mujeres ha acompañado a redes de OSC de diferente tipo, ha apoyado a defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres en general y, en algunos países, existe un fuerte trabajo con organizaciones de mujeres indígenas. En el trabajo de apoyo a “titulares de derechos”, destacan las acciones para facilitar el acceso a la información sobre derechos y servicios, el apoyo técnico al litigio estratégico, la elaboración de informes a Comités de Naciones Unidas y la potenciación de redes y mesas de articulación.



- Desde el *punto de vista estratégico* el trabajo de ONU Mujeres, durante el periodo evaluado, ha estado orientado principalmente por los lineamientos establecidos por el marco internacional y regional de CEDAW y la Convención Belem do Pará. Debido a que, en el periodo evaluado, ONU Mujeres se encontraba en una fase de diseño y articulación institucional en el ámbito regional, hasta el año 2015 ONU Mujeres no ha contado con un instrumento programático regional que armonizara el trabajo de las oficinas sobre acceso a

la justicia en materia de VCM⁸. El diseño de este marco programático está entre las prioridades de la oficina regional siendo este ejercicio de evaluación una herramienta importante para recoger información, documentar experiencias y lecciones aprendidas y orientar la estrategia de ONU Mujeres en los próximos años.

En relación al análisis de eficacia.

- En la región de ALC, las oficinas país de ONU Mujeres han centrado gran parte de sus esfuerzos en el [desarrollo e implementación de políticas públicas sensibles al género](#) que han apoyado la implementación de las legislaciones emergentes que se han ido aprobando en los respectivos Congresos Nacionales. Uno de los retos actuales sería la operativización y dotación de recursos a tales políticas para garantizar su despliegue y accionar a partir de planes operativos donde se señalaran actividades concretas, responsabilidades y recursos.
- Por otro lado, a nivel regional, un hito importante ha sido la elaboración y difusión del *“Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”*, que ha servido de guía en algunos países, como es el caso de Brasil y Ecuador, para que las instituciones nacionales pertinentes tuvieran un instrumento práctico que guiara el abordaje sobre la investigación de las muertes violentas de las mujeres desde una perspectiva de género. El papel de las oficinas de ONU Mujeres ha estado focalizado en su difusión y acompañamiento para que dichas instituciones lo adaptaran a la realidad y al contexto legislativo e institucional propio de cada país. El resto de oficinas país (Bolivia, Guatemala, Colombia, México, Paraguay, El Salvador, Chile, Uruguay y la oficina Multi-país para el Caribe anglófono) han apoyado a los poderes públicos en el diseño, elaboración y/o difusión de diversos instrumentos y protocolos de actuación cuyo denominador común ha sido la incorporación de un enfoque de derechos de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia en momentos claves de la cadena de justicia así como la promoción de la igualdad de género.
- Todas las oficinas de ONU Mujeres en la región han elaborado [una cantidad amplia y muy diversa de publicaciones, análisis e investigaciones sobre diferentes aspectos relacionados con el AAJ de mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia](#). En esta línea destaca por ejemplo el trabajo de México en relación a los informes sobre las causas y consecuencias del feminicidio, ya que no solo ofrecen un diagnóstico exhaustivo de la situación, sino que también han contribuido a visibilizar la problemática y ubicarla así en la primera línea del debate político del país. A pesar de la amplitud del trabajo realizado no se ha contado con una verdadera estrategia regional de gestión del conocimiento que guie, ordene y sistematice todos los esfuerzos realizados, y que potencie de manera sistemática la difusión e intercambio de productos más allá de las fronteras nacionales y posibilite un aprovechamiento de experiencias, aprendizajes y metodologías. Si existen ejemplos de esfuerzos recientes en esta línea como el programa regional sobre femicidio/feminicidio *“Mayor Acceso a la Justicia para Abordar las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio) en América Latina y el Caribe”*.

⁸El trabajo en materia de AAJ en los casos de VCM aparecía en los planes estratégicos globales de ONU Mujeres, aunque de una manera muy genérica. Igualmente ha existido un documento estratégico⁸ elaborado en el marco de la Campaña Únete del Secretario general de la ONU que establecía las líneas estratégicas de la campaña en el ámbito concreto del acceso a Justicia para el período 2011-2015.

- En todas las oficinas país de la región de ALC se han impulsado diferentes procesos de **formación y/o capacitación con distintos operadores de justicia**. Las temáticas abordadas han sido básicamente introductorias y centradas en un enfoque de sensibilización, más que en procesos de formación teórico-prácticos sobre el significado transformador de una justicia con enfoque de género y basada en los derechos de las mujeres. La institucionalización de estos procesos de formación sin embargo solo se ha logrado en dos países, Guatemala y Ecuador, donde se ha conseguido crear alianzas con universidades y/o instituciones públicas para garantizar su continuidad en el tiempo.
- En materia de rendición de cuentas, el ejercicio de evaluación ha constatado como se han invertido esfuerzos en la **puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y reparación ante los casos de VCM**, aunque con una intensidad desigual a nivel de las diferentes oficinas país. **A nivel regional**, ONU Mujeres ha apoyado la realización del reporte anual 2013-2014, de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) sobre VCM⁹ y, por otra parte, desde el 2015, está llevando a cabo un proyecto para armonizar las estadísticas sobre femicidio/feminicidio con la Cumbre Judicial Iberoamericana. **A nivel de país** destaca la trayectoria de trabajo de México en materia estadística y de registros administrativos sin olvidar las experiencias del trabajo de análisis de sentencias realizado en Colombia y Ecuador, o Brasil, de cara a visibilizar y aportar datos estadísticos sobre la magnitud y características de los asesinatos de mujeres en todo el país¹⁰; y otra iniciativa, orientada a medir la tolerancia de operadores de justicia frente a la violencia contra las mujeres. De manera generalizada las oficinas país también ha prestado apoyo tanto a los gobiernos como a las OSC en la elaboración de los informes oficiales y los informes “sombra” ante la CEDAW.
- La **cooperación Sur-Sur** mantenida entre diferentes oficinas país ha sido valorada como un **factor innovador** en el proceso de evaluación realizado, por ejemplo a través de webinars que se han ido realizando sobre diferentes temas, si bien no se trata de una práctica generalizada.
- El ejercicio de evaluación ha evidenciado algunas **limitaciones y ausencias** en el trabajo de ONU Mujeres de cara a facilitar el AAJ a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia: (1) En primer lugar, el trabajo de las oficinas país se ha dirigido, casi exclusivamente, a algunas de las principales, pero no únicas, manifestaciones de VCM, como son la violencia sexual, la violencia física y/o el femicidio. Únicamente México tiene un enfoque de AAJ de las mujeres ante cualquier vulneración de sus derechos, no solo ante los episodios de violencia, habiendo trabajado de manera específica la vulneración de los derechos políticos. (2) Tomando como referencia la cadena de justicia y las recomendaciones de la CEDAW -R33- en materia de acceso de las mujeres a la justicia, se ha identificado un trabajo más limitado en dos de los eslabones del itinerario judicial, por un lado las puertas de entrada y, por otro el apoyo para la elaboración y creación de mecanismos de rendición de cuentas eficaces y operativos en los respectivos sistemas de justicia así como la reparación. En ambos casos ha habido avances importantes en algunos países de la región que pueden servir de ejemplo para el resto de países. (3) Un tercer aspecto importante a reforzar en la mayor parte de las oficinas país de ONU Mujeres sería todo lo relacionado con la institucionalización de los procesos de formación y/o capacitación llevados a cabo.
- En todos los países analizados el patriarcado y los estereotipos de género existentes en los sistemas nacionales de justicia, pero también en la sociedad en general, han sido valorados como uno de los

⁹http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37271/S1500498_en.pdf?sequence=4

¹⁰Mapa de la Violencia, 2015.

principales obstáculos con los que se enfrentan las mujeres cuando acceden a los respectivos sistemas de justicia. Conseguir romper con los estereotipos de género y luchar contra las sociedades patriarcales es un horizonte a tener siempre en cuenta en todo el trabajo que abogue por la defensa y exigibilidad de los derechos de las mujeres, para así alcanzar sociedades más justas e igualitarias. Ante esta situación, muchas de las oficinas han implementado acciones y/o estrategias cuya finalidad se ha centrado en la eliminación y/o minimización de dichos prejuicios de género aún presentes en los abordajes y práctica profesional de los y las respectivos operadores de justicia; pero también en los imaginarios de la sociedad en general.

En relación al análisis de eficiencia.

- ONU Mujeres es una de las agencias del SNU que cuenta con menores recursos para el desarrollo de su mandato institucional. Su dependencia de donantes externos es alta y, en algunas materias, entra en confluencia con otras agencias del sistema que, por sus respectivos mandatos, trabajan con grupos de población o en temáticas compartidas con ONU Mujeres. La existencia de esos espacios comunes es positiva, en cuanto al refuerzo que supone trabajar un mismo tema desde diferentes perspectivas, pero exige un esfuerzo importante de coordinación interagencial de cara a asegurar la complementariedad del trabajo y la ausencia de espacios, lagunas o problemáticas que no sean abordadas por ninguna agencia.
- La limitación de recursos tiene su traducción directa en la presencia de ONU Mujeres en los países de la región, y en la reducida plantilla de la que dispone en cada uno de ellos, aunque su número es variable de unas oficinas a otras. En cuanto al perfil de las personas contratadas, este suele ser en su mayoría generalista, ya que, dada la limitación de los fondos disponibles de la institución, ésta ha optado por contratar a personal con capacidades más generales que puedan abordar temas distintos. El déficit en el personal disponible se traslada también a la oficina regional, lo que impacta directamente en su capacidad para abordar las peticiones de apoyo de las diferentes oficinas país. Teniendo en cuenta esta limitación de recursos y las contribuciones de ONU mujeres en el ámbito evaluado, el nivel de eficiencia logrado con su trabajo se considera más que satisfactorio.
- La procedencia de los recursos invertidos en AAJ han sido externos (fondos *non-core*) en una cuantía importante. Se trata de recursos vinculados a la realización de intervenciones concretas, que aunque se encuentran en el plan de trabajo de ONU Mujeres, responden a las preferencias o prioridades de la institución donante. Esto hace que se corra el riesgo de dispersión entre las intervenciones puestas en marcha, reduciendo el posible impacto del trabajo de ONU Mujeres en el país.

En relación al análisis de sostenibilidad.

- Del análisis de los datos recogidos a lo largo del proceso de evaluación, se han identificado una serie de aspectos exitosos que son comunes a todos los países en los que ONU Mujeres ha intervenido: (1) la alta capacidad de incidencia a nivel político y legislativo; (2) la visibilización de la magnitud de la violencia de cara a la rendición de cuentas y a la toma de decisiones; (3) la instalación de capacidades en las instituciones con las que colabora, así como (4) el apoyo a las OSC en las iniciativas que impulsan, en su labor de control y denuncia, ante las instituciones públicas.
- Tras estos aspectos exitosos, se encuentran tres elementos que, si bien de manera individualizada resultan insuficientes para lograr cambios, su confluencia ha permitido generar transformaciones y avances en AAJ en materia de VCM. Estos elementos son: (1) la posición de agencia internacional de ONU Mujeres que la ubica, de partida, en una situación privilegiada, (2) el trabajo que desarrolla desde un enfoque de DDHH, que

traslada un mensaje a los Estados de responsabilidad, y desde un enfoque de género, que le permite contextualizar la VCM y las barreras en el acceso a la justicia y trabajar en alianza con los y las titulares de derechos, y finalmente, (3) la generación de productos y propuestas rigurosas y de calidad.

- En el período evaluado ONU Mujeres ha venido trabajando con **actores** representantes de los tres poderes del Estado. Dentro de estas tres categorías, además de mantener las relaciones con las instituciones con las que viene realizando un trabajo sostenido en el tiempo, sería conveniente iniciarlas con otros actores: (1) A nivel de **Gobierno**, por ejemplo, además de continuar el trabajo que se está realizando con los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer, sería importante abrir puertas con ministerios estratégicos, especialmente, con el sistema judicial (Ministerio de Justicia) y con la policía (Ministerio del Interior), así como con el Ministerio de Salud, desde su papel de detección de casos y de denuncia. (2) A nivel **legislativo** se trataría de mantener las alianzas logradas con las Comisiones de género y/o violencia así como el trabajo con grupos de Congresistas, desarrollando un trabajo de interlocución sostenido en el tiempo. (3) En cuanto al **poder judicial** e instituciones ligadas al sistema de justicia resulta fundamental mantener, o iniciar en su caso, relaciones tanto a nivel de altas instancias del sistema, en términos de crear jurisprudencia y asegurar investigaciones con perspectiva de género, como a nivel de las escuelas judiciales y los centros de formación del ministerio público o de las defensorías, de cara a la institucionalización de la capacitación de actores fundamentales en toda la cadena de justicia.

En relación al análisis sobre el principio de igualdad y no discriminación.

- Todas las personas consultadas señalan las múltiples limitaciones a las que tienen que hacer frente las **mujeres indígenas y/o afrodescendientes** cuando acceden a los respectivos servicios de justicia, ya sea ésta justicia ordinaria o ancestral. Ante esta situación, **ONU Mujeres ha llevado a cabo diversas acciones**: (1) por un lado, la **generación de productos de conocimiento** y publicaciones, (2) así como ha contribuido también a crear **espacios de diálogo** para, de esta forma, crear vínculos y establecer puntos de conexión entre los sistemas de justicia ordinaria e indígena. (3) Por otro lado, también ha **fortalecido** a algunas de las más importantes **organizaciones indígenas** existentes en los respectivos países u organizaciones de mujeres indígenas en particular. En este sentido, destaca la labor realizada en Paraguay, Ecuador, México, Brasil y Guatemala. (4) Otro trabajo destacado positivamente ha estado relacionado con los **procesos de formación** llevados a cabo con mujeres indígenas en México y Bolivia, en el marco de convenios y/o acuerdos con instituciones públicas o universidades. (5) Por último mencionar la experiencia de las **Casas de la Mujer Indígena** en México, espacios desde los que se trabajan aspectos de prevención, detección y canalización por la vía judicial de casos de VCM indígenas.
- A pesar de todos los esfuerzos señalados, tanto la documentación revisada como las personas consultadas durante el ejercicio de evaluación, evidencian como este **trabajo** de ONU Mujeres para facilitar el AAJ a mujeres indígenas, afrodescendientes o mujeres en zonas rurales es **todavía puntual y necesita ser reforzado**, más si se tiene en cuenta la realidad y contexto en los respectivos países, sobre todo en aquellos países con un alto porcentaje de población indígena y/o afrodescendiente.

6. Recomendaciones.

A continuación se recogen una serie de recomendaciones dirigidas tanto a la oficina regional como a las oficinas país. En algunos casos se trataría de dar continuidad a enfoques o líneas de trabajo ya iniciadas y que se han revelado especialmente exitosas y en otros de promover, impulsar o potenciar estrategias para mejorar, visibilizar y facilitar el trabajo que se viene realizando en el ámbito del AAJ.

Recomendaciones para la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe

- Disposición de un marco programático regional, adaptable a las especificidades nacionales y asentado en una visión global de las obligaciones internacionales y regionales de los Estados en materia de AAJ, que conecte la realización de los derechos de las mujeres en todas las fases del itinerario de AAJ.
- Promoción de un enfoque común de trabajo en todas las oficinas país, basado en tres pilares: derechos humanos, igualdad de género e interseccionalidad.
- Producción de herramientas, informes y protocolos que guíen la labor de incidencia de las oficinas en la línea del protocolo regional para la investigación de femicidios/feminicidios.
- Intensificación del trabajo de facilitación de espacios de relación y articulación entre (y con) organizaciones de mujeres a nivel regional.

Recomendaciones para la Oficina Regional y para las oficinas país

- Promover el litigio estratégico como herramienta de transformación.

- Aprovechamiento de la experiencia acumulada en instrumentos de rendición de cuentas de algunas oficinas país.
- Diseño de una estrategia de gestión del conocimiento que visibilice el trabajo realizado, facilite el intercambio de aprendizajes y fomente la posibilidad de réplica entre los países.

Recomendaciones para las oficinas país de ONU Mujeres

- Complementar el Mapeo de instituciones receptoras y estratégicas realizado por las oficinas país con la identificación de instituciones (y personas) aliadas en posiciones clave de la estructura del poder público (legislativo, ejecutivo, judicial) incluyendo la identificación del rol estratégico de cada instancia, la detección de la capacidad de conectar o hacer de puente con otras que también sean fundamentales para el trabajo en AAJ.
- Potenciar la incidencia para la institucionalización de las buenas prácticas: el ejemplo de la capacitación.
- Impulso para facilitar el derecho de las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales al acceso a la justicia.

7. Buenas prácticas

A lo largo del proceso de evaluación se han identificado una serie de líneas de trabajo que por sus características y sus resultados se han revelado como buenas prácticas y con un alto potencial de ampliación y réplica en otros países.

- ✓ El apoyo a las OSC ante los **litigios estratégicos** ha contribuido a generar un doble efecto, tanto a nivel de jurisprudencia como de fortalecimiento de las OSC querellantes. El trabajo de ONU Mujeres fortaleciendo las organizaciones de mujeres que impulsan como querellantes o apoyan y sostienen tales litigios, ha contribuido no solo a generar jurisprudencia a nivel nacional, regional o internacional, sino que también ha fomentado y fortalecido el rol de incidencia de dichas organizaciones de mujeres.
- ✓ La **sistematización y publicación de sentencias** judiciales con enfoque de género frente a los delitos de VCM ha facilitado la disposición de herramientas y guías para la práctica profesional de los distintos órganos judiciales. Estas publicaciones representan una herramienta excelente para jueces y juezas, magistrados y magistradas, ubicados en cualquier país, puesto que ofrecen insumos, análisis y fundamentaciones para realizar futuros dictámenes judiciales desde un enfoque de género y basado en los DDHH. Además son un instrumento especialmente relevante para el seguimiento y monitoreo de las decisiones judiciales y su adecuación a la perspectiva de género.
- ✓ La estrategia y rol desempeñado por las oficinas país de ONU Mujeres ha fortalecido muchas de las **organizaciones de mujeres** con las que se ha trabajado y/o colaborado, ya fuera a través de promover su participación y presencia ante organismos internacionales/regionales, así como también abriendo puertas ante instituciones públicas nacionales. Todas estas acciones están promoviendo alzar la voz y fomentando la

presencia de las mujeres en los espacios de poder, ya sea a nivel internacional como regional y/o nacional, y así, están reforzando una participación real y representativa de las mujeres en los espacios de toma de decisión.

- ✓ El trabajo complementario a tres niveles, con los comités y organismos de vigilancia internacionales/regionales, con las instituciones públicas nacionales y con las OSC, que ha desarrollado ONU Mujeres para el impulso de los **mecanismos de rendición de cuentas** ha sido claramente estratégico. Cuando los esfuerzos se han estructurado a estos tres niveles, el impulso de los mecanismos de rendición de cuentas se ha retroalimentado y así ha tenido un impacto mayor de cara a monitorear las responsabilidades de los estados frente a los casos de VCM.
- ✓ Los **productos de conocimiento**, que han realizado las diferentes oficinas país y la oficina regional, han visibilizado las realidades y contextos de la VCM y se han convertido en herramientas claves para la incidencia. Estos productos de conocimiento e información se han convertido en publicaciones de carácter científico basadas en los DDHH y con enfoque de género que, en muchos casos, han contribuido a generar cambios frente a los compromisos y responsabilidades asumidas por los respectivos estados. Asimismo, han sido utilizados como herramientas especialmente significativas y útiles para la incidencia y abogacía por parte de las OSC de cara a la exigencia de la asunción dichas responsabilidades por parte de los estados.
- ✓ La **elaboración de herramientas** basadas en los estándares internacionales y regionales **por parte de la oficina regional** facilita a las oficinas país instrumentos para la incidencia de cara a su implementación y/o adaptación en los respectivos países de la región. Se constata como la elaboración de estos productos de conocimiento, que sistematizan y recogen estándares comunes a nivel regional, en la línea del *“Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género femicidio/feminicidio”*¹¹ dota a las oficinas país de herramientas para el trabajo en sus respectivos países.
- ✓ La **generación de estadísticas, censos y registros** no solo en temas de prevalencia de la VCM sino también sobre la respuesta de los estados ante la VCM, ha sido esencial para facilitar el AAJ. Estos ejercicios de apoyo al análisis resultan claves para diagnosticar e identificar las limitaciones u obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia en los respectivos sistemas nacionales de justicia.
- ✓ Los **centros de atención integral**, impulsados por algunas oficinas país de ONU Mujeres, han devenido en espacios muy significativos para reducir las trabas que encuentran las mujeres en las respectivas rutas de acceso a la justicia. En este sentido, el apoyo a estas iniciativas ha significado un aporte estratégico en la concepción y funcionamiento de este novedoso servicio de atención integral a las mujeres sobrevivientes de violencia.
- ✓ Las **iniciativas de justicia transicional** impulsados por las oficinas de ONU Mujeres ubicadas en países que viven en un contexto de post conflicto. Tanto el trabajo de la oficina de Guatemala, en el litigio estratégico del caso Sepur Zarco, como el desarrollado por la oficina de Colombia, para la puesta en marcha de mecanismos que contribuyan de manera efectiva en la judicialización de casos de violencia sexual y violencia basada en género, han resultado experiencias exitosas para promover y garantizar la investigación y judicialización de los delitos perpetrados contra las mujeres en contextos de conflicto, lanzando un mensaje de alto a la impunidad fundamental para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

¹¹ El *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género femicidio/feminicidio* ha sido catalogado como una buena práctica global en la última reunión de expertos en el tema en Bangkok en noviembre de 2014.

1. El acceso a la justicia de las mujeres que enfrentan violencia¹² en el contexto Latinoamericano.

El Comité que vigila la CEDAW, en su Recomendación General nº 19¹³ entiende incluidos bajo el **concepto violencia contra las mujeres**, todos los actos que infligen a las mujeres un daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad, por el hecho de ser “mujeres” o porque que les afecta en forma desproporcionada. En el mismo sentido la *Declaración para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* de Naciones Unidas¹⁴, define la "violencia contra la mujer" como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. En su artículo 2, la Declaración afirma que se entenderá que la violencia contra la mujer **abarca los siguientes actos**, aunque sin limitarse a ellos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

La violencia contra las mujeres constituye uno de los principales desafíos de Derechos Humanos (DDHH) en América Latina y el Caribe (ALC). Informes de alcance regional, como veremos a continuación, alertan de que, a pesar de su habitualidad, esta violencia sigue siendo poco visible y presenta amplios márgenes de impunidad. **Los Estados de la región han asumido los principales compromisos internacionales en materia de DDHH de las mujeres y lucha contra la violencia contra las mujeres y niñas (VCM/N)**¹⁵. Todos ellos han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, según sus siglas en inglés) y 14 de ellos han ratificado además su Protocolo Facultativo. En el plano regional, el Sistema Interamericano de derechos humanos incluye un instrumento específico para combatir la violencia contra las mujeres (VCM), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante, Convención de Belém do Pará)¹⁶, que ha sido adoptada por todos los países de la región. Este tratado ha sido el marco para la adopción de leyes y políticas sobre la VCM, así como un marco político y estratégico para su implementación.

¹²El equipo evaluador utiliza el término “víctima”, para, en línea con la utilización conceptual de los Comités de vigilancia de los tratados relacionados con la temática (Comité CEDAW, MESECVI), hacer referencia a mujeres que han vivido experiencias de violencia, y el concepto “sobreviviente” para referirnos a las mujeres que, tras enfrentar la violencia, han emprendido un proceso de recuperación. A ambas categorías nos referimos también como “mujeres que han enfrentado violencia”.

¹³La violencia contra la mujer: CEDAW Recomendación General 19, 29/01/92.

¹⁴Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 48/104 de 1993

¹⁵ El equipo evaluador se refiere de manera indistinta a la violencia contra las mujeres con las siglas VCM y la violencia contra las mujeres y las niñas con el uso de las siglas VCM/N, por ser una fórmula que permite hacer más ágil la lectura de un documento que incorpora numerosas referencias a estos conceptos. Así mismo, se entiende que bajo el concepto violencia (singular) se engloban las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres y las niñas.

¹⁶En 2004, se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, denominado MESECVI, sistema de evaluación entre pares consensuado e independiente para examinar los avances realizados por los Estados Parte en el cumplimiento de los objetivos de la Convención. El MESECVI es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas, para analizar cuál ha sido el impacto de la Convención en la región, los logros de los Estados Parte en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, y los desafíos existentes en la implementación de políticas públicas en esta materia.

Un buen número de países ha adoptado avanzados marcos normativos frente a la VCM sin embargo, los principales desafíos en la región se sitúan en la implementación, ámbito en el que el conjunto de responsabilidades del Estado en acceso a la justicia, aparece como un elemento esencial para la realización de los derechos de las víctimas y para combatir la impunidad.

Avances normativos: la base de la respuesta institucional

Como se ha avanzado al inicio, en la última década se ha producido una mejora en los marcos normativos de países de la región, en materia de prevención, atención, protección, justicia y reparación para las víctimas de VCM/N. Un buen número de países han avanzado aprobando leyes integrales frente a la VCM y en la tipificación del femicidio/feminicidio. Esto ha supuesto la adopción de normas integrales y planes nacionales que contextualizan la violencia en el desigual reparto de poder entre mujeres y hombres y superan el enfoque “familista”¹⁷ de la normativa adoptada en la década de los 90.¹⁸ [Los actuales marcos normativos ofrecen una respuesta holística e interdisciplinar frente a las diversas manifestaciones de la VCM/N.](#)

Esta tendencia comenzó en 2007, en México y Venezuela, y fue seguida, en 2008, por Colombia y Guatemala, en 2009, por Argentina y Costa Rica, en 2010, por El Salvador, en 2012, por Nicaragua, y en 2013, por Bolivia y la República Dominicana. Este refuerzo normativo ha supuesto también la reforma de un buen número de códigos penales nacionales para definir las muertes violentas de mujeres por razones de género como un crimen, principalmente bajo la denominación de femicidio/feminicidio.¹⁹ En 2011, siete países habían tipificado el femicidio/feminicidio (Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Perú) y tres habían construido una agravante para el homicidio (Argentina, Colombia y Venezuela). En 2014, cuatro países más han legislado sobre este delito: Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, y más recientemente, Brasil y Colombia²⁰ en 2015. Estos procesos de mejora legislativa han sido apoyados por las Oficinas de ONU Mujeres en Brasil, Bolivia, Guatemala, Colombia, Ecuador, Paraguay y México.

[Si bien solo diez países de ALC implementan leyes integrales, todos cuentan con algún tipo de legislación frente a la violencia intrafamiliar y la mayoría también dispone de un plan de acción para enfrentar la VCM.](#)

¹⁷ En el enfoque familista la visión que prima es la protección de la unidad familia por encima de la protección de los derechos humanos de las personas que la componen.

¹⁸ A medio camino entre las leyes promulgadas en los 90' y las leyes integrales, se encuentra la Ley Maria da Penha, 2006 (Brasil). Aunque esta norma sigue focalizada en la violencia doméstica y familiar, resulta innovadora en comparación con las leyes “familistas”. Concretamente, esta ley reconoce a las mujeres como sujetos cuyos derechos están protegidos por la ley, amplía la definición de violencia doméstica para incluir formas de violencia física, sexual, patrimonial, moral y psicológica, define la violencia doméstica y familiar contra la mujer como por razones de género y como una violación de los derechos humanos. Todo ello, desde un enfoque integral.

¹⁹ En 2011, siete países habían tipificado el femicidio/feminicidio (Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y Perú) y tres habían construido una agravante para el homicidio (Argentina, Colombia y Venezuela). En 2014, cuatro países más han legislado sobre este delito: Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, y Brasil y Colombia lo tipificaron en 2015.

²⁰ Ley 1761 de 6 de Julio de 2015 por la cual se crea el Tipo penal de Feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely).

	Ley integral de violencia	Ley de violencia doméstica
Plan específico de violencia contra las mujeres	Costa Rica Guatemala México Nicaragua Argentina* Colombia* El Salvador* Venezuela (República Bolivariana de)*	Brasil Ecuador Honduras Perú Haití
Plan no específico (violencia doméstica, intrafamiliar, de género)	Bolivia (Estado Plurinacional de) Panamá	Chile Paraguay República Dominicana Uruguay Antigua y Barbuda Belice
Sin plan		Bahamas* Granada* Guyana* Jamaica* Saint Kitts y Nevis* Santa Lucía* Anguila Barbados Dominica Suriname San Vicente y las Granadinas Trinidad y Tabago

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ONU Mujeres, *El compromiso de los estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Panamá, 2013 y datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

* En elaboración.

Tabla 1.- Leyes y planes en materia de VCM en América Latina

Pese a la amplia conceptualización de las distintas manifestaciones de la VCM/N contemplada en los instrumentos internacionales y regionales, [los avances en el abordaje normativo y político](#) registrado por los Estados de la región muestran la [tendencia a concentrarse en ciertas formas de violencia](#), por lo general, la ejercida por la pareja o expareja íntima, y a dejar fuera otras, como el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos o de salud, y la violencia en situaciones de conflicto²¹.

La [tipificación del delito de feminicidio](#) ha tenido una importancia crucial en términos de visibilizar el asesinato de mujeres por razones de género. A su vez, ha puesto el foco en la revictimización de las mujeres dentro del sistema de justicia y en la responsabilidad del Estado respecto a la impunidad.

Chile, Costa Rica, México o Perú han optado por una legislación sobre femicidio/feminicidio que recurre para su aplicación e interpretación a las disposiciones de los códigos sustantivos y procesales vigentes, mientras que otros países, como El Salvador, Guatemala y Nicaragua incorporan el delito de femicidio/feminicidio, a una legislación integral y especializada en la que también se definen procedimientos judiciales especiales. La ventaja de contar con leyes integrales, es que en ellas se incorporaran aspectos importantes para la comprensión y aplicación del delito de femicidio/feminicidio, y para su persecución, sanción y reparación.

En varios países, el marco legislativo ha ido incorporando, además de leyes integrales y/o la tipificación del femicidio/feminicidio, reformas parciales que mejoran el acceso a la justicia de las mujeres. Como ejemplo, la Ley 1542 de Colombia (que reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal) ha eliminado el carácter de delitos “privados” (*querellables* y desistibles) a los delitos de violencia intrafamiliar y del

²¹Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág.28.

impago de pensiones de alimentos²². En Brasil, a lo largo de los años 2000 algunas reformas del Código Penal contribuyeron a ampliar el acceso de las mujeres a la justicia con su reconocimiento como sujeto de derechos, especialmente en casos de violencia sexual. En 2001, la Ley 10.224 incorporó el delito de acoso sexual; en 2005, la Ley 11.106 abolió la posibilidad legal de la extinción de la pena en los casos de violación a través del matrimonio entre el violador y su víctima (el matrimonio era la forma de limpiar el honor de la mujer y su familia y así eliminar la necesidad de castigo por el Estado), suprimió la expresión "mujer honesta" (como la que legítimamente debería estar bajo la tutela del Estado en el caso de la violencia sexual) y el adulterio (que castigaba principalmente las mujeres para la protección de las instituciones de la familia y el matrimonio). En 2009 la Ley 12.015 alteró el Título de los "Crímenes contra las Costumbres" por "Crímenes contra la Dignidad Sexual", reconociendo la violencia sexual como una violación contra la libertad sexual y no contra las costumbres sociales.

Sistemas de información de datos sobre prevalencia y magnitud

A pesar de que los déficits de información cuantitativa persisten²³, en la última década los países de la región están trabajando para armonizar los datos sobre la prevalencia de la VCM y en la construcción de registros únicos o de observatorios que permitan conocer mejor la magnitud del problema²⁴. Hasta la fecha, y de manera generalizada, se han recogido datos sobre VCM como parte de encuestas más amplias, fundamentalmente de salud y demográficas, sin embargo, **producir información de alcance regional sigue siendo un desafío**, dada la dificultad de la comparabilidad de la información entre países.

En algunas ocasiones, organismos internacionales han facilitado la recogida de información con cuestionarios idénticos para diferentes países o han facilitado el análisis comparativo de un grupo de países, a partir de evidencias nacionales, para mostrar la magnitud del problema en la región. Este ha sido el caso del estudio realizado por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) a partir de la información resultante de encuestas de demografía y salud y de encuestas de salud reproductiva, aplicadas en 12 países de América Latina y el Caribe²⁵. Dicho estudio muestra que la violencia física o sexual contra las mujeres por sus parejas o ex-parejas está generalizada en todos los países, es transversal a todos los estratos socioeconómicos y tiene diversidad territorial. Concretamente, la proporción de mujeres que declara haber sufrido la violencia "alguna vez" en el entorno de pareja oscila entre el 17,0% en Haití y casi la mitad de las mujeres encuestadas en el caso de Nicaragua (47,8%), dato similar al recogido por otras encuestas nacionales de violencia contra las mujeres de Ecuador y México. Respecto a la prevalencia de la violencia en los últimos 12 meses, las respuestas afirmativas oscilan entre un 13,7% en Honduras y un 32% en Bolivia²⁶.

En la misma línea la encuesta LAPOP-PNUD realizada para América Latina y el Caribe en 2012, evidencia que casi un tercio de las mujeres han sido víctimas de violencia en el ámbito privado, mientras que dos tercios lo han sido fuera de su domicilio²⁷.

²²Informe nacional de Colombia en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Mencionado en CEPAL (2014:61).

²³ Informes de seguimiento para el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al MESECVI o los informes referidos a consensos regionales, así como publicaciones de la CEPAL, UNFPA y OPS. La falta de estadísticas referentes a violencia contra las mujeres ha sido constatado por distintos Estados partes.

²⁴Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág. 34.

²⁵Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

²⁶Oficina Panamericana de la Salud (OPS). "Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales en 12 países". Pág. 34.

²⁷ Citado en el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013-2014, p.82. http://www.latinamerica.undp.org/content/rbALC/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-p.82.

En 2013 la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó las directrices para la elaboración de estadísticas sobre la VCM, con el fin de obtener información rigurosa y comparable entre países²⁸. El documento constituye una importante herramienta para avanzar en la medición de la violencia, proceso que aún representa un enorme desafío en la región²⁹.

Un estudio sobre violencia sexual en Centroamérica³⁰ que avanza en términos de definiciones, recogida de datos y construcción de indicadores sobre violencia sexual para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, aborda tanto los factores de riesgo y asociados como sus consecuencias sociales e individuales. Pese a la falta de estadísticas oficiales confiables, las investigaciones evidencian que la violencia sexual contra las mujeres, y especialmente contra las niñas, constituye un grave problema, y la respuesta judicial respecto de los casos que son denunciados³¹ adolece de importantes déficits. Este tipo de violencia hacia las niñas y mujeres más jóvenes se relaciona además a otras problemáticas, como la alta tasa de embarazo en adolescentes, por lo cual también se hace necesario establecer registros sobre la relación entre embarazos en la adolescencia y delitos sexuales contra las mujeres.

“Puertas de acceso” a la justicia y respuesta del sistema penal

En la mayoría de los países de la región se utilizan los [registros administrativos de organismos públicos como fuente de información sobre violencia contra las mujeres reportada y conocida por las instancias públicas](#), principalmente policía, prestadores de salud y ministerio público. No obstante, [su homologación en la recogida y disponibilidad de los datos presenta también importantes desafíos](#)³². Por ejemplo, aún no es posible conocer a escala regional el número total de mujeres víctimas de violencia que se acercan a las instituciones, los procesos judiciales iniciados, ni las sentencias dictadas (tanto las desestimadas como las dictadas a favor de las mujeres).

Al igual que sucede en otras regiones, el amplio sub-registro de los casos de VCM/N es un patrón.³³ Sin embargo, los datos producidos por los registros administrativos ofrecen una valiosa información en dos sentidos: el primero, conocer el tipo de “puertas de acceso” a la denuncia más frecuentemente utilizadas por las mujeres. El segundo, conocer el alcance de la respuesta institucional ante los casos de violencia contra las mujeres reportados.

Tomando como fuente los registros administrativos, el Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD cita entre los países con mayores tasas registradas de VCM/N cometida por cualquier perpetrador (incluida la pareja) los siguientes: Bolivia, Colombia, Ecuador y El Salvador³⁴.

En Chile, un estudio de la OPS muestra un leve crecimiento del número de casos registrados entre 2009 y 2011. Sin embargo, el mismo estudio concluye que este aumento en la entrada de casos de VCM/N no ha llevado aparejada una mejora en la respuesta sancionadora y en la protección de las víctimas. Entre otros datos, muestra el bajo porcentaje de procesos judiciales que concluyen con una sentencia condenatoria (menos de un 10% en los años 2009 a 2011), y alerta del número de femicidios contra víctimas que contaban con medidas

²⁸Véase: http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines_Statistics_VAW.pdf

²⁹Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014.El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág. 37.

³⁰ OEA Ser. L/V/II Doc.63 *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (CIDH) 2011.

³¹OEA Ser. L/V/II Doc.63 *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (CIDH) 2011. Pág. 23.

³²Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014.El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. Pág. 46.

³³<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>

³⁴ Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013-2014Pág. 84.

cautelares de protección.³⁵

Respecto a la actuación de las mujeres que enfrentan violencia, el estudio de la OPS citado al inicio de este capítulo, pone de relieve que la confianza en las instituciones parece ser muy inferior a la que las mujeres depositan en personas conocidas, familiares o amigas.³⁶ En este mismo sentido, un reciente informe apoyado por ONU Mujeres en Colombia sobre tolerancia institucional frente a la VCM/N y reacciones de las mujeres sobrevivientes, estima que en torno al 40% de las mujeres que enfrentan violencia no acude a ninguna institución a pedir ayuda.³⁷

En el caso de México, en 2011 aproximadamente dos de cada diez mujeres que vivieron violencia en su relación se acercaron a una autoridad a pedir ayuda (13.6%). De ellas, el 32.6% lo hizo al Ministerio Público para presentar una denuncia, otra proporción importante recurrió al DIF³⁸ (32%) y, en menor medida, a otras autoridades como la policía (20%) y los institutos (estatales o municipales) de la mujer (9%).³⁹

Tabla 2.- El poder judicial y el Ministerio Público como productores de datos⁴⁰

Entre las iniciativas que proliferan en la región, cobra cada vez más relevancia la creación de mecanismos adecuados para la recolección de datos dentro de las estructuras del propio poder judicial. Como ejemplo, en Costa Rica, Guatemala y Paraguay ⁴¹ , con el apoyo de estructuras normativas e instituciones encargadas del monitoreo de la aplicación de políticas públicas en el ámbito judicial, se ha avanzado en la implementación de sistemas únicos de registro que permiten integrar el seguimiento de los casos judicializados y su atención por parte de los servicios especializados. No ha sido menos importante la producción de información desde la Fiscalía Nacional o la Procuraduría de la Nación, en los casos de Chile, Perú y la República Dominicana, responsable de validar los datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
--

En la región se están realizando también grandes esfuerzos para contar con [información sobre el número de feminicidios/femicidios](#) y avanzar en la construcción de indicadores más precisos sobre estos crímenes. Pese a lo cual, siguen existiendo lagunas informativas debido a la existencia de fuentes de información heterogéneas, con un importante sub-registro, y a la falta de validación metodológica y de determinación del organismo que las debe generar. Otra traba para la comparabilidad de estos crímenes es el hecho de que las definiciones normativas de femicidio/feminicidio no son homogéneas, como se ha descrito en el apartado de avances normativos.

Por estos motivos, aun cuando la tipificación del delito de femicidio o feminicidio en 16 países de la región permite iniciar un proceso de comparabilidad regional a partir de los registros oficiales, la experiencia muestra que la tipificación por sí sola no es suficiente para crear o mejorar los registros de este tipo de delito.⁴²

³⁵Violencia de Género en Chile. Observatorio de Equidad de Género en Salud. Informe Monográfico 2007-2012. Santiago de Chile: OPS/OMS, 2013.

³⁶Oficina Panamericana de la Salud (OPS). “Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales en 12 países”.

³⁷ Presidencia del Gobierno de Colombia. *Segunda medición sobre la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres*, Bogotá, Colombia, 2015, p. 214. Con el apoyo de ONU Mujeres, entre otros organismos.

³⁸Institución pública encargada de la asistencia social y la protección integral de la familia.

³⁹Fuente de la información 2011: INMUJERES con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011. Bases de datos publicadas el 29 de julio de 2013, ajustadas a las Proyecciones de la Población en México que el Consejo Nacional de Población actualizó el 16 de abril de 2013.

⁴⁰Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

⁴¹ En Paraguay la Corte Suprema de Justicia dictó la Acordada N°. 454 que dispone que los Juzgados de Paz (Juzgados que sólo adoptan medidas de protección de carácter civil) remitan el formulario de denuncia para ser sistematizado por el Centro de Documentación y Archivo. Sin embargo, la información de la Secretaría de Género del Poder Judicial muestra que estos formularios no son remitidos de manera sistemática ni generalizada por todos los Juzgados. Este registro de datos se realiza sólo en el marco de la Ley 1.600/00 contra la violencia doméstica, no así respecto a hechos punibles de violencia contra las mujeres en el marco del Código Penal y la actuación de juzgados de garantía.

⁴²Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014. P. 48.

Un reto adicional es la adecuada investigación de las muertes violentas de mujeres y niñas para su correcta calificación como femicidio/feminicidio. En este sentido, la incorporación en los países de las pautas establecidas sobre documentación, investigación, confidencialidad y no discriminación en el tratamiento de la información en el Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas por razones de género (feminicidio/femicidio), editado en 2014 por ONU Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), representarían un gran avance.

Desafíos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y protección

Los mecanismos de seguimiento de los tratados (Comité CEDAW y MESECVI) y los principales organismos del sistema interamericano de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴³ y Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁴), han identificado problemas estructurales que obstaculizan el acceso y obtención de justicia frente a la violencia contra las mujeres.

A la vista de los amplios márgenes de impunidad detectados frente a estos crímenes, la CIDH, en un informe específico sobre acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual, publicado en 2011⁴⁵, exhortó a los Estados a diseñar una respuesta integral, respaldada por recursos públicos adecuados, para asegurar que los actos de violencia son adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y se garantice una pronta y oportuna reparación a las víctimas. Así mismo, la CIDH les instó, a crear las condiciones necesarias para garantizar el acceso al sistema de justicia para todas las mujeres, sin discriminación, y tomar medidas para erradicar patrones socioculturales discriminatorios que persisten en los sistemas de justicia y que merman las posibilidades efectivas de acceso y la obtención de justicia frente a la VCM.

El MESECVI, por su parte, en el *Segundo Informe Hemisférico para la Implementación de la Convención de Belem do Pará (2012)*, señaló como principales obstáculos en el acceso a la justicia: la dificultad para ampliar el número de instancias encargadas de recibir denuncias de VCM por falta de recursos para la instalación de nuevas dependencias, un mejor equipamiento de las mismas y el aumento de personal capacitado. Además, constató la persistencia de concentración de estos servicios en las capitales o ciudades principales, quedando relegadas las zonas marginales, rurales o más alejadas, lo que deja desprotegidas a las mujeres indígenas, rurales y a quienes

Figura 1.- Total nº femicidios/feminicidios 2014 Observatorio Igualdad de Género para ALC (CEPAL)

<http://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>



⁴³Entre las decisiones de fondo adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de violencia contra las mujeres se destacan: “*María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*”, en relación con las obligaciones del Estado ante situaciones de violencia y discriminación y el deber de debida diligencia, y “*Raquel Martín de Mejía vs. Perú*”, en relación con la violencia sexual y el acceso a la justicia.

⁴⁴Entre los casos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se incluyen el caso “*Penal Castro Castro vs. Perú*”, por la definición de violencia sexual y su vínculo con la integridad de las mujeres, el caso “*González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*”, fundamental para avanzar en el estándar de la debida diligencia del Estado en relación con actos cometidos por particulares, y el caso “*Fernández Ortega y otras vs. México*”, por violencia sexual y barreras específicas para el acceso a la justicia en el caso de mujeres indígenas.

⁴⁵Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Doc. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 63, de 9 diciembre 2011.

vivían fuera de los centros urbanos. Este informe recomienda a los estados de la región⁴⁶:

- Diversificar las instancias de acceso a la justicia, garantizar la especialización del sistema policial y judicial para responder a la violencia contra las mujeres.
- Considerar las barreras añadidas que afectan a las niñas y a las mujeres indígenas, afro-descendientes y migrantes.
- Avanzar en la recolección de datos de los sistemas de justicia penal.
- Proveer espacios con privacidad tanto en comisarías, tribunales y servicios de salud.
- Proporcionar servicios legales gratuitos especializados en violencia contra las mujeres provistos por el Estado a nivel nacional.
- Asegurar sistemas de interpretación en lenguas indígenas para las víctimas de dichas etnias que acudan al sistema judicial⁴⁷.
- Garantizar la confidencialidad y protección de los datos⁴⁸, tanto de las víctimas como de sus familiares y testigos/as.

Respecto a los servicios especializados proporcionados por los Estados para promover la protección, acceso a la justicia y reparación de las mujeres, el Comité MESECVI observó el elemento de la gratuidad de brindar los servicios, poniendo el foco en cinco aspectos: asesoría jurídica gratuita previa al proceso, patrocinio jurídico gratuito durante el proceso, líneas telefónicas gratuitas de atención durante las 24 horas a nivel nacional, programas de salud, incluso de salud sexual y servicios de interrupción legal del embarazo, y asistencia psicológica, grupos de apoyo y autoayuda⁴⁹.

En este informe, el MESECVI consideró preocupante que ningún Estado⁵⁰ se refiriera a la provisión de servicios de salud sexual para mujeres víctimas de violencia, ni a los de interrupción legal del embarazo⁵¹. Y en el caso de asistencia psicológica y grupos de autoayuda, si bien han proliferado en la región servicios integrales ofrecidos por los centros de apoyo, el citado comité de expertas mostró preocupación por el hecho de que en muchos países dichas terapias incluyen al agresor, al brindarse a la familia en conjunto, con estrategias de reconciliación, en lugar de enfocarse en el empoderamiento de las mujeres⁵².

Respecto al personal, el Comité observa que la mayoría de los Estados afirma contar con personal especializado en las comisarías que reciben denuncias de VCM/N, unos pocos países incluyen al funcionariado judicial y en menor medida al de las defensorías. Destaca que un importante número de países no cuenta o no reporta contar con dicho personal. Sin embargo, las respuestas en general no indican detalles sobre los temas de especialización, como género y DDHH. Ello es de particular relevancia considerando que, al menos en un caso, el Estado reconoce que su personal se encuentra especializado en “la aplicación de la ley”, pero no en violencia de género⁵³. No obstante, no queda claro si el personal forense y de peritaje psicológico está incluido dentro de los

⁴⁶MESECVI. Segundo Informe Hemisférico Op. Cit.,2012. p.101.

⁴⁷Como referencia para la actuación de la administración de justicia, en este sentido cabe citar la adaptación de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008.

⁴⁸ En este sentido, la incorporación en los países de las pautas establecidas sobre documentación, confidencialidad y no discriminación en el tratamiento de la información en el *Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas por razones de género (feminicidio/femicidio)*, editado en 2014 por ONU Mujeres en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), representarían un gran avance.

⁴⁹Ibidem p.77.

⁵⁰En el caso de Brasil si se cuenta con estos servicios de atención de salud sexual ante casos de violencia, si bien en un número escaso y concentrado en las capitales.

⁵¹Ibidem p.77.

⁵²MESECVI Segundo Informe Hemisférico para la Implementación de la Convención de Belem do Pará. 2012. p.79.

⁵³Ibidem.p.62.

programas de capacitación lo cual resultaría de gran relevancia para obtener evidencias a la hora de conseguir sentencias favorables⁵⁴.

En lo relativo a servicios legales gratuitos, un número importante de países reporta contar con diversas formas de servicios gratuitos para víctimas de violencia (centros de asistencia jurídica, clínicas pro bono...) en la mayoría de los casos no especializados en VCM/N y orientados fundamentalmente a las víctimas de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica (y no para aquella ejercida en el espacio público). Además, dichos servicios son brindados fundamentalmente por organizaciones de la sociedad civil, universidades y/o colegios de abogacía y no por entidades estatales (añadido a que la cobertura se da principalmente en los principales centros urbanos)⁵⁵.

Respecto a intérpretes a los idiomas indígenas, pocos fueron los Estados que contestaron afirmativamente ante la provisión de traductores (sin proveer información sobre números u órganos responsables) aun cuando no dejan claro si se ofrece en forma gratuita o la usuaria debe pagar los servicios por su cuenta, lo cual dificulta la igualdad en el acceso a la justicia por parte de mujeres indígenas⁵⁶. Y en lo relativo a la confidencialidad de los datos de las víctimas, familiares o testigos hombres y mujeres, muy pocos reportaron medidas que garanticen la privacidad de la información⁵⁷.

ONU Mujeres por su parte, en el Plan estratégico para el acceso a la justicia de las mujeres 2011-2015, elaborado en el marco de la Campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, resalta la urgencia de que las autoridades y los ciudadanos (as) asuman las consecuencias de la negligencia del Estado en el cumplimiento de sus deberes de garantía del ejercicio del derecho al acceso a la justicia, pues cuando la justicia penal no castiga al responsable de una agresión contra las mujeres, se producen múltiples efectos, entre los que destacan en el ámbito de la política criminal:

- El agresor se siente autorizado por el sistema de administración de justicia, para continuar con su conducta delictiva, la víctima pierde la confianza en el Estado y aumenta su condición de vulnerabilidad al sufrir la revictimización por causa de las omisiones del propio sistema (*el sistema de justicia penal fracasa en su objetivo de prevención especial*).
- El Estado, al tolerar los grados de criminalidad e impunidad envía a los ciudadanos y ciudadanas el mensaje de que la violencia contra las mujeres, y el daño que ésta genera a sus vidas no es una prioridad para el Estado. De esta manera la ciudadanía percibe que estas conductas delictivas son autorizadas con lo cual se generalizan y reproducen los actos de violencia contra las mujeres, tanto en los ámbitos públicos como en los privados (*el sistema de justicia penal fracasa en su objetivo de prevención general*).⁵⁸

Para concluir cabría afirmar que los avances normativos y de políticas producidos en buena parte de los países de la región, que los convierten en pioneros a nivel mundial, conviven con los marcos normativos de otros países menos avanzados. Pero sobre todo, que unos y otros Estados se enfrentan a desafíos de gran magnitud en el terreno de la implementación normativa. En este ámbito, [la lucha contra la impunidad y la realización de](#)

⁵⁴ Ibidem.p.62.

⁵⁵Ibidem. p. 63.

⁵⁶Ibidem.p.63.

⁵⁷Entre las medidas reportadas se cuentan audiencias privadas para casos de violencia familiar y/o sexual; el empleo de un nombre sustituto y al anonimato si el caso llega a los medios de comunicación; y la reserva del nombre de sus familiares, hijas e hijos a fin de evitar su identificación. En una minoría de casos las medidas no se encuentran detalladas en la legislación nacional, pero aun así el juez puede determinarlas de acuerdo a las circunstancias y libre criterio. MESECVI Segundo Informe Hemisférico, Op. Cit. p.64.

⁵⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la “ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir”. **Sentencia, caso González y Otras (Campo Algodonero) Vs. México**. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 16 de noviembre del 2009.

los derechos humanos de las mujeres requiere de importantes mejoras en el conjunto de instituciones con responsabilidades en acceso a la justicia.

2. Marco de actuación de ONU Mujeres en el ámbito del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en la región.

Desde la creación de ONU Mujeres, en julio de 2010, como entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, erradicar la VCM/N ha sido una de las áreas prioritarias en las que la organización ha focalizado sus esfuerzos. Ya con anterioridad a su creación, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) venía desarrollando un importante trabajo en los países de ALC con el objetivo de reducir tanto los elevados índices de VCM/N, como los niveles de impunidad ante tales casos. En esta línea, ONU Mujeres ha continuado manteniendo sus esfuerzos para acabar con esta alarmante realidad en la región, si bien su estructura y presencia en los países ha cambiado en relación a UNIFEM.

El acceso a la justicia de mujeres y niñas víctimas de violencia es una de las áreas clave en las que trabaja ONU Mujeres, como una de las estrategias puestas en marcha para poner fin a esta lacra que afecta a todos los países de la región. En este sentido y reforzando el trabajo de ONU Mujeres en este ámbito, en 2008, el Secretario General (SG) de las Naciones Unidas (NNUU) lanzó la Campaña Global: ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, cuyo objetivo principal ha sido generar una mayor conciencia pública e incrementar la voluntad política y los recursos asignados para prevenir y responder a la VCM/N. En el marco de esta Campaña, y concretamente en lo que se refiere al capítulo para ALC, se priorizaron tres pilares de acción:

Pilar 1: ALTO A LA IMPUNIDAD: sanción y reparación.

Pilar 2: NI UNA MÁS: planes y políticas públicas, servicios y recolección de datos.

Pilar 3: LA RESPONSABILIDAD ES DE TODOS Y DE TODAS: prevención.



Figura 2.- Campaña UNETE del Secretario General de NNUU. Elaboración propia

Para el objeto de estudio de esta evaluación, el foco de análisis se ha centrado en el primer pilar de la mencionada Campaña, entendiendo la **impunidad**, como una ausencia de justicia ante la violación a los derechos fundamentales de las mujeres, debido a la nula o inadecuada reacción jurisdiccional del Estado frente a estos hechos. La no impunidad, por tanto, supone garantizar a las víctimas **el derecho de acceso a la justicia** a efectos de que estos delitos y/o acciones ilegales sean debidamente sancionados, y así evitar su repetición.

2.1. Dónde se trabaja: arquitectura regional

Como se ha referido previamente, la presencia de ONU Mujeres en la región, responde a una lógica geográfica diferente a la de su antecesora, UNIFEM. Frente a la lógica de oficinas subregionales⁵⁹ de ésta, ONU Mujeres responde ahora a la lógica de oficinas país y una Oficina Regional para las Américas y el Caribe, ubicada en Panamá, que ejerce labores de coordinación y asistencia técnica a las oficinas país, así como a países donde la organización tiene una presencia programática más limitada. En aquellos países en los que no cuenta con oficina propia, la presencia de ONU Mujeres se materializa a través de una asesora que ejerce de punto focal de género.

Actualmente la presencia y estructura de ONU Mujeres en la región de ALC es la siguiente⁶⁰:

Tabla 3.- Presencia de ONU Mujeres en la Región ALC

Oficina regional	Oficinas Multi-país	Oficinas país	Presencia Programática
Oficina Regional de las Américas y el Caribe (ubicada en Panamá)	Oficina Multi-país para el Caribe anglófono (ubicada en Barbados cubre 22 países)	Bolivia Brasil Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Haití México Paraguay	Chile Perú Uruguay Honduras República Dominicana

En estos países es donde se desarrollan, principalmente, las intervenciones y programas de ONU Mujeres relacionadas con el derecho de acceso a la justicia de las mujeres víctimas y/o sobrevivientes de violencia. El nivel de actividad y los ámbitos de intervención varían de un país a otro en función del contexto nacional, los fondos disponibles, la receptividad y capacidad de los actores nacionales, así como la presencia de ONU Mujeres en el territorio concreto.

2.2. Para qué: Teoría de Cambio (TdC)

Aunque para el período evaluado no ha existido una TdC explícita que refleje la lógica de cambio⁶¹ que subyace en el trabajo de ONU Mujeres en el ámbito del acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia, el equipo de evaluación realizó un diseño que ha ido reajustándose a lo largo de todo el ejercicio de evaluación a partir de los aportes de las diferentes oficinas de ONU Mujeres. Como punto de partida para el diseño de la TdC se tomaron como referencia varios documentos estratégicos y/o relevantes en la materia, entre los que destacan:

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1994).
- La recomendación general sobre el acceso de las mujeres a la justicia del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) del 23 de Julio del 2015 (nº 33)⁶².

⁵⁹ Anteriormente UNIFEM contaba con 4 oficinas subregionales en ALC: 1) Oficina Subregional Andina que incluía Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador, 2) Oficina Subregional de Cono Sur que incluía Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile, 3) Oficina Subregional de México y Centroamérica; y la Oficina Subregional del Caribe anglófono.

⁶⁰ Información recogida de la página web: <http://www.unwomen.org/es/where-we-are/americas-and-the-caribbean>

⁶¹ De todos modos, cabe destacar como en 2015, ONU Mujeres elaboró la Iniciativa Programática de “flagships”, que recoge una teoría de cambio global para la temática de “Acceso a Justicia de las Mujeres”.

⁶² CEDAW/C/GC/33 Recomendación General sobre el acceso de las mujeres a la justicia (23 julio 2015).

- Los planes estratégicos globales de ONU Mujeres para el período evaluado, es decir, el Plan Estratégico de 2011-2013 y el Plan Estratégico de 2014-2017.
- Informe de ONU Mujeres El progreso de las mujeres en el mundo 2011–2012: en busca de la justicia.
- Productos sobre acceso a la justicia de la Campaña UNETE.

La TdC elaborada, aunque refleja la visión e interpretación del equipo de evaluación, ha sido compartida y contrastada con ONU Mujeres para conocer en qué medida sus intervenciones respondían a ella y si las estrategias desarrolladas han generado, o contribuido a generar, los cambios que en ella se reflejan. En este sentido, esta TdC se ha ido adaptando y reajustando para que su lógica de cambio implícita fuera común y representativa del trabajo realizado por las respectivas oficinas país de la región.



Figura 3.- Teoría de Cambio. Elaboración propia

A nivel regional, y centrando el foco en el objeto de esta evaluación, ONU Mujeres ha llevado a cabo una variedad de estrategias con unos actores concretos, con la finalidad de conseguir unos resultados a medio y largo plazo, con el objetivo último de reducir los altos índices de impunidad ante la VCM/N que existen en la región, para enviar un mensaje inequívoco de no tolerancia a las diferentes formas de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas (**cambio deseado**).

Estrategias y Resultados: para lograr el cambio ONU Mujeres ha desarrollado una serie de líneas de intervención que se agrupan en tres grandes grupos de estrategias:

- *Legislación, marcos normativos y políticas públicas:* (1) trabajo con órganos legislativos, ejecutivos y judiciales para lograr cambios de cara a una armonización legislativa con los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, (2) elaboración e implementación de políticas públicas y planes de

actuación sensibles al género, así como también (3) acompañamiento en su implementación. Todo este trabajo se ha realizado con el objetivo de apoyar y fortalecer la responsabilidad de los Estados de la región de ALC para actuar con la debida diligencia ante los casos de VCM.

- *Instrumentos de protección, justicia y reparación* que ONU Mujeres ha apoyado con el objetivo de fortalecer las obligaciones de los Estados para garantizar que los respectivos sistemas de justicia operen y funcionen con todas las garantías. Las estrategias llevadas a cabo han estado dirigidas a proveer una cadena de justicia vinculada con los componentes de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, reparación y rendición de cuentas (Recomendación General -RG33- del Comité de la CEDAW en materia del acceso de las mujeres a la justicia). Por último, en tanto en cuanto se han llevado a cabo las estrategias mencionadas, se ha contribuido a generar cambios en las culturas patriarcales que caracterizan las sociedades de ALC y, por otro lado, también han fortalecido la responsabilidad de los Estados de la región de ALC para actuar con la debida diligencia ante los casos de VCM.
- *Fortalecimiento de titulares de derechos*, principalmente, a partir de dos estrategias, por un lado, ONU Mujeres ha contribuido a fortalecer procesos de empoderamiento con organizaciones de mujeres (liderazgos femeninos) y, por otro, ha apoyado cambios en los imaginarios de la sociedad en general y de la población en masculina, en concreto (masculinidades). Ambas estrategias han pretendido promover la exigibilidad, el ejercicio y goce del derecho a vivir una vida libre de violencia⁶³, y en último término, ha contribuido también a que los mecanismos de rendición de cuentas sean operativos y eficaces, así como a generar cambios en las culturas patriarcales que caracterizan las sociedades de ALC.

Actores: el enfoque de trabajo se ha centrado en el fortalecimiento tanto de titulares de derechos, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil, como de titulares de obligaciones, que van desde entidades gubernamentales a instituciones legislativas y judiciales. Adicionalmente, se han llevado a cabo acciones y programas conjuntos con varias agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) con presencia en los respectivos países⁶⁴.

3. Propósito, objetivos y alcance de la evaluación.

El propósito principal de esta evaluación regional es el de **documentar el trabajo realizado por ONU Mujeres** para incrementar y facilitar el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la justicia y poner fin a la impunidad en la región de América Latina y el Caribe así como **analizar sus logros y resultados y extraer lecciones aprendidas** que sirvan de base para el diseño de un programa regional en la materia. El proceso de evaluación, enfocado tanto en el aprendizaje organizacional como en la rendición de cuentas, aporta datos y lecciones aprendidas para orientar la planificación estratégica y las decisiones programáticas de la organización, e identifica buenas prácticas en materia de acceso a la justicia como mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres.

De manera concreta los *objetivos específicos* de esta evaluación **formativa** son:

1. Valorar la pertinencia del enfoque utilizado por ONU Mujeres para garantizar el acceso a la justicia como mecanismo para eliminar la VCM/N a nivel regional, nacional y local, así como el valor añadido que aporta ONU Mujeres en esta área temática en relación con otros actores del SNU.

⁶³Este resultado es, asimismo, complementario con otra de las áreas programáticas claves de ONU Mujeres, la eliminación de la VCM.

⁶⁴ Por ejemplo, la campaña ÚNETE se desarrolla en todos los países con actividades que se organizan a través de los Grupos Interagenciales del SNU en cada país.

2. Evaluar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones desarrolladas en relación a la obtención de los resultados y objetivos definidos en los Planes Estratégicos del 2011-2013 y del 2014-2017 de ONU Mujeres en esta materia.
3. Identificar aprendizajes así como metodologías y recursos susceptibles de ser replicados.
4. Analizar los principales obstáculos, factores sociales, políticos, culturales y limitaciones legales que se configuran como causas estructurales de impunidad y de violación de los estándares internacionales de derechos humanos en los países objeto de estudio.
5. Identificar algunos de los principales avances obtenidos en la región y proponer recomendaciones que puedan ser aplicables al enfoque estratégico de ONU Mujeres en esta materia.

El **alcance temporal** de la evaluación abarcó del año 2011 hasta la fecha de inicio del proceso evaluativo, noviembre de 2015.

Por su parte, el **alcance geográfico** se extendió a toda la región ALC, cubriendo el ámbito territorial de la cartera de intervenciones de ONU Mujeres que llegó, con mayor o menor intensidad, a gran parte de los países de la región. El proceso de recolección de datos y análisis de la información cubrió, por tanto, todos los países en los que ONU Mujeres ha desarrollado acciones, a través de sus oficinas país o de la oficina regional, con una mayor profundidad en los países que han sido objeto de estudio de caso.

4. Enfoque y metodología de la evaluación.

De acuerdo a los términos de referencia, el **enfoque** de la evaluación se ha centrado en el **análisis de la contribución** a nivel regional de ONU Mujeres, a través de sus programas e intervenciones en Acceso a la Justicia (AAJ) y contra la VCM/N. Este método explora el grado y los mecanismos de contribución de las acciones llevadas a cabo a la consecución de los resultados y objetivos planificados, entendidos como cambios o transformaciones observadas en los grupos en los que se pretendía incidir. Este tipo de análisis parte de establecer y verificar la TdC que subyace en el conjunto de las acciones promovidas por ONU Mujeres en el ámbito del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

El **marco metodológico** del ejercicio siguió un enfoque mixto aunque principalmente cualitativo⁶⁵. El propósito último de la metodología ha sido proporcionar respuestas creíbles y basadas en evidencias a las preguntas de evaluación, agrupadas en los siguientes criterios de evaluación:

- **Pertinencia/Relevancia:** el análisis de este criterio se ha centrado en evaluar el enfoque utilizado por ONU Mujeres para garantizar el acceso a la justicia y acabar con la VCM/N a nivel regional, nacional y local así como en identificar su valor añadido en esta área temática y en relación con otros actores del SNU.
- **Eficacia:** el foco de este criterio se encuentra en la contribución de ONU Mujeres para lograr el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en la región bajo los estándares internacionalmente aceptados.
- **Eficiencia:** el análisis se dirige a valorar la proporcionalidad entre los recursos invertidos en las actividades e intervenciones apoyadas por ONU Mujeres, a nivel de las oficinas país, y los avances logrados con dichas intervenciones de cara a la eliminación de la violencia contra las mujeres por medio del acceso a la justicia.

⁶⁵El término mixto se refiere a que la evaluación utiliza tanto métodos cuantitativos como cualitativos de recolección y análisis de datos.

- **Sostenibilidad:** el análisis de este criterio se ha centrado en identificar metodologías y acciones susceptibles de replicar así como aprendizajes y lecciones para su difusión.
- **Igualdad y no discriminación:** bajo este criterio se ha analizado la respuesta de ONU Mujeres a los principales obstáculos, factores sociales, políticos, culturales y limitaciones legales para las mujeres más vulnerables (indígenas, afrodescendientes, mujeres que viven en comunidades rurales y/o aisladas).

Teniendo en cuenta los propósitos y objetivos señalados, y a partir de las preguntas de evaluación incluidas en los Términos de Referencia (TdR), el equipo de evaluación elaboró una matriz de evaluación. La matriz incluye, además de las preguntas de evaluación, un detalle de los elementos a estudiar para dar respuesta a cada una de ellas (foco de estudio) así como las herramientas de recolección de datos y posibles fuentes de información. La matriz definitiva se incluye como anexo 3 del informe.

Para el levantamiento de datos se utilizaron distintas **herramientas de recolección** para garantizar una triangulación de la información consistente. Las herramientas empleadas han sido las siguientes:

- El **análisis documental** comprendió el estudio de documentos internos de ONU Mujeres, documentos relacionados con la ejecución de las intervenciones en la materia, y de documentos externos tales como dictámenes, sentencias e informes de Comités y organismos internacionales o regionales de referencia en la materia, estudios o informes de otras agencias del SNU u otros organismos internacionales, marcos normativos nacionales, publicaciones oficiales de gobiernos y otras evaluaciones. El anexo 4.2 incluye una lista de los principales documentos consultados y analizados durante la evaluación.
- Las **entrevistas semi-estructuradas en profundidad, individuales y grupales** fueron de dos tipos: remotas (por Skype o por teléfono) y presenciales en aquellos países donde se hicieron las visitas de campo. Se estableció un protocolo de entrevista en función de los perfiles de los actores entrevistados y su relación con las preguntas de evaluación (ver anexo 5.1). Se entrevistó a un total de 137 personas (anexo 4.1) en 17 países. El 22% de las personas entrevistadas eran funcionarios, funcionarias y personal vinculado a instituciones de gobierno o legislativas, el 14% personal de organismos judiciales (poder judicial y ministerio público), un 21% pertenecientes a OSC, un 6% a agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), un 9% expertos y expertas externas, un 3% a instituciones donantes y finalmente un 25% personal de ONU Mujeres.
- Por otro lado se realizó una **encuesta en línea** en tres idiomas dirigida a los operadores y operadoras de justicia participantes en cursos o talleres de capacitación en varias oficinas de la región (Brasil, Caribe anglófono, Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay). Se enviaron 314 invitaciones a participar en la encuesta obteniendo un total de 35 respuestas (de ellas sólo 24 completas).

La recogida de datos cubrió el área geográfica de América Latina y los países anglófonos del Caribe. Dentro de esta área el foco se ha localizado en los países donde existen oficinas país o presencia programática. En este abanico, se seleccionaron cuatro países como **estudios de caso** para la realización de una visita de campo. Los países seleccionados fueron Brasil, Guatemala, México y el Caribe anglófono, con visitas de campo en los tres primeros. Dado el carácter multi-país de la Oficina de Caribe anglófono se optó por realizar la recogida de datos mediante entrevistas *on line* a actores de los diferentes países y personal de la oficina. El proceso de selección de los países objeto de estudio se realizó a partir del análisis de la documentación remitida por las oficinas nacionales de ONU Mujeres y de las opiniones vertidas por las personas entrevistadas en la fase preliminar, integrantes de los grupos de referencia interno y externo de esta evaluación. Los criterios aplicados en la selección fueron:

- Existencia de una Oficina de ONU Mujeres con capacidad operativa y logística preferentemente o, al menos, con una asesora de género⁶⁶.
- Acciones y/o programas relevantes en materia de acceso a la justicia (por importe, años de ejecución, actores implicados y diversidad de áreas).
- Preferencias/prioridades especificadas por ONU Mujeres a través de las entrevistas iniciales realizadas.
- Oficinas país que no hayan sido objeto de estudios de caso de evaluaciones regionales/corporativas en, al menos, los tres últimos años.
- Documentación disponible y calidad de la información (documentos programáticos e informes de monitoreo y seguimiento sobre las acciones/programas llevados a cabo).

Para el resto de países que no fueron objeto de estudio se han realizado entrevistas vía Skype con los equipos de ONU Mujeres y algunas de las asesoras de género así como, una serie de entrevistas con personas de la oficina regional de Panamá y de la oficina central en Nueva York.

El principal **método utilizado para el análisis de datos** ha sido la **triangulación**, que consistió en la comparación de evidencias provenientes de múltiples fuentes y métodos de recogida de datos. A nivel práctico esto se tradujo en dos aspectos: el uso de evidencias procedentes de fuentes de información diversas para responder a las preguntas de evaluación, y el uso de tablas de evidencias por cada pregunta de evaluación.

Se realizaron reuniones de devolución en los 4 países estudio de caso para la presentación y validación de los hallazgos preliminares con las oficinas respectivas. Los resultados de la devolución formaron parte del análisis a nivel regional y contribuyeron a la precisión, la rigurosidad y, en definitiva, a la calidad del mismo.

Hay tres **elementos que tuvieron repercusiones en cuanto a la cantidad y calidad de la información** (limitantes) recabada y que se analizan en los cuadros siguientes:

1: Desigual tasa de respuestas en el cuestionario en línea

<p>Limitación</p>	<p>Los datos de los correos electrónicos de los y las participantes en las formaciones propiciadas por ONU Mujeres en los diferentes países de los que hemos logrado disponer han sido, por diferentes razones, inferior a lo previsto contando con una muestra final reducida y desigual en cuanto al número de participantes por cada país. Por su parte, el número de respuestas obtenidas en valores absolutos fue muy bajo lo cual redujo la validez de los resultados de tales cuestionarios como base argumentativa para respaldar hallazgos.</p>
<p>Medidas de atenuación</p>	<p>Como la tasa de respuesta fue muy baja, tanto en el número total de respuestas como el porcentaje de personas que respondieron el cuestionario completo, no se utilizaron los resultados como evidencias clave para respaldar hallazgos completándose la información con el estudio documental de evidencias relacionadas con los procesos de formación llevados a cabo. En ningún caso se utilizaron las respuestas como hechos significativos, sino únicamente como datos complementarios indicativos en procesos de triangulación más amplios.</p>

⁶⁶ Persona responsable en los países con presencia programática.

2: Dificultades a la hora de entrevistar a informantes clave

Limitación	En los países que no fueron objeto de visita de campo, incluyendo Caribe anglófono, han existido dificultades a la hora de hacer la agenda de entrevistas telefónicas.
Medidas de atenuación	Para lograr el mayor número de entrevistas posible, se extendió el período previsto para la recogida de datos hasta la fase de redacción del informe.

3: Insuficiencia de información para realizar el análisis de eficiencia

Limitación	La información administrativo-financiera y de programación operativa (actividades) disponible era escasa, desigual y estaba estructurada de tal manera que no permitió un análisis profundo y detallado de aspectos tales como el coste-eficiencia
Medidas de atenuación	Se elaboró una tabla de recogida de datos económicos que se remitió a todas las oficinas país con el fin de recabar la información de manera homogénea. Esta recogida permitía realizar un análisis comparativo de los diferentes países analizados, así como identificar las estrategias más eficientes en base a los recursos invertidos y a los logros alcanzados. A la fecha de redacción del informe se disponía de datos de Brasil, Caribe anglófono, Ecuador, Guatemala y México.

5. Principales hallazgos y análisis de la información.

5.1. Relevancia y Pertinencia

Hallazgo 1. Los informes de mecanismos internacionales y regionales publicados durante el periodo evaluado señalan que, pese a los avances normativos logrados en la región, persisten importantes barreras en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia (especialmente determinados sectores), en un contexto de prejuicios que hace muy compleja su transformación. La línea de trabajo de AAJ de ONU Mujeres es plenamente coherente con las necesidades regionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Los informes sobre la respuesta frente a la VCM anteriormente citados, además del MESECVI y de la Comisión Interamericana de Justicia, han puesto de relieve las mejoras en términos de justiciabilidad derivadas de los avances normativos producidos en una buena parte de los países de la región. Sin embargo, alertan de los altos índices de impunidad, como indicador de la falta de impacto efectivo de las mejoras normativas y de las graves y persistentes barreras que las mujeres enfrentan en el acceso a la justicia. [La impunidad constituye uno de los mensajes más perjudiciales de cuantos frenan el cambio de las estructuras de poder que sustentan la VCM.](#)

La preocupación por los obstáculos que impiden o dificultan a las mujeres el acceso efectivo a la justicia tras ser víctimas de violencia, ha motivado la adopción por parte del Comité CEDAW de una recomendación general sobre esta temática⁶⁷. En dicha recomendación, el Comité CEDAW reconoce que el acceso a la justicia es un derecho esencial para garantizar todos los derechos de la Convención y que su realización es especialmente importante en casos de VCM. Así mismo, el Comité muestra preocupación por la persistencia de barreras para el acceso efectivo a este derecho, que tienen su base, principalmente, en déficits de aplicación práctica de la normativa por parte de las instancias encargadas de su implementación. También alerta a los Estados de que

⁶⁷ Recomendación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Documento de la ONU: CEDAW/C/GC/33 de 23 de julio de 2015.

estas barreras son aún más generalizadas en determinados colectivos de mujeres, como las mujeres indígenas, las defensoras de derechos humanos y las mujeres afro-descendientes, entre otras.

En este contexto, [la estrategia de trabajo de AAJ de ONU Mujeres es plenamente coherente con las necesidades regionales en materia de derechos humanos de las mujeres](#), por los siguientes motivos:

- En la cadena de instituciones que dan respuesta frente a la VCM/N, las y los profesionales de justicia son reconocidos por los mecanismos internacionales y regionales como actores clave para la realización de los derechos de las víctimas y para poner fin a la cultura de la violencia y la impunidad de la masculinidad agresiva.
- Los avances normativos en la materia (leyes integrales contra la VCM/N) están siendo aplicados en un contexto de resistencias y prejuicios sociales (como la visión *familista*, entre otros estereotipos) que afecta al conjunto de operadores de justicia, lo que requiere un trabajo estratégico, sostenido y multidimensional.
- Dichos prejuicios explican las resistencias de estos sectores profesionales a abrirse a las aportaciones de las organizaciones de mujeres, como actoras locales expertas en igualdad de género, y la importancia de que una agencia de NNUU, como ONU Mujeres, se sume a trabajar por la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de justicia.⁶⁸

Hallazgo 2. El enfoque del trabajo de ONU Mujeres en AAJ pretende lograr la armonización de los marcos normativos, políticas públicas y procedimientos de actuación profesional de los países de ALC al marco internacional y regional de obligaciones de derechos humanos en materia de VCM/N. Esto ha llevado a la institución a potenciar la asunción de responsabilidades de los “titulares de obligaciones” (instituciones del Estado en diferentes niveles de descentralización administrativa y operadores de justicia), así como al fortalecimiento de las capacidades de las “titulares de derechos”.

El enfoque de trabajo de ONU Mujeres en la temática de AAJ en la región ha buscado la armonización de normas, políticas y prácticas del sistema de justicia de los diferentes países a los estándares internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres frente a la violencia. [El doble enfoque de trabajo \(derechos humanos e igualdad de género\)](#) de las oficinas de ONU Mujeres en la región resulta [alineado con los mandatos del sistema internacional de derechos humanos](#), ya que se orienta a promover la responsabilidad de los poderes públicos de cumplir los mandatos establecidos en los estándares internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres.

De manera coherente con la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, las oficinas de ONU Mujeres han desarrollado [acciones en áreas estratégicas](#) para mejorar el acceso a la justicia en VCM que se inscriben en una lógica muy adecuada: la del [fortalecimiento de los “titulares de obligaciones” para la asunción de responsabilidades bajo el estándar de la debida diligencia](#) (lo que abarca no sólo la producción legislativa, sino también la obligación de hacer realidad los derechos) y la del [empoderamiento de las “titulares de derechos” para la mejora de las vías y posibilidades de reclamar dichos derechos](#).

De los cinco pilares de la responsabilidad institucional para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres (justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, rendición de cuentas y sistemas de reparación a las víctimas)⁶⁹ el trabajo de ONU Mujeres en la región destaca por su [orientación a la mejora de la justiciabilidad de la VCM/N y al incremento de la calidad de la respuesta de los sistemas de justicia](#):

⁶⁸Documento de la ONU: CEDAW/C/GC/33 de 23 de julio de 2015.

⁶⁹ Recomendación General, 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. Documento de la ONU: CEDAW/C/GC/33 de 23 de julio de 2015.

- En el plano de la mejora normativa en materia de VCM/N se han identificado proyectos de acompañamiento para lograr el alineamiento de la legislación interna a los estándares internacionales y regionales de derechos humanos, principalmente en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Caribe y Paraguay.
- En relación con la implementación normativa, en el ámbito regional resulta central la elaboración y difusión del “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género -femicidio/feminicidio-”⁷⁰. Esta actuación se inscribe en el enfoque “responsabilizador” de los sistemas nacionales de justicia respecto a sus obligaciones internacionales de derechos humanos en la investigación de este tipo de crímenes y aporta instrumentos técnicos para cumplirlas. En este sentido, destaca la labor de oficinas como la de Brasil, donde se ha desarrollado la primera experiencia piloto de adaptación del Modelo de protocolo latinoamericano en 5 estados del país, así como el trabajo de la oficina de Ecuador de apoyo a la adopción del citado protocolo por parte del sistema nacional de justicia.



Figura 4.- Recomendación 33 de CEDAW.
Elaboración propia

- En el mismo sentido, cabe mencionar las intervenciones planteadas para la capacitación de operadores de justicia (Brasil⁷¹, Ecuador, Guatemala y México), el apoyo a encuestas para la medición del grado de tolerancia institucional a la violencia contra las mujeres (Colombia⁷² y Brasil⁷³), y el Estudio diagnóstico de la Fuerza Especial de lucha contra la Violencia (FELCV) y servicios conexos (Bolivia).
- Varias oficinas han diseñado acciones para promover la rendición de cuentas institucional, a través del apoyo técnico para la mejora de estadísticas judiciales y sistemas públicos de registro (México) y el apoyo a la visibilidad de las políticas sobre esta materia en el presupuesto nacional (Ecuador, Brasil ⁷⁴ y Paraguay⁷⁵).
- En el trabajo de apoyo a “titulares de derechos”, destacan las acciones para facilitar el acceso a la información sobre derechos y servicios, principalmente en Brasil y Ecuador, el apoyo técnico al litigio estratégico (Guatemala), la elaboración de informes a Comités de Naciones Unidas (San Vicente y Las Granadinas, Guyana) y la potenciación de redes y mesas de articulación (Guatemala, Colombia, Brasil y México⁷⁶).

Hallazgo 3. El Rol de ONU Mujeres en el ámbito de AAJ ha sido plenamente coherente con el enfoque de igualdad de género y derechos humanos. Se ha enfocado en la mejora de las capacidades de los titulares de obligaciones para ejercer responsabilidades, en el empoderamiento de las titulares de derechos y en ejercer de puente entre unos y otras.

⁷⁰En adelante, Modelo de protocolo latinoamericano. Publicado en 2014, en colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

⁷¹ Los procesos de capacitación a operadores de justicia en Brasil se han llevado a cabo en el marco del proceso de adaptación y aplicación del Modelo de Protocolo Regional que en el país asumió el nombre de “Directrices Nacionales para la Investigar, Procesar y Juzgar con Perspectiva de Género las Muertes Violentas de Mujeres” (feminicidios).

⁷²Primer estudio: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/GEN_ESTUDIO_Colombia_Tolerancia_social_e_institucional_a_la_violencia_de_genero.pdf. Segundo estudio: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>

⁷³http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/tolerancia_institucional_violencia_contra_mulheres.pdf

⁷⁴ Brasil apoyó hasta el 2012 un proyecto sobre presupuestos sensibles al género en el cual se incluía la VCM/N.

⁷⁵ COMJIB y SEGIB de recolección de estadísticas de femicidio en los sistemas de justicia de 23 países! Se firmó en abril de 2016 <http://ALC.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/04/paraguay-cumbre>

⁷⁶ Información detallada en anexo 1. Estudios de caso.

Como ya se ha avanzado, la estrategia de trabajo de ONU Mujeres se ha dirigido tanto a la mejora de las capacidades de los titulares de obligaciones, como al fortalecimiento de las titulares de derechos, por separado, pero además jugando un rol fundamental de

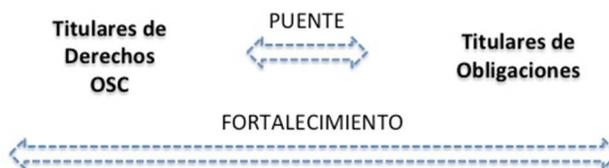


Figura 5.- Rol de ONU Mujeres. Elaboración propia.

“puente” entre ambos. La creación de puentes de

comunicación entre las OSC y las instituciones políticas y/o judiciales ha contribuido a facilitar consensos y acuerdos entre ellas. Asimismo, también se ha apoyado la capacidad de incidencia y reclamación de derechos de las organizaciones de mujeres cuando éstas han identificado fallas y/o limitaciones de los respectivos sistemas judiciales ante los casos de VCM/N.

Del lado institucional, ONU Mujeres ha logrado una interlocución y posicionamiento en espacios de decisión a nivel legislativo, ejecutivo y judicial. Cabe destacar la posición de puente entre gobiernos de la región y Comités regionales e internacionales que vigilan el cumplimiento de los tratados. Destacan en este sentido, las experiencias de las Oficinas de Brasil, Guatemala, Caribe anglófono y México en el apoyo a los informes gubernamentales sobre los avances para el cumplimiento de la CEDAW, así como el impulso e interlocución para promover visitas al país por parte de los Comités o de los relatores y relatoras especiales, en el caso de México.

Desde un [rol de puente entre titulares de derechos e instituciones titulares de obligaciones](#), ONU Mujeres ha impulsado sus capacidades y la ampliación de su visión internacional, apoyando su participación en espacios de intercambio y foros internacionales.

Todos los actores consultados destacan que [esta doble estrategia de trabajo ha contribuido](#) a lograr un nivel de [incidencia destacable en el posicionamiento de los temas en la agenda política, en el impulso de iniciativas legislativas y en la generación de jurisprudencia con perspectiva de género, junto con una mejora e impulso de la incidencia ejercida por parte de las titulares de derechos a través de las OSC](#). En algunos países como es el caso de Brasil, la oficina también ha mantenido presencia en los medios de comunicación, lo cual le ha otorgado legitimidad en este tema, así como también ha fortalecido su capacidad de convocatoria con otros actores relevantes.

Hallazgo 4: Desde la visión del acceso a la justicia en clave de itinerario⁷⁷ de derechos y responsabilidades en conexión, ONU Mujeres ha trabajado con mayor o menor intensidad en todos los eslabones de la cadena judicial, desde las puertas de acceso a la justicia al trabajo sobre la reparación pronta y oportuna.

Como se ha apuntado anteriormente, las [oficinas han priorizado en sus planes o acciones la mejora de la calidad de la respuesta y, aunque en menor medida, también se han enfocado en la potenciación de los sistemas de rendición de cuentas](#). El trabajo se ha concentrado, mayoritariamente, en los eslabones intermedios de la cadena de responsabilidades -la investigación, la actividad juzgadora o la sanción- mientras que las puertas de entrada y el derecho a la reparación, como primer y último eslabón, no se han trabajado de manera generalizada.

En concreto, el trabajo de identificación y mejora de puertas de entrada o acceso a la justicia se ha trabajado desde las Oficinas de Brasil, El Salvador y Paraguay. La oficina de Brasil ha trabajado en estrecha alianza con la Secretaría de Políticas para las Mujeres en el fortalecimiento de la Red de Atención a las Mujeres en situación de

⁷⁷ La visión del acceso a la justicia en clave de itinerario es la que focaliza los pasos que debe recorrer la mujer: vías de acceso, instancias intermedias fundamentales para acreditar la violencia (fiscalía, defensorías, forenses...), instancias juzgadoras, y vías de reparación.

Violencia, la cual incluye las puertas de entrada. Un ejemplo que destaca de este tipo de intervención es el apoyo a la Casa de la Mujer Brasileña (CMB),⁷⁸ que ofrece servicios integrales en la primera etapa de la atención a la VCM/N siguiendo un modelo similar al de Ciudad Mujer de El Salvador. También la Oficina de El Salvador ha realizado un trabajo para mejorar la actuación de la Policía Nacional Civil (PNC) en el abordaje de la atención especializada frente a la violencia de género y las denuncias de VCM/N a través de las Unidades Especializadas de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia (UNIMUJER-ODAC). Más recientemente en Paraguay, la oficina país ha iniciado un estudio diagnóstico que tiene entre sus objetivos identificar los pasos de la ruta crítica como base para proponer modificaciones que fortalezcan este enfoque de itinerario y el trabajo interinstitucional con los actores involucrados.

Por su parte, el ámbito de la reparación, salvo casos puntuales como el trabajo realizado por la oficina de México en el apoyo a las OSC en el seguimiento del cumplimiento de sentencias como la del caso del Campo Algodonero de la Corte Interamericana de Justicia, es un área aún poco desarrollada por las oficinas país. Las posibilidades de conectar el derecho a la reparación de las víctimas con otras temáticas trabajadas por las oficinas de ONU Mujeres, como los derechos económicos o los derechos sexuales y reproductivos, han sido poco exploradas. Aunque existen aspectos que ya se trabajan desde otras agencias del SNU, es interesante un trabajo por parte de ONU Mujeres desde una mirada de prevención y detección de la VCM/N y de derechos de las mujeres en el ámbito de la justicia y la reparación.

Hallazgo 5: El valor añadido de ONU Mujeres en la temática de acceso a la justicia en VCM/N, respecto a otros actores internos y a otras agencias de Naciones Unidas, reside en su capacidad técnica sobre la materia, que combina el enfoque de derechos humanos con el análisis de género, y el amplio reconocimiento que encuentra en las OSC, los operadores de justicia y las instancias del más alto nivel de la institucionalidad pública.

ONU Mujeres aparece a los ojos de las y los destinatarios de los programas evaluados—desde las OSC hasta los operadores de justicia— como un actor estratégico en términos de capacidades técnicas, productos muy bien valorados y de competencias metodológicas para su transferencia (Brasil, Guatemala, México). Todas las personas entrevistadas han coincidido en los siguientes **elementos que confieren un valor añadido al trabajo de ONU Mujeres** en la temática:

- En un contexto de arraigados prejuicios en el sistema de justicia, ONU Mujeres, por su trabajo técnicamente especializado y desde el enfoque de género, presenta un claro valor añadido respecto a otras agencias que también trabajan en acceso a la justicia, como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La aproximación a esta temática desde el enfoque de género, y en este contexto profesional, posee un alto potencial transformador, ya que **trabajar con el sector de la justicia, desde el enfoque de género, supone colmar una de sus principales carencias en esta materia**. Por ejemplo, en Colombia y en Guatemala destaca la mirada de ONU Mujeres a la justicia transicional desde el enfoque de género, así como la propuesta de elevar las demandas de las mujeres víctimas y generar procesos de memoria específicos para mujeres con barreras añadidas para conocer y reclamar sus derechos (mujeres indígenas, sin estudios, con barreras lingüísticas, culturales y económicas). En este sentido, el trabajo de ONU Mujeres para impulsar la justicia y la reparación transformadora en el caso Sepur Zarco constituye un ejemplo.
- La capacidad de ONU Mujeres de desarrollar **acciones con posible efecto multiplicador** (experiencias piloto, transferencia de metodologías y conocimientos) **con impactos en lo nacional, e incluso a un nivel más**

⁷⁸La CMB es parte de un programa más amplio denominado “Mujer: vivir sin violencia” que también cuenta con apoyo de ONU Mujeres.

micro. Como ejemplo, destaca en Guatemala la iniciativa de “Territorios libres de violencia contra las Mujeres”, donde a través de una dinámica de diálogo, colaboración y aprendizaje común entre la ciudadanía, las autoridades comunitarias y las instancias del sector de seguridad y justicia presentes en el territorio, se promueve el derecho de las mujeres, las niñas y las adolescentes a una vida libre de violencias.

- En algunos países ONU Mujeres es reconocida como **única agencia**, dentro del Sistema de Naciones Unidas, que trabaja en el tema de AAJ en el ámbito de VCM/N, en algunos proyectos junto a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH (OACNUDH). Con otras agencias se complementan esfuerzos en el área de prevención de la VCM, pero en lo relacionado con el acceso y obtención de justicia, solo es identificada ONU Mujeres (Brasil).
- Otro elemento que confiere valor añadido al trabajo de ONU Mujeres en esta temática, derivado de su posición de agencia de NNUU y del alto reconocimiento de sus productos técnicos, es su **capacidad de “abrir puertas” de difícil acceso**, como las del **sistema de justicia y el conjunto de operadores**, un ámbito de arraigadas resistencias a trabajar desde el enfoque de género. En este sentido, la posición ventajosa para realizar labores de incidencia política con actores de los diferentes estamentos institucionales resulta un activo de ONU Mujeres para lograr cambios.
- Por la capacidad técnica y la autoridad institucional, ONU Mujeres sirve como **actor intermediario entre diferentes actores de la sociedad y autoridades** (del poder ejecutivo, legislativo y judicial). La posibilidad de promover **iniciativas de coordinación y articulación institucional desde un enfoque común** es otro de los elementos a destacar, derivado de su alto nivel de interlocución y su labor de puente entre las OSC y el gobierno y el poder judicial por un lado, y, entre los mecanismos internacionales y el gobierno, por otro.

Únicamente, cabe destacar la necesidad de extender la misma claridad y homogeneidad de los enfoques de los equipos respecto a la igualdad de género y al marco de derechos humanos, a otros prismas muy pertinentes para el trabajo en esta temática en la región, como la perspectiva interseccional y el enfoque generacional que permita abordar las especificidades de sectores como las niñas, las mujeres indígenas o afrodescendientes, entre otros. Si bien hay oficinas que representan una punta de lanza en este sentido (Ecuador, Bolivia, Guatemala y Brasil), en general, no se aprecia que esté presente en todos los equipos de trabajo.

Hallazgo 6: La identificación de socios o actores realizada por las oficinas resulta acertada en términos de posibilidades de impacto y transferencia de conocimientos, pero destacan algunas lagunas (no todos los países trabajan con OSC) y el énfasis de la selección de actores se ha puesto en la mejora de la investigación y la decisión judicial, y, en menor medida, en las “puertas de acceso”.

Se revela muy acertado que ONU Mujeres en la región haya establecido **alianzas prioritariamente con dos sectores institucionales estratégicos** para avanzar en la materia: **los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres** (Brasil, Perú, El Salvador, México y Paraguay) y las **instituciones del sistema de justicia** (Brasil, Ecuador, Perú, Haití, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Caribe anglófono). En el ámbito del sistema de justicia destaca el trabajo con organismos judiciales, y especialmente con el máximo órgano judicial, como vía para permear el enfoque de género en la elaboración de sentencias y otras decisiones judiciales. También resulta muy acertado el trabajo específico con el Ministerio Público (Guatemala) y con la Procuraduría General de la Nación (Colombia), como actores centrales para la mejora de la persecución penal de la VCM/N y de la incorporación de la perspectiva de género en las investigaciones.

En cuanto al trabajo con actores clave en las **“puertas de acceso” a la justicia**, ONU Mujeres ha centrado sus esfuerzos en actores como la policía y, en menor medida, con el sector salud. En países como Brasil, Bolivia, El Salvador, Colombia y Haití se ha trabajado con la policía en su función de **“puerta de acceso” receptora de**

denuncias y primer eslabón en la cadena del sistema penal aunque la mayor parte de los países que han trabajado con la policía, han incidido más en su función investigadora, como policía judicial que, en la consideración de su rol de receptora de denuncias, a menudo más descentralizada que otras instancias como la Fiscalía. Por este motivo, la calidad de la actuación de este actor resulta determinante para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a la justicia, incluidas aquellas de zonas más alejadas o con menor información sobre los cauces de denuncia.

En lo que respecta al sector salud, el trabajo ha sido más reducido en la medida en que se trata de un actor con el que se está trabajando desde otras agencias del SNU como UNFPA, OPS y UNICEF. No obstante, teniendo en cuenta el importante rol del sector salud como vía de acceso a la justicia, en especial para víctimas de violencia sexual, niñas, pero también violencia en el ámbito de la pareja, es importante que exista una articulación y coordinación con las agencias que trabajan en el ámbito de salud para promover la implicación del sector salud en la detección y la denuncia de casos de violencia contra las mujeres.

En la selección de socios, se ha identificado la opción de explorar las [alianzas e interlocuciones a un nivel más descentralizado que el nacional](#). Hay ejemplos del “efecto cascada” que supone la utilización por parte de ONU Mujeres de los marcos internacionales para que el impacto del trabajo permee también en el ámbito estatal o departamental. Destaca el ejemplo de Brasil y México, en el trabajo de armonización de marcos legales estatales a partir de reformas realizadas en legislación federal. La posibilidad de avanzar acciones piloto en algunos Estados que puedan ser replicados en otros, resulta una vía estratégica en países con una arquitectura institucional descentralizada.

La mayor parte de las oficinas trabaja en [alianza con las OSC](#), socio estratégico y actor central desde el enfoque del empoderamiento. ONU Mujeres ha acompañado a redes de OSC de diferente tipo, ha apoyado a defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres en general y a organizaciones de mujeres indígenas.

No obstante, en algunas oficinas se constata un menor trabajo sostenido con este tipo de organizaciones en el periodo evaluado (Caribe anglófono). Resulta más irregular el trabajo con organizaciones que representan sectores de mujeres con discriminaciones añadidas, como las mujeres indígenas, o afro-descendientes que, si bien ha sido acometido por algunas oficinas (Brasil, Ecuador, México y Colombia), no ha estado presente en otras.

La selección de socios, alianzas y población destinataria conlleva un ejercicio de priorización y nunca se va a poder abarcar a la totalidad de actores de un entramado tan complejo como el de los itinerarios de acceso a la justicia. Pese a lo cual, es importante considerar el impacto de las intervenciones desde el punto de vista de la discriminación múltiple, lo que aconseja identificar instancias que conduzcan a la eliminación de las barreras añadidas que enfrentan los sectores más “desempoderados”.

Hallazgo 7: Se han identificado experiencias muy adecuadas en AAJ en relación con la VCM/N en contextos de conflicto armado. El reto es encontrar las vías de trasvase para que dichas experiencias alimenten el trabajo de AAJ en el área general de VCM/N, desde la visión de la violencia como un “continuo”.

Varias de las oficinas en la región mencionan trabajar desde la [visión de la VCM/N como un “continuo”](#), que afecta a las mujeres y niñas en sus diversas relaciones y espacios. Desde la oficina de Brasil por ejemplo, se pone el énfasis en otras formas de VCM no abordadas que tienen un grave impacto en derechos humanos, como la trata de mujeres y niñas.

En Guatemala y Colombia el trabajo de promoción del AAJ se realiza como una temática transversal que se aborda, principalmente, desde el área de Mujer, Paz y Seguridad (MPS) y, generalmente, el área de VCM/N se orienta a trabajar otros ámbitos de la acción como la prevención, los recursos de apoyo a las víctimas o las derivaciones.⁷⁹ Especialmente en Colombia, pese a que el derecho a la verdad, justicia y reparación rige para todo tipo de violencia contra las mujeres, no solo para las manifestaciones cometidas bajo un escenario de conflicto armado, el trabajo en AAJ en el área de MPS no aparece suficientemente conectado con el área de trabajo sobre VCM/N.

Esta división, según la cual AAJ se trabaja principalmente desde el área MPS, plantea dos interrogantes:

1. Cómo se va a realizar la transferencia de conocimientos, prioridades y valiosas estrategias generadas en el área MPS en la temática de AAJ para que sirva al trabajo sobre otras manifestaciones de la VCM/N, desde la visión de estos abusos de derechos humanos de las mujeres como un “continuo”.
2. Cómo conectar el trabajo de impulso de la implementación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en la materia (Resolución 1325 y siguientes), con las estrategias generales de acceso a la justicia y a la reparación en VCM/N.

Respecto a [otros escenarios y manifestaciones de la VCM/N](#), ha resultado débil el apoyo al acceso a la justicia de grupos de mujeres con los que se trabaja en otras áreas, que enfrentan violencias multidimensionales y encuentran importantes barreras en el acceso a la justicia. Como ejemplo, las trabajadoras domésticas en el área de empoderamiento económico, o las mujeres políticas en el área de participación política. Respecto a las mujeres políticas cabe destacar el impulso de ONU Mujeres Bolivia para la aprobación de la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, de 28 de mayo de 2012. Igualmente en este ámbito destaca la labor de acompañamiento de la oficina de México para la elaboración de propuestas de definición y tipificación de la violencia política, así como la mejora del acceso y obtención de justicia frente a este tipo de violencia basada en el género.

Hallazgo 8: Desde el punto de vista estratégico el trabajo de ONU Mujeres, durante el periodo evaluado, ha estado orientado principalmente por los lineamientos establecidos por el marco internacional y regional de CEDAW y la Convención Belem do Para.

Debido a que, en el periodo evaluado, ONU Mujeres se encontraba en una fase de diseño y articulación institucional en el ámbito regional, hasta el año 2015 ONU Mujeres no ha contado con un instrumento programático regional que armonizara el trabajo de las oficinas sobre acceso a la justicia en materia de VCM.

El trabajo en materia de AAJ en los casos de VCM aparecía en los planes estratégicos globales de ONU Mujeres, aunque de una manera muy genérica. Igualmente ha existido un documento estratégico⁸⁰ elaborado en el marco de la Campaña Únete del Secretario general de la ONU que establecía las líneas estratégicas de la campaña en el ámbito concreto del acceso a Justicia para el período 2011-2015.

Si bien la ausencia de dicho marco programático no ha mermado las contribuciones ni el posicionamiento de la entidad en materia de AAJ, si ha impactado en el trabajo de las oficinas en los siguientes aspectos:

⁷⁹ El área de VCM-N de la oficina de Guatemala ha iniciado procesos de diagnóstico sobre capacidades y debilidades de las instituciones competentes en la ruta de atención a mujeres víctimas de violencia, incluidas las del sector justicia - en especial Fiscalías y Medicina Legal -, y basado en estos diagnósticos, ha emprendido acciones de fortalecimiento de este sector.

⁸⁰ Secretariado para América Latina y el Caribe de la Campaña del Secretario General, (Junio 2012). *Estrategia regional para América Latina y el Caribe para el Acceso a la Justicia de las Mujeres*.

- El análisis y la selección de las estrategias y las alianzas para lograr cambios en esta área temática ha dependido de elecciones realizadas por cada oficina, según las capacidades e intereses de sus equipos y los diagnósticos realizados en el país, pero sin una mirada regional.
- Si bien todas las oficinas han compartido un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, el enfoque interseccional y la focalización sobre las discriminaciones múltiples ha variado en función de las oficinas.
- La falta de un presupuesto asignado ha debilitado la prioridad y continuidad de la asignación presupuestaria a esta temática.
- Se ha evidenciado una notable dispersión de iniciativas, lo que supone una merma en el posicionamiento a nivel regional (se trabaja en muchos frentes con pocos recursos). Ante dicha dispersión, se echan en falta procesos de gestión del conocimiento acumulado, que podrían servir para explotar mejor las mayores capacidades estratégicas de ONU Mujeres.

Conscientes de la importancia de contar con un marco programático específico que responda a las especificidades del contexto regional, ONU Mujeres viene trabajando en la estrategia regional de VCM desde 2015, un esfuerzo que incluye la evaluación de los resultados alcanzados hasta la fecha y los aprendizajes del período, esfuerzo el que se enmarca el presente ejercicio de evaluación.

5.2. Eficacia⁸¹

Hallazgo 9: En la última década, los países de ALC han aprobado diferentes legislaciones específicas y/o relacionadas con la VCM/N. En algunos de estos países, ONU Mujeres ha jugado un rol catalizador y de apoyo en la redacción y aprobación de estos nuevos marcos normativos por parte de los poderes legislativos.

En la última década y, como consecuencia del aumento del número de asesinatos de mujeres por razón de género, los elevados índices de impunidad y las demandas de las organizaciones de mujeres, en la región de ALC se han aprobado leyes que abordan de manera específica las diversas formas de violencia que viven las mujeres en los diferentes países, se han llevado a cabo reformas de leyes en vigor y se han introducido nuevos tipos penales relacionados con VCM en los respectivos códigos penales nacionales. Estos cambios legislativos obedecen a la obligación que han asumido los estados de armonizar sus legislaciones nacionales a los instrumentos y estándares internacionales y/o regionales y a su deber de actuar con la debida diligencia ante el incremento del número de muertes de mujeres y la crueldad con que la que éstas se producen. Asimismo, estas legislaciones buscan, en último término, reducir los altos índices de impunidad que existen para estos delitos, de manera que la justicia penal cumpla con su función de prevención y atención especializada ante tales crímenes.

Con la aprobación de las llamadas leyes integrales de violencia, los diferentes países han pretendido desarrollar un marco legislativo con perspectiva de género que fortalezca las estrategias de prevención, atención integral, persecución, sanción y reparación de la VCM/N, al tiempo que articula una respuesta multisectorial a las diversas formas de violencia contra las mujeres.

Durante el período objeto de evaluación, las diferentes oficinas nacionales de ONU Mujeres han llevado a cabo una labor destacable, ejerciendo un papel de incidencia que, según todas las voces consultadas, ha contribuido a la promulgación de algunas de estas nuevas legislaciones y a la introducción de cambios legislativos en defensa de los derechos de las mujeres. Son los casos de:

⁸¹Para el análisis del criterio de eficacia, el orden de presentación de los hallazgos ha seguido la lógica de la TdC elaborada para la presente evaluación. Adicionalmente, se han incluido otros tres hallazgos que, aunque no están directamente vinculadas a la TdC si se han considerado relevantes para este ejercicio de análisis.

- Bolivia, donde la oficina llevó a cabo un trabajo de incidencia con la Asamblea Legislativa para conseguir que se aprobara la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia en el 2013⁸², así como también contribuyó para que la violencia sexual estuviera incluida en Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas⁸³, aprobada un año antes.
- Colombia, donde se llevó a cabo una labor fundamental para la promulgación, en 2014, de la ley 1719⁸⁴ que garantizaba el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial aquellos casos sucedidos en el marco del conflicto armado del país; así como también ha apoyado procesos de socialización y pedagogía respecto a la ley 1761⁸⁵.
- México, los esfuerzos de esta oficina se han focalizado, por un lado en la armonización legislativa de los marcos normativos estatales con las reformas promovidas a nivel federal para garantizar los derechos de acceso a la justicia de mujeres y niñas. Por otro, la oficina realizó un intenso trabajo de posicionamiento del feminicidio de cara a su tipificación como delito penal autónomo en el código penal federal⁸⁶ en estrecha colaboración con la Comisión de Feminicidio del Congreso. En esta labor de incidencia, jugó un papel importante la elaboración de los informes de feminicidio⁸⁷, que visibilizaron la problemática de las muertes violentas de mujeres y sirvieron de palanca para el proceso de aprobación en las cámaras legislativas.
- Brasil, destaca por el rol protagónico desempeñado por la Oficina país en la aprobación de la reforma al Código Penal, a través de la Ley 13.104/2015, que instituye el delito de feminicidio como un homicidio calificado y un crimen atroz. Esta reforma vino impulsada con el proceso de adaptación del *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* como estrategia que aúna el desarrollo de capacidades, la apropiación institucional y la incidencia para generar cambios.
- Por último, y teniendo en cuenta el contexto de reformas legislativas de Ecuador, esta oficina ha apoyado la reformulación de todo el capítulo relacionado con la VCM dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP)⁸⁸, estableciendo procedimientos especiales y con tipificación diferenciada del resto del código.

Finalmente, en aquellos países que aún no disponen de legislaciones específicas o especializadas sobre VCM, algunas oficinas también han llevado a cabo un trabajo de incidencia muy significativo para conseguir que éstas sean aprobadas por las respectivas cámaras legislativas, tal es el caso de Paraguay donde se ha trabajado con diferentes instituciones públicas y con organizaciones de la sociedad civil en el proyecto de la Ley integral contra la violencia hacia las mujeres y se ha apoyado la campaña #Por ellas⁸⁹ para su aprobación, o la oficina Multi-país para el Caribe anglófono, que ha centrado su trabajo en el desarrollo de borradores de leyes en algunos países de la sub-región (Antigua, Barbuda, Belice, Granada, Jamaica StKitts and Nevis, entre otros).

Hallazgo 10: Durante el período 2011-2015, las oficinas país de ONU Mujeres en la región de ALC han contribuido al diseño y aprobación de políticas públicas nacionales sensibles al género, diseñadas con el objetivo de reforzar la implementación de las respectivas legislaciones específicas y/o relacionadas con la VCM que han surgido recientemente.

⁸²Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia. Ley 348 de 9 Marzo 2013.

⁸³Artículo 35 de la Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas, 31 de Julio 2012.

⁸⁴Ley 1719 de 2014, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004 y, se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, dictándose además otras disposiciones.

⁸⁵Ley 1761 de 2015, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.

⁸⁶Código Penal Federal. Capítulo V. Feminicidio. Artículo 325.

⁸⁷*Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009*. Publicado en 2011.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicinMx1985-2009.pdf.

Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010. Primera edición, 2012.

Elaborado por la Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios, ONU Mujeres e INMUJERES.

⁸⁸http://www.iusticia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf

⁸⁹<https://www.facebook.com/Por-Ellas-625334977610516/?fref=ts>

En la mayor parte de las oficinas país analizadas se constata que un trabajo especialmente relevante, ha sido el apoyo que éstas han brindado en la elaboración de políticas públicas nacionales vinculadas con la implementación de los marcos legislativos mencionados previamente. A partir de tales legislaciones, las oficinas han concentrado sus esfuerzos de incidencia para el diseño y puesta en marcha de una arquitectura institucional que tuviera responsabilidades y asignación de recursos, para garantizar una efectiva aplicación de las mismas.

En esta línea, se ha trabajado en el acompañamiento y apoyo técnico en la elaboración de diferentes planes nacionales vinculados con la VCM en las oficinas de Brasil, Uruguay, Paraguay, México y oficina Multi-país para el Caribe anglófono. En otras oficinas, los esfuerzos han estado dirigidos a la elaboración de políticas de igualdad de algunas de las principales instituciones públicas con responsabilidades concretas ante el despliegue de las mencionadas leyes, tal es el caso de: (1) la política institucional sobre Derechos de las mujeres y Violencia de Género (VdG) en la Procuraduría General de la Nación (PGN) o la Agenda Estratégica de Género y DDHH con la Defensoría del Pueblo en Colombia, (2) la integración del enfoque de género en la Política de Seguridad Nacional de la Ciudadanía en Paraguay, (3) las políticas de igualdad del Ministerio Público (MP)⁹⁰, Organismo Judicial (OJ) y Policía Nacional Civil (PNC) de Guatemala, (4) la incidencia para que se asumiera la obligatoriedad que establecía la Ley 348⁹¹ en Bolivia, donde los departamentos y municipios tienen que designar presupuestos específicos para su implementación, (5) la colaboración técnica y el acompañamiento en la formulación del Programa Nacional de Violencia 2014-2018⁹² y en su implementación en México y, (6) el impulso de nuevas propuestas normativas y de política pública sensible al género para garantizar el AAJ de las mujeres a través de la Agenda de Justicia, DDHH y Cultos en Ecuador⁹³. (7) En el caso de El Salvador, se ha trabajado desde el ámbito local, fortaleciendo a las municipalidades en la transversalización del enfoque de género y derechos humanos, a través de políticas municipales de igualdad y equidad, y ordenanzas frente al acoso sexual en los municipios.

Además del trabajo de [incidencia para el posicionamiento de los temas de VCM en las políticas y la aprobación de políticas específicas sobre la materia](#), en algunos países, como México, ONU Mujeres está participando en los [mecanismos de seguimiento](#) creados para garantizar la implementación de las políticas aprobadas como el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASE) destacando la colaboración técnica aportada para la reformulación del Reglamento de la Alerta de Género⁹⁴ acorde con recomendaciones específicas del Comité CEDAW a México.

Hallazgo 11: ONU Mujeres ha impulsado y desarrollado procesos de formación y/o capacitación, desde un enfoque de género y basado en los DDHH, con el objetivo de mejorar los conocimientos y prácticas de las y los operadores de justicia, ya fuera ésta especializada u ordinaria.

Un denominador común en el trabajo de todas las oficinas de la región de ALC consultadas, ha sido la labor que éstas han llevado a cabo para impulsar procesos de formación y/o capacitación con diferentes operadores de justicia. Tales procesos se han llevado a cabo contando con la experiencia y conocimiento tanto del personal de las respectivas oficinas de ONU Mujeres que impulsaba el proceso en cuestión, como a través de contrataciones de organizaciones de mujeres y/o consultoras especializadas en la materia a tratar. A continuación se detallan algunos de estos procesos.

⁹⁰<http://www.slideshare.net/mpguate/mp-version-digital>.

⁹¹Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. http://www.cepal.org/oig/doc/LevesViolencia/BOL/2013_BOL_Ley348.pdf

⁹²<http://www.gobernacion.gob.mx/programassectorgobernacion/PNPSVD>

⁹³https://issuu.com/micsecuador/docs/agenda_de_justicia_derechos_humanos_y_cultos

⁹⁴La alerta de género es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado. Es declarada por el Gobierno cuando los datos sobre violencia por feminicidios y violación a los derechos de las mujeres aumentan de manera alarmante.

Tabla 4.- Procesos de capacitación

País	Dirigido a
Bolivia	- Formación a instructores de la Fuerzas Especiales de Lucha contra la Violencia (FELCV) a través de un curso nacional en la Academia Nacional de Policías y nueve talleres a nivel departamental.
Brasil	- Procesos de reflexión colectiva y capacitación desarrollados en el marco de grupos de trabajo para la elaboración e implementación del documento de "Directrices Nacionales para investigar, procesar y juzgar con perspectiva de género las muertes violentas de mujeres (feminicidios)" a operadores de justicia a través de una metodología de pares ⁹⁵ ; así como también el curso de extensión en relación al documento de directrices, previamente mencionado, con la Universidad de Brasilia.
Caribe anglófono	- Capacitaciones a la Asociación de Comisarios de Policía del Caribe. - Simposios y talleres para jueces y magistrados/as a nivel sub-regional y nacional.
Chile	- Curso presencial y en línea a funcionarios policiales para fortalecer los registros policiales e informes de seguimiento sobre VCM.
Colombia	- Formaciones en el Departamento de Nariño sobre la Ley 1257/08 (VCM). - Plan de estudios para la Unidad Nacional de Protección (UNP) con la Universidad de los Andes.
Ecuador	- Formación a personal del sistema de administración de justicia sobre el abordaje de la violencia contra las mujeres. - Capacitaciones en la Escuela Judicial y en la Escuela de Fiscales, incidiendo en su malla curricular.
El Salvador	- Curso especializado en derechos y procedimientos de atención de la Policía Nacional Civil. - Cursos especializados en la investigación del delito de feminicidio con operadores clave del sector de justicia.
Guatemala	- Formación específica con Policía Nacional Civil, Ministerio Público y Organismo Judicial, éste último, en parte, en colaboración con la Universidad Mariano Gálvez. - Talleres con PNC sobre masculinidades y talleres con autoridades indígenas en tres municipalidades. - Programa de formación con la Comisión de DDHH del Congreso de la República sobre DDHH e interseccionalidad.
México	- Capacitaciones en línea a funcionarios/as de las tres instancias del poder judicial (Consejo de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Electoral Federal) y de ámbito principalmente federal en materia de Género e Interculturalidad y Derechos Humanos y Control de Convencionalidad.
Paraguay	- Capacitaciones a operadores de justicia del sistema a través de la unidad de género de la Corte Suprema. - Trabajo de apoyo en la elaboración y capacitación sobre el uso de un "Tesoro Jurídico de jurisprudencia con perspectiva de género".
Perú	- Capacitaciones a operadores de las municipalidades de Lima y Cusco, a las Fuerzas Armadas Metropolitanas, Policía y Ministerio del Interior

En términos generales, los contenidos abordados en tales procesos de formación y capacitación se han dirigido a: (1) la comprensión del fenómeno de la VCM/N, (2) la adquisición de herramientas y mejora de procedimientos para la práctica profesional, (3) la revisión de prejuicios y estereotipos y, en menor medida, (4) temas relacionados con el AAJ.

Tal y como se ha descrito previamente, la **diversidad de cursos ha sido múltiple ya que tanto la metodología como los contenidos se han adaptado a la realidad institucional de los respectivos países**. No obstante, y según las personas consultadas, gran parte de estos procesos de formación y/o capacitación han estado dirigidos a la transmisión de conceptos básicos y/o introductorios, así como también a sensibilizar a los y las operadores de

⁹⁵Los métodos de aprendizaje entre iguales son una forma de aprendizaje significativo, mediante el cual se establece una relación entre dar y transmitir información de forma recíproca, por lo que todas las personas implicadas se benefician del proceso: aprendiendo conocimientos, habilidades, actitudes y valores, además de transferir lo aprendido a situaciones prácticas y cotidianas. Esta construcción social del aprendizaje ayuda a mejorar las relaciones entre iguales, así como el interés, la curiosidad por el aprendizaje y, en definitiva, la adquisición y aplicación del conocimiento en general.

justicia que participaban en ellos; más que a dotar de herramientas concretas o realizar análisis profundos sobre cómo abordar el AAJ de las mujeres víctimas de violencia desde una perspectiva de género. Brasil y México constituyen dos excepciones significativas en relación a esta última consideración. Así, y tal y como aducen algunas de las personas entrevistadas, una justicia que tenga en cuenta los derechos de las mujeres solo podrá ser abordada desde un cambio en los imaginarios, actitudes y conocimientos de los y las operadores de justicia, donde el análisis y accionar posterior, esté centrado en el enfoque de género y de DDHH.

Otro aspecto destacable de los procesos de formación y/o capacitación es el hecho de que, en algunos países, se han logrado crear alianzas con universidades y/o instituciones públicas para garantizar su continuidad en el tiempo. En este sentido, la *institucionalización de la formación* dirigida a operadores de justicia a nivel nacional, se logró en:

- Ecuador, donde se definió un plan de estudios con enfoque de género para la Escuela de Función Judicial del Consejo de la Judicatura y para la Escuela de Fiscales de la Fiscalía General del Estado.
- Guatemala, donde destaca el trabajo en la definición de una malla curricular para la carrera fiscal con la Unidad de Capacitación del MP y la Maestría de Género y Justicia del OJ en colaboración con la Universidad Mariano Gálvez.

En otro orden de temas, se ha identificado también, que muchas de las personas consultadas señalaban dificultades para mantener acuerdos con instituciones políticas perdurables en el tiempo, así como la alta rotación del personal que conforman los respectivos sistemas de justicia. Tales cambios suponen, en muchos casos, empezar casi de cero en relación al trabajo realizado con los anteriores equipos, ya que el impulso a estos temas está muy ligado a la sensibilidad que, de manera individual, tengan las personas que estén al frente de las instituciones. Por eso, se señala que sería fundamental la detección y el trabajo de acercamiento e incidencia con las personas que puedan hacer de puertas de entrada en las instituciones e intentar desarrollar líneas de trabajo que puedan trascender en el tiempo y queden, en la medida de lo posible, institucionalizadas.

Hallazgo 12: Una de las principales contribuciones de ONU Mujeres en la región de ALC ha sido el apoyo en la elaboración de herramientas y protocolos de actuación específicos que faciliten a los estados actuar con la debida diligencia ante los casos de VCM.

A nivel regional, cabe destacar el esfuerzo de ONU Mujeres en la elaboración y difusión del *“Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”*⁹⁶, editado en 2014 en colaboración con la OACNUDH, el cual representa una importante contribución para el abordaje judicial del fenómeno de la VCM/N. Este protocolo⁹⁷ tiene por objetivo apoyar a las instituciones pertinentes a través de un instrumento práctico para abordar la investigación de las muertes violentas de las mujeres desde una perspectiva de género. La importancia de este instrumento reposa en el hecho de que su finalidad es práctica, que su contenido responde a una demanda manifiesta de las instituciones nacionales, y que su proceso de elaboración fue participativo e involucró profesionales de los sistemas de justicia de toda ALC. Así, en algunos



⁹⁶<http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/8/modelo-de-protocolo-latinoamericano>

⁹⁷ Como antecedente del protocolo regional hay que mencionar la Propuesta de actuación en la investigación del delito de homicidio desde la perspectiva del feminicidio (2010) de ONU Mujeres México que es una herramienta para investigar, registrar y atender los feminicidios debidamente, así como una contribución al proceso de estandarización de registros y la armonización legislativa. Este documento orientó las propuestas de investigación del feminicidio en dos Entidades Federativas de México así como a la OACNUDH de El Salvador como referencia para la elaboración del protocolo salvadoreño, aprobado en el 2012, sirviendo además de antecedente al ejercicio regional de ONU Mujeres y OACNUDH de elaboración del Protocolo regional.

países, dicho protocolo ha servido de guía para llevar a cabo un proceso de adaptación a la realidad y contexto institucional, como en el caso de Brasil⁹⁸, donde el Modelo de protocolo latinoamericano se ha adaptado en cinco Estados, como resultado del compromiso de las distintas instituciones del sistema de justicia involucradas: tribunales de justicia, fiscalías, policía, medicina forense y defensoría pública. Esta iniciativa ha sido impulsada por ONU Mujeres en colaboración con la Secretaria de Políticas para las Mujeres. Por otro lado, en Ecuador este protocolo ha servido para que la oficina país incidiera en la promulgación de la Resolución 043 de la Fiscalía General de Estado⁹⁹, a partir de la cual se han creado la Fiscalías Especializadas de Violencia de Género. Finalmente, en la sub-región del Caribe Anglófono, se facilitó la visita de una persona experta de México, con el objetivo de promover la difusión de dicho Modelo de protocolo latinoamericano.

Además de este esfuerzo a nivel regional, adicionalmente, [en la mayor parte de los países de la región se ha apoyado también, el diseño y elaboración de otros protocolos e instrumentos que guíen la práctica de los operadores de justicia en la investigación y enjuiciamiento de los casos de VCM](#). Principalmente, el trabajo se ha centrado en dos objetivos, por un lado que los procedimientos de investigación criminal y persecución penal incorporaran el enfoque de género y, por otro lado, que la atención jurídica de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia fuera realmente integral y transformadora. A continuación se detallan los principales protocolos e instrumentos que han sido apoyados por las respectivas oficinas país de ONU Mujeres:

- Brasil: revisión y definición de protocolos y mecanismos de coordinación interinstitucional entre las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, incluyendo directrices y protocolo de funcionamiento de la Casa de la Mujer Brasileña (espacio dedicado a la atención integral de emergencia a mujeres víctimas de violencia).
- Colombia: apoyo en la elaboración de las directrices técnicas desde el enfoque de género para la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-1448/11¹⁰⁰ en la Unidad Nacional de Protección¹⁰¹ (UNP) y en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁰² (UARIV). Adicionalmente, se ha trabajado en el desarrollo de modelos de investigación criminal en casos de VCM con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la Nación y la Comisión Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Estrategia integral de protección a la mujer, familia y género de la Policía Nacional. Finalmente, y en cuanto a rutas de atención, se activaron cuatro rutas en las Comisarías de Familia de la Policía Nacional de Nariño.
- Caribe Anglófono: apoyo para el pilotaje e implementación de varios protocolos de actuación relacionados con la VCM en Belice¹⁰³, Granada¹⁰⁴ y a nivel sub-regional¹⁰⁵.
- Ecuador: apoyo a la elaboración de un protocolo y rutas de vinculación y seguimiento de los casos atendidos por los Centros de Equidad y Justicia (espacios centrados en la asesoría legal, psicológica y acciones de prevención), y de protocolos en caso de acoso y abuso sexual en el transporte público y en el

⁹⁸Tal y como se ha mencionado previamente (ver hallazgo n°2), el proceso de adaptación y aplicación del Modelo de Protocolo Regional en Brasil tuvo dos fases, una que consistió en el diseño y elaboración del “Documento de Directrices Nacionales para investigar, procesar y juzgar con perspectiva de género las muertes violentas de mujeres (feminicidios)” y una segunda etapa, donde se implementó y adaptó el documento en cinco estados brasileños.

⁹⁹Resolución de 22 de junio del 2015 que aprueba la creación de las Unidades Especializadas en Violencia de Género como un plan piloto que se implementa en las 12 provincias con mayor incidencia de delitos contra la mujer e integrantes del núcleo familiar.

¹⁰⁰Ley 1448 de 10 de junio de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

¹⁰¹La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo. <http://www.unp.gov.co/>

¹⁰²La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es una institución creada en enero de 2012, a partir de la Ley 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

¹⁰³Protocolo de Violencia Doméstica para Policías en Belice.

¹⁰⁴ Protocolo Nacional de Violencia Doméstica y Abuso Sexual en Granada (2011).

¹⁰⁵ Protocolo de Consorcio de la Asociación del Ombudsman del Caribe (2011).

espacio público (ambos en el marco del Programa “Ciudades y Espacio Seguros para mujeres y niñas”¹⁰⁶).

- El Salvador: apoyo en la elaboración de unos lineamientos policiales en el abordaje especializado de la VCM/N con la Policía Nacional Civil¹⁰⁷.
- Guatemala: apoyo a la elaboración de un protocolo de atención integral a víctimas del delito del MP¹⁰⁸. La finalidad de este protocolo se centró en la consolidación y fortalecimiento de la Oficina de Atención a la Víctima (AOV), del Modelo de Atención Integral a Mujeres (MAI) víctimas de violencia de la Fiscalía General y, de los juzgados y tribunales especializados en femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer del OJ.
- Perú: apoyo en la elaboración de varios protocolos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) relacionados con la VCM.

Hallazgo 13: El ejercicio de evaluación ha constatado como se han invertido esfuerzos en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y reparación¹⁰⁹ ante los casos de VCM, aunque con una intensidad desigual a nivel de las diferentes oficinas país.

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten realizar un seguimiento exhaustivo en la aplicación de los compromisos, normas y estándares relativos a la VCM/N, y se convierten en un procedimiento de vigilancia para garantizar que los respectivos sistemas de justicia cumplen con todas las garantías y principios procesales. A nivel regional, ONU Mujeres ha apoyado la realización del reporte anual, 2013-2014, de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL, por sus siglas en inglés) sobre VCM¹¹⁰ y, por otra parte, desde el 2015, está llevando a cabo un proyecto para armonizar las estadísticas sobre femicidio/feminicidio con la Cumbre Judicial Iberoamericana, cuyo objetivo se centra en promover un mecanismo iberoamericano homogéneo que permita mejorar la calidad y comparabilidad de las estadísticas con los 23 países que conforman la Cumbre Judicial¹¹¹. Este esfuerzo ha sido destacado por algunas de las voces consultadas, ya no sólo por su carácter innovador, sino también porque permite homogeneizar los datos judiciales en la región.

A nivel de las oficinas país, solo algunas han realizado intervenciones en materia de mecanismos de rendición de cuentas ante los casos de VCM:

- México, ha llevado a cabo un intenso trabajo dirigido a la mejora de las estadísticas y datos sobre la prevalencia y magnitud de la VCM en colaboración con INMUJERES y con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, ONU Mujeres México ha trabajado en la mejora de los registros y los censos de procuración e impartición de justicia que reflejan la respuesta institucional ante los casos de VCM/N. Finalmente, también ha facilitado la visita de personas miembro de la CEDAW o de la Relatora Especial sobre VCM, en 2014 y ha coordinado el informe sombra a CEDAW del UNCT en México resaltando problemas de acceso a la justicia de las mujeres.
- Colombia, donde se ha apoyado la creación de sistemas únicos de información con el Instituto de Ciencias Forenses, Fuerzas Armadas (FFAA) y PGN.

¹⁰⁶ El programa mundial “Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres” se inició en Noviembre de 2010 con destacadas organizaciones de mujeres, organismos de NNUU y más de 70 aliados del ámbito mundial y local. Se trata del primer programa mundial en su tipo que diseña, aplica y evalúa herramientas, políticas y enfoques integrales de prevención y respuesta al acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en el espacio público.

¹⁰⁷ http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/ciudades_seguras/leyes/Lineamientos_Policiales.pdf

¹⁰⁸ <http://www.slideshare.net/mpguate/protocolo-final-17-de-nov-2014>

¹⁰⁹ La reparación de las víctimas no es un tema prioritario para los Estados y es un área en la que se ha comenzado a trabajar recientemente.

¹¹⁰ http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37271/S1500498_en.pdf?sequence=4

¹¹¹ Los países miembros de la Cumbre Judicial Iberoamericana son: Costa Rica, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, El Salvador, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Andorra, España y Portugal.

- Caribe anglófono, donde la oficina Multi-país apoyó a los gobiernos de San Vicente, Guyana y Granadinas para desarrollar respectivos informes de Estado ante la CEDAW.
- Asimismo, Colombia y Ecuador, han llevado a cabo un trabajo sobre análisis de sentencias referidas en la Corte Constitucional y en los juzgados especializados, respectivamente.
- Guatemala, Paraguay, México y Brasil, que han acompañado a los respectivos Estados en la elaboración de informes frente a convenciones o tratados internacionales (MESECVI y CEDAW, principalmente)¹¹².
- Brasil, además apoyó en este período (2011-2015) dos importantes iniciativas. Una dirigida a visibilizar y aportar datos estadísticos sobre la magnitud y características de los asesinatos de mujeres en todo el país (*Mapa de la Violencia, 2015*¹¹³); y otra iniciativa, orientada a medir la tolerancia de operadores de justicia frente a la violencia contra las mujeres.

Hallazgo 14: En todos los países de la región de ALC, ONU Mujeres ha llevado a cabo programas para promover la exigibilidad, ejercicio y goce relacionado con el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia aunque con enfoques de trabajo distintos.

El ejercicio de evaluación ha evidenciado como en todas las oficinas de ONU Mujeres consultadas, el trabajo por erradicar la VCM/N constituye una de sus principales áreas programáticas. Dicho enfoque queda así señalado en las diferentes estrategias globales de la agencia:

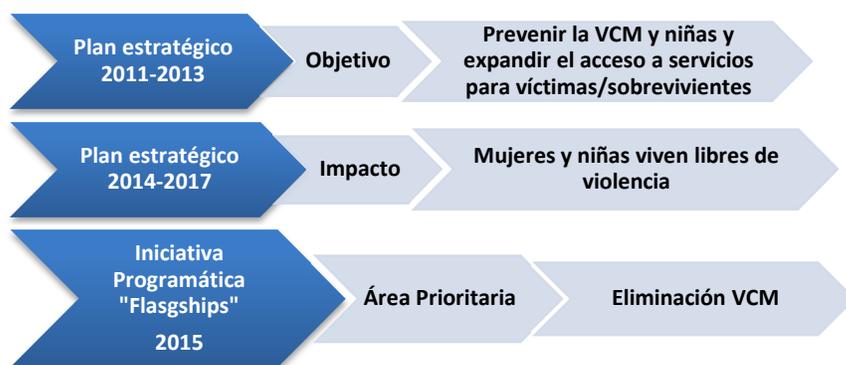


Figura 6.- Documentos estratégicos de ONU Mujeres. Elaboración propia

En este sentido, el trabajo para facilitar el AAJ a mujeres víctimas/sobrevivientes de VCM ha estado siempre estrechamente vinculado y ha sido complementario con el de VCM, aunque en cada oficina se ha ido adaptando y/o ha ido adquiriendo diferentes enfoques de trabajo. El vínculo entre ambos ámbitos se han centrado, fundamentalmente, en dos estrategias: por un lado, se han fortalecido procesos de empoderamiento para la demanda de justicia y búsqueda de mecanismos de protección con algunas de las organizaciones de mujeres presentes en los países (para promover el liderazgo femenino) y, por otro, se ha trabajado para conseguir cambios en los imaginarios y actitudes de la población masculina, a través de un trabajo de sensibilización sobre masculinidades (ver detalle más adelante).

En cuanto a la estrategia dirigida a fortalecer a las organizaciones de mujeres, algunos de los principales esfuerzos llevados a cabo han sido:

¹¹²<https://www.oas.org/es/mesecevi/docs/MESECVI-I-CE-doc.18.esp.Informe%20Guatemala.pdf>
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-BRA-CO-7.pdf>

¹¹³www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf

- Brasil: ampliación de las fuentes de información del derecho a una vida libre de violencia y servicios disponibles, a través de la canalización de recursos¹¹⁴ a organizaciones de mujeres de base comunitaria; elaboración de una aplicación tecnológica, en colaboración con la Secretaria Presidencial de la Mujer, el “Clique 180”¹¹⁵; fortalecimiento de la capacidad de formulación de demandas de las organizaciones de mujeres (feministas, indígenas, etc.); búsqueda y facilitación de espacios de diálogo entre dichas organizaciones y el estado; apoyo a la presencia y participación de las organizaciones de mujeres en los foros internacionales de rendición de cuentas de los estados; vinculación y articulación con otros sectores en las iniciativas desarrolladas en materia de AAJ y VCM; y generación de una opinión pública favorable a las demandas de justicia de las mujeres.
- Bolivia: apoyo a la realización de un diagnóstico sobre la calidad de los servicios judiciales¹¹⁶.
- Caribe anglófono: apoyo a la formación de la Asociación Caribeña de Mujeres Jueces, como una organización aliada estratégica a nivel sub-regional.
- Chile: apoyo a diferentes organizaciones de la sociedad civil para promover los derechos de las mujeres rurales, acciones sobre el acoso sexual callejero y sobre violencia sexual en contextos fronterizos¹¹⁷.
- Colombia: creación de comités de justicia transicional en el Departamento de Nariño, así como asesoría e incidencia para recoger/sistematizar las voces de las mujeres víctimas, documentación de casos de violaciones de DDHH en la Organización Femenina Popular (OFP) y apoyo a la visita de la representante especial del Secretario General de NU sobre violencia sexual.
- Ecuador: acompañamiento a organizaciones indígenas para introducir procedimientos para sancionar la VCM en los mecanismos indígenas de justicia.
- Guatemala: apoyo a una alianza de tres organizaciones de mujeres¹¹⁸ para llevar adelante y/o fortalecer la propuesta de querellantes adhesivas frente al litigio en el caso Sepur Zarco. Se trata del primer país del mundo¹¹⁹ que ha juzgado, en una Corte Nacional, los delitos de violación y esclavitud sexual en el marco del conflicto armado interno. Así como también, apoyo a las organizaciones de mujeres para conseguir reactivar la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (CONAPREVI) y, seguimiento a las Reglas de Bangkok¹²⁰.
- México: apoyo y acompañamiento realizado al Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio en los llamados litigios estratégicos. En esta línea, destaca el apoyo en el caso de Mariana Lima cuyo recurso de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha derivado en una sentencia histórica¹²¹ que penaliza la actuación discriminatoria de la procuraduría en la investigación de los



¹¹⁴Recursos procedentes de la empresa privada: Instituto Avon.

¹¹⁵La aplicación “CLIQUE 180” contempla información sobre los tipos de VCM; localización de servicios de la red de atención y la ruta para llegar a ellos, esquema detallado sobre cómo actuar y qué tipo de servicio de búsqueda, botón para conectar directamente al 180 (el Centro de Atención a la Mujer de información y quejas), información sobre la Ley Maria da Penha y una herramienta de colaboración para mapear los sitios de la ciudad que presentan riesgos para las mujeres.

¹¹⁶ El diagnóstico ha posicionado la temática como prioritaria logrando el apoyo de la cooperación suiza para continuar trabajando en la investigación de estos aspectos.

¹¹⁷Los mencionados proyectos son: (1) Mujeres rurales del Maule organizadas contra la violencia machista -2014, (2) Acosos sexual callejero en Chile, incidencia en políticas públicas sobre una forma de Violencia de Género no reconocida en el país. 2014 y, (3) Monitoreo fronterizo, difusión de instrumentos de protección para la prevención y atención a mujeres afectadas por la violencia sexual y de género en contextos migratorios mixtos en las ciudades de Arica, Iquique y Santiago de Chile -2015.

¹¹⁸ La Alianza Rompiendo el Silencio y la Impunidad, integrada por organizaciones feministas y de DDHH, comprometidas con la justicia para las mujeres, se conformó en el año 2009 para acompañar en la ruta hacia la justicia a las mujeres guatemaltecas víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno. La Alianza está conformada por la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), el Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP), y Mujeres Transformando el Mundo (MTM).

¹¹⁹Todos los casos anteriores se han conocido y juzgado en cortes internacionales.

¹²⁰Reglas de las NU para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (16 de marzo 2011).

¹²¹ Sentencia mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 554/2013, promovido contra el fallo dictado el 17 de diciembre de 2012 por el Juzgado Quinto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México en el juicio de amparo 303/2012-I.

casos de VCM y plantea criterios específicos sobre las actuaciones que deben realizar obligatoriamente los órganos de procuración de justicia ante las muertes violentas de mujeres. Con el Observatorio, ONU Mujeres ha apoyado otro proyecto¹²² para el seguimiento del cumplimiento por parte del estado Mexicano de la sentencia del caso “Campo Algodonero”¹²³ y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México. Asimismo, se ha desarrollado una labor de apoyo sostenido a defensoras de derechos y al movimiento de mujeres indígenas.

- El Salvador: ha realizado apoyos importantes a las organizaciones de mujeres, dentro del cual se detalla el fortalecimiento del observatorio de violencia de género de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz ORMUSA¹²⁴, así como el fortalecimiento de las capacidades de redes de mujeres del Puerto de la Libertad y Zaragoza.

De todo el trabajo expuesto, se deduce que **las estrategias han sido muy diversas y las temáticas han pretendido responder a las respectivas realidades de los países**; así, un enfoque de justicia indígena se ha trabajado sobre todo en Ecuador, la mirada de promover procesos de justicia transicional se ha llevado a cabo en Colombia y Guatemala (donde, adicionalmente, se ha trabajado el marco de las agendas y planes de acción nacionales alrededor de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NNUU), y, por último, el fortalecimiento y acompañamiento frente a los litigios estratégicos se ha realizado en Guatemala y México. Este trabajo ha sido de especial transcendencia, ya que ha sentado nuevas bases tanto a nivel de jurisprudencia nacional, como a nivel regional y/o internacional.

A pesar de los logros mencionados, el ejercicio de evaluación ha evidenciado que los esfuerzos se han centrado, principalmente, en la expresión de violencia sexual y/o física frente a otras tipologías o manifestaciones de violencia, tales como la laboral, política, institucional, económica, etc. A excepción de las oficinas de Bolivia, en el impulso de la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, y México, donde también se ha trabajado la violencia política, tanto con el Tribunal Electoral de la Federación como en el marco del trabajo por la defensa de los derechos políticos.

Hallazgo 15: En todos los países de la región de ALC se evidencia como una de las principales dificultades de cara a facilitar el AAJ a las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia la presencia de patrones culturales patriarcales y de dominación, eminentemente, masculina, que debilitan la cadena de justicia y sus respectivos servicios.

A través de este ejercicio de evaluación, las limitaciones identificadas en los respectivos sistemas nacionales de justicia han sido múltiples y muy diversas, aunque, en todos los países se señala como: (1) la prevalencia de los estereotipos de género, (2) la discriminación hacia las mujeres por parte de quienes aplican las leyes y (3) el sistema patriarcal y la cultura machista presente en tales instituciones, y en la sociedad en general, favorecen los altos niveles de impunidad que existen ante los delitos cometidos contra las mujeres. Asimismo, continúa vigente en los imaginarios colectivos la visión de que la VCM se produce en el marco de relaciones sentimentales y es, por lo tanto, un problema cuya solución recae en el ámbito privado y no una responsabilidad de los estados y, en definitiva, un problema de vulneración de los derechos de las mujeres de carácter público.

¹²²“Contribuyendo a la implementación efectiva de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en México y a las recomendaciones de la CIDH en el caso Campo Algodonero” desarrollado entre 2011 y 2015 con fondos del Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer.

¹²³En noviembre del 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó al Estado Mexicano por violar derechos humanos en los casos de feminicidio sucedidos en Ciudad Juárez en contra de Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González, dos de ellas menores de edad, y por la violencia estatal ejercida en contra de sus familiares.

¹²⁴<http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/>

Ante esta situación, muchas de las oficinas han implementado acciones y/o estrategias cuya finalidad se ha centrado en la eliminación y/o minimización de dichos prejuicios de género aún presentes en los abordajes y práctica profesional de los y las respectivos operadores de justicia; pero también en los imaginarios de la sociedad en general. Algunos ejemplos de este trabajo, se localizan en:

- Brasil, donde se han llevado a cabo varias formaciones orientadas a modificar conductas discriminatorias con los y las operadores de justicia. En esta línea, también se ha apoyado la elaboración de un estudio sobre tolerancia institucional a la violencia. Finalmente, y en el marco de la Campaña “*HeforShe*”¹²⁵, se ha realizado varios diálogos con jóvenes y una campaña de sensibilización durante la celebración de la Copa Mundial de la FIFA (2014).
- Bolivia, donde se realizaron talleres sobre masculinidades, en el marco de la Campaña “*HeforShe*”, dirigidos a otras agencias del SNU, periodistas, docentes de la Universidad Mayor San Andrés y personal voluntario de la misma campaña, así como también se realizaron talleres de sensibilización sobre nuevas masculinidades y el alcance de la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia¹²⁶ de 2013.
- Colombia, que diseñó y llevó a cabo una importante campaña nacional dirigida a la televisión y, orientada a la transformación de la cultura que justifica la VCM¹²⁷. Igualmente se han llevado a cabo dos estudios de medición sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género¹²⁸ (2010 y 2015) a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Guatemala, que ha llevado acciones de sensibilización sobre el enfoque de masculinidades con la PNC a nivel nacional y con autoridades ancestrales en Sololá, Chimaltenango y Totonicapán.
- Oficina multi-país para el Caribe anglófono: acciones con población masculina condenada por delitos de VCM para promover su participación en programas psico-educativos como estrategia y garantía de no repetición.
- República Dominicana: manual producido sobre masculinidades y violencias (en el marco de la Campaña “*HeforShe*”).
- México, Paraguay, Chile y Colombia: donde se ha realizado un trabajo de promoción y adhesión de personajes públicos masculinos y/o instituciones a la Campaña “*HeForShe*”.

Por otro lado, es importante señalar también acciones de sensibilización en el marco del programa “Ciudades y Espacios Seguros para mujeres y niñas” implementado en las ciudades de Puebla, Torreón y Ciudad de México (México), Quito (Ecuador), San José (Costa Rica), Tegucigalpa (Honduras), Rio de Janeiro (Brasil) y Ciudad de Guatemala (Guatemala), así como acciones de sensibilización en todos los países de la región a partir de la Campaña del SG de NNUU “Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres”¹²⁹.

¹²⁵Campaña de ONU Mujeres por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Su objetivo es involucrar a los hombres y niños como agentes de cambio para el logro de la igualdad de género y la reivindicación de los derechos de las mujeres, animándoles a tomar medidas contra las desigualdades de género que enfrentan las mujeres y niñas.

¹²⁶ Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Ley N° 348, del 9 de marzo de 2013. Bolivia.

¹²⁷<https://www.youtube.com/watch?v=badLa68WQLY> / <https://www.youtube.com/watch?v=ovZz0dY-q00>

¹²⁸

http://www.mdgfund.org/sites/default/files/GEN_ESTUDIO_Colombia_Tolerancia%20social%20e%20institucional%20a%20la%20violencia%20de%20genero.pdf

<http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>

¹²⁹La Campaña ÚNETE, tiene como objetivo movilizar a la opinión pública y a los gobiernos para prevenir y eliminar la violencia contra mujeres y niñas en todo el mundo. <http://www.un.org/es/women/endviolence>

Junto a los patrones culturales imperantes en el contexto de los respectivos sistemas de justicia nacionales analizados, muchas de las personas consultadas aducen como **la infraestructura, cobertura y contexto de dichos sistemas, también son una limitación bastante significativa para la procuración de justicia con todas las garantías**. Uno de los principales problemas identificados proviene de los altos niveles de carga procesal de los sistemas judiciales, ya que el número de casos es muy elevado, en general, y los recursos destinados limitados, lo que dificulta directamente la celeridad de los procesos y reduce la confianza de las mujeres usuarias en el sistema judicial. En relación a las **sentencias emitidas, se señalan también grandes retos**, puesto que existen irregularidades y ausencia de perspectiva de género en muchas de ellas. En este sentido, países como Ecuador, México, Colombia y más recientemente Guatemala¹³⁰ han realizado investigaciones o estudios que analizan y/o identifican buenas prácticas en las sentencias judiciales emitidas frente a casos de VCM. Por otro lado, es importante mencionar también el apoyo de la oficina de México de cara a fortalecer las argumentaciones de las sentencias judiciales a través de los *amicus curiae*¹³¹.

Hallazgo 16: En toda la región de ALC, ONU Mujeres ha generado una importante cantidad de informes e investigaciones que han ayudado a visibilizar, denunciar y mejorar a comprensión de los procesos y los mecanismos subyacentes que implica el AAJ para las mujeres víctimas de violencia.

En el marco temporal de 2011 hasta 2015, todas las oficinas de ONU Mujeres en la región de ALC han realizado una innumerable cantidad de informes, investigaciones y publicaciones en general que han contribuido tanto a visibilizar la magnitud del problema de la VCM, como a entender las causas subyacentes y limitaciones con las que se encuentran las mujeres a lo largo de todo el proceso de las respectivas cadenas de justicia nacionales.

Así, destacan: (1) los informes sobre la situación y alcance del feminicidio en México¹³², informes únicos en la región y en el mundo que, ofrecen un mapeo de la violencia sufrida por las mujeres en su expresión más extrema sacando a la luz un problema de enorme magnitud, generando debate y posicionándolo en la primera línea política; (2) los estudios sobre tolerancia institucional a la VCM en Colombia o Brasil; (3) los análisis realizados sobre los resultados de las encuestas nacionales vinculadas con salud sexual y/o VCM en Uruguay y Paraguay; (4) las investigaciones realizadas en Bolivia sobre el estado de la situación y efectividad de la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV), en concreto, los estudios han sido: (a) Mapeo de Servicios, que abarque la identificación de los servicios existentes en términos de cuántos son y dónde están y qué servicios integrales prestan, (b) Identificación de parámetros de calidad sobre la base de la Ley 348 y parámetros internacionales, (c): Diagnóstico describiendo el estado de situación según los parámetros de calidad previamente identificados, (d) Análisis de brechas entre los parámetros de calidad y el estado de situación, (e) Requerimientos necesarios para lograr cerrar las brechas identificadas, incluyendo el costo de cerrar cada una de ellas y, (e) Análisis de costo/beneficio que compare las inversiones requeridas con los beneficios que se espera alcanzar; (5) varios estudios, en países de la zona andina, sobre la situación de las mujeres indígenas ante la justicia, todos ellos realizados en el marco del Programa Regional Indígena (ver más detalle en el apartado 6.5); (6) las investigaciones realizadas en Bolivia, Ecuador y El Salvador analizando los nudos críticos o barreras que enfrentan las mujeres en las respectivas rutas de AAJ; (7) el mapa de violencia 2015 sobre

¹³⁰ En el caso de Guatemala el estudio sobre sentencias ha estado liderado por la OACNUDH.

¹³¹ A través de los *amicus curiae*, se aporta a los jueces la visión del corpus iuris internacional sobre los temas que están juzgando ofreciéndoles argumentos para la redacción de sus sentencias con perspectiva de género.

¹³² Feminicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009. Publicado en 2011. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/00_femicidMx1985-2009.pdf

Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010. Primera edición, 2012. Elaborado por la Comisión Especial para el Seguimiento de los Feminicidios, ONU Mujeres e Inmujeres.

homicidio de mujeres en Brasil elaborado con el apoyo de ONU Mujeres¹³³; y (8) los estudios de referencia en el Caribe anglófono a nivel nacional¹³⁴ que han servido de base para el desarrollo de varios planes de acción estratégicos nacionales, así como también para evaluar los cambios legislativos necesarios en los procesos judiciales y policiales, en relación a la VCM.

Todos estos estudios y publicaciones han contribuido a evidenciar y delimitar el problema de las VCM en los respectivos sistemas nacionales de justicia, han mostrado los elevados índices de impunidad que caracterizan la región de ALC, así como también han servido de base para realizar un trabajo de incidencia con las instituciones públicas competentes.

Hallazgo 17: Algunas oficinas país de la región de ALC han desarrollado acciones para el intercambio de experiencias y trabajo de cooperación Sur-Sur.

El equipo de evaluación ha identificado que en algunas oficinas se han intercambiado y/o replicado experiencias de trabajo relevantes. Así, para el proceso de promulgación de la Ley 348 sobre VCM, en Bolivia se desarrolló un periodo de consultas y diálogo con otros países con el objetivo de extraer lecciones aprendidas de otros procesos y así fortalecer el desarrollo y aprobación a nivel nacional. Por otro lado, se mencionan también intercambios entre las oficinas de Bolivia y Brasil con la policía y juzgados especializados de este último país, donde ha quedado patente que la implementación de la *Ley Maria da Penha* se ha convertido en un modelo a seguir para el caso boliviano. Por su parte, los estudios de femicidio de México han sido recogidos como buena práctica en el programa regional sobre femicidio/femicidio “*Mayor Acceso a la Justicia para Abordar las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/femicidio) en América Latina y el Caribe*”¹³⁵, de reciente formulación y cuyos resultados e impactos quedan pendiente de analizar, ya que está actualmente en su fase inicial de ejecución. En el marco del citado programa se presentó la experiencia de los estudios sobre femicidio de la oficina de México a través de un evento organizado por ONU Mujeres en Colombia con motivo de la aprobación de la ley de femicidio. En dicho evento, se presentaron también buenas prácticas, procedentes de Costa Rica y México, relacionadas con la implementación de legislación especializada.

En cuanto a la replicabilidad de experiencias, destaca la adaptación de los estudios sobre violencia institucional ante la VCM iniciados en Colombia (donde se han realizado ya dos estudios, lo que ha ayudado a establecer un seguimiento de la situación analizada) y replicados posteriormente en Brasil. Asimismo, el programa Ciudad Mujer iniciado en El Salvador (relacionado con la implementación de servicios integrales de atención y protección, ubicados en un mismo espacio) se ha replicado en Brasil.

En materia de estadísticas hay que mencionar el papel de la Oficina de México en la organización de conferencias anuales en Aguas Calientes que reúnen en un mismo espacio a productores de estadísticas, usuarios, y expertos/as a nivel internacional para tratar sobre cuestiones teóricas y metodológicas en materia estadísticas. Estos encuentros de cooperación Su Sur han contribuido a avanzar en la recolección de estadísticas en los temas de VCM.

Finalmente, y en relación a los sistemas de justicia especializada, se han establecido intercambios de conocimiento y experiencias entre Honduras, El Salvador, Paraguay, Nicaragua y Guatemala.

¹³³Waiselfisz, Julio Jacobo (2015). *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. 1era. edición. OPAS/OMS, ONU Mujeres, SPM y FALCSO. Brasilia, Brasil.

¹³⁴Estudios realizados en Jamaica, Trinidad y Tobago, San Cristóbal, Nieves, Granada, Bahamas, Guyana y Belice.

¹³⁵Los resultados de este programa regional se han definido como: 1) reducción de las tasas de impunidad en ALC y 2) aplicación de la debida diligencia en ALC (prevención, atención, castigo y reparación).

Sin embargo, todos los esfuerzos mencionados previamente han respondido, en su gran mayoría, a dinámicas puntuales y/o necesidades identificadas por las respectivas oficinas país; en términos generales, no se ha demostrado que exista una lógica de trabajo regional donde se analicen y sistematicen retos y/o avances por países que permitan fomentar y ayudar el desarrollo del trabajo y estrategias de otros. Muchas de las personas consultadas mencionan que ONU Mujeres, ya sea a nivel global, como regional y/o nacional, tiene debilidades importantes de cara a generar un conocimiento compartido, sistematizado y con posibilidad de ser transferible/replicable a otros países. Esta ausencia de una verdadera estrategia de gestión de conocimiento ha limitado, en muchos casos, la posibilidad de visibilizar todos los logros a los que esta agencia está contribuyendo para facilitar el AAJ a las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia.

5.3. Eficiencia

Hallazgo 18: Las oficinas de ONU Mujeres en la región operan con recursos financieros limitados para asumir un gran número de compromisos no solo en materia de AAJ, sino en relación a la totalidad de su mandato.

Dentro del SNU todavía existe una brecha amplia entre los recursos destinados a ONU Mujeres y los de las demás agencias. Mientras que a nivel mundial UNICEF¹³⁶ recibió en el 2014 un total de 1.300 millones de dólares estadounidenses de fondos core¹³⁷ y en el 2015 PNUD obtuvo 793 millones, ONU Mujeres en el 2015 reporta una cantidad de fondos core de 163 millones¹³⁸. Esta diferencia presupuestaria tiene su reflejo en una red menor de oficinas en América Latina frente a la de otras agencias del SNU, unos recursos humanos por ende más reducidos y una capacidad más limitada para abordar toda la problemática que viven las mujeres en la región y que le competen conforme a su mandato. En la evaluación se ha puesto de relieve que, si bien existe en general un gran reconocimiento de ONU Mujeres como agencia especializada, su posicionamiento depende, en gran medida, de la estructura y la magnitud y/o capacidad de los equipos y que la falta de oficina en un país, con una estructura y un trabajo continuado y de presupuesto puede ser una traba fundamental para lograr un posicionamiento estratégico (Chile y Uruguay). En Paraguay, por su parte, con oficina desde 2013, las carencias financieras¹³⁹ suponen un obstáculo de envergadura para el posicionamiento de la oficina y el trabajo en la materia de AAJ.

Entrando de manera concreta en lo datos relativos al manejo de fondos por parte de las oficinas país hay que señalar que la información reflejada se limita a los países de los que se han recibido datos financieros, esto es Guatemala, México, Ecuador, Brasil y los países del Caribe anglófono.

En el caso de Guatemala, el trabajo de AAJ de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia desde el área de MPS ha representado el 22% del presupuesto total de la oficina para el período 2012-

2015, de los cuáles el 3% son fondos core y el 19% non core, lo que refleja que, básicamente, esta área depende de una estrategia de movilización de recursos externos. En este sentido, la estrategia de ONU Mujeres

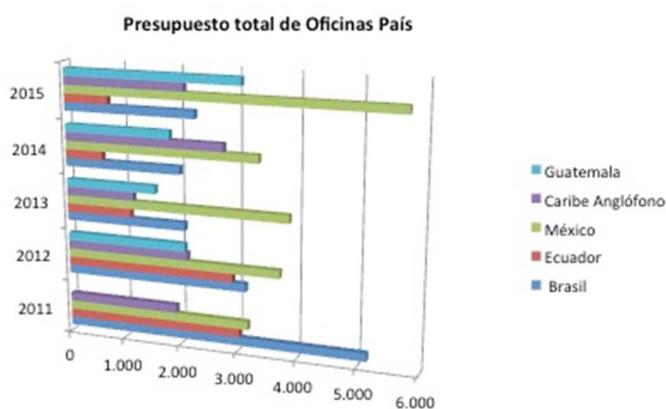


Figura 7.- Presupuesto de las Oficinas País en el periodo evaluado. Elaboración propia

¹³⁶ http://www.unicef.org/publicpartnerships/66662_66850.html

¹³⁷ Fondos "core", o fondos regulares, son fondos sin restricciones que proveen un grado alto de flexibilidad en su utilización y provienen del presupuesto de las NNUU. Los fondos "non core" son fondos con restricciones en su uso impuestas por las fuentes de origen/donantes.

¹³⁸ <http://www.unwomen.org/es/partnerships/donor-countries/overall-contributions>

¹³⁹ El presupuesto destinado a VCM en el 2015 fue de US\$40.000.

Guatemala sobre MPS (2015-2019) ya puso de manifiesto que entre el 2012 y el 2013 se logró recaudar US\$1.363.400 para cubrir las operaciones programáticas del 2013 al 2015. Sin embargo, en el 2014 se han invertido esfuerzos para someter seis propuestas por un total de US\$4.840.200 habiendo logrado una confirmación de fondos de US\$100.000 únicamente, que equivale al 2% de lo solicitado. Estas cifras indican que los esfuerzos a invertir cada vez son mayores, pero se logran menos resultados¹⁴⁰. Asimismo, el ejercicio de evaluación ha constatado que existe una importante presión relacionada con la movilización de recursos para poder implementar, fortalecer y profundizar aquellas acciones o intervenciones dirigidas a facilitar el AAJ de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia; pero también que, a pesar de contar con recursos limitados, el área de MPS ha alcanzado logros importantes y claves de cara a facilitar este acceso.

Por su parte, ONU Mujeres México reporta un incremento constante de su presupuesto total desde el 2011, casi duplicándolo en el 2015, un aumento que proviene, principalmente, de fuentes externas (fondos non core) y contribuciones en especie ya que los fondos core han experimentado una disminución del 35% en relación al año 2011. Específicamente para AAJ, el total de fondos manejados entre el 2011 y el 2015 suma aproximadamente US\$ 3.265.000, lo que representa el 16% del presupuesto total ejecutado por la oficina en ese período. De ellos, sólo el 3% procede de fondos core de ONU Mujeres.

La oficina de Brasil, a pesar de haber experimentado una disminución de más del 50% de sus recursos totales desde el 2011, la reducción del presupuesto de AAJ no ha sido tan drástica gracias al aporte de fondos non core que paliaron los efectos de la bajada que experimentaron los fondos core. Aunque con altos y bajos el aporte de fuentes externas ha permitido mantener en cifras similares el presupuesto de AAJ entre 2011 y 2014, ya que en 2015 ha sufrido una bajada del 55% respecto a la media de fondos destinados en años anteriores. Cabe señalar que los fondos core dedicados a AAJ han experimentado un recorte del 90% en el año 2015 en relación a los destinados en 2011 representando únicamente un 1% del total de los fondos core de la oficina.

En el caso de la Oficina Multi-país de Caribe anglófono, mientras el presupuesto general manejado se ha mantenido aproximadamente sobre los US\$2.000.000,00 anuales desde el 2011, el presupuesto destinado a temas de AAJ muestra importantes oscilaciones en el período 2011 y 2015. Así en el 2011 se le asignaron casi US\$200.000, en el año 2012 el presupuesto se incrementó en un 75% (US\$355.000), sufriendo una importante reducción a US\$96.000 en el 2013. En el 2014 el presupuesto para AAJ experimentó el mayor volumen hasta entonces alcanzando los US\$400.000 que se convirtieron en US\$120.000 en 2015. Este presupuesto ha estado soportado por fondos core en su totalidad entre 2011 y 2014, en 2015 en cambio se incluye una aportación de US\$20.000 que proviene de fondos non core. Esta ausencia de fondos non core se justifica, según la oficina, por el hecho de que esta área geográfica no es una prioridad para la comunidad de donantes, y cuando éstos deciden invertir recursos en tales países, lo hacen directamente a través de la modalidad de ayuda presupuestaria a los estados de dicha subregión.

Por último, citar el caso de ONU Mujeres Ecuador, cuyo presupuesto total ha experimentado una reducción del 75% desde el 2011 hasta el 2015. Los presupuestos de 2011 y 2012 que manejó ONU Mujeres Ecuador eran fondos que recibía como Oficina Regional Andina, a partir de 2013 se convierte en oficina país, lo que supone una reducción importante de su presupuesto. Esta reducción no ha sido tan drástica en los programas de VCM/AAJ que, proporcionalmente, han mantenido su peso dentro del volumen total de fondos manejados por la oficina, aunque en términos de cifras reales si hayan sufrido una disminución. Una parte importante de los fondos manejados por ONU Mujeres Ecuador en AAJ/VCM a lo largo del período evaluado (un 83%)

¹⁴⁰En líneas generales las oficinas país no cuentan con personal dedicado a la movilización de recursos siendo esta labor realizada por las personas que conforman el equipo de cada oficina..

corresponden al programa Ciudades Seguras, que tiene un sólido componente de prevención, y, en menor medida, un componente de acceso a justicia sin que se pueda determinar la cuantía exacta destinada a este componente frente al total de fondos del programa. Por este motivo, no ha sido contabilizado dentro del presupuesto destinado a AAJ en ninguno de los países y, tampoco, en las cifras que se reflejan en los gráficos que se muestran a continuación que recogen una comparativa de diferentes datos entre países.

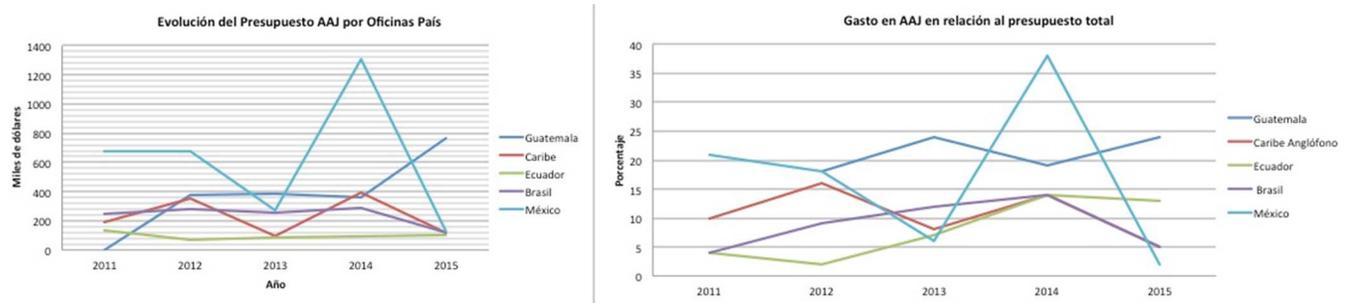


Figura 8.- Evolución del gasto destinado por las Oficinas país a AAJ en el período evaluado. Elaboración propia

Incluso en casos de oficinas país, como la de México, que han experimentado incrementos presupuestarios durante los últimos años, el personal de ONU Mujeres señala no contar con los recursos humanos suficientes para poder abarcar todos los temas vinculados a AAJ.

En cuanto a los apoyos financieros logrados por ONU Mujeres, se constata que las aportaciones del sector privado continúan siendo limitadas, salvo en países como Brasil, donde se observa un apoyo financiero importante y sistemático¹⁴¹ por parte de empresas, o Paraguay, donde en el marco de la campaña “HeforShe”, se han encontrado puntos de convergencia con este sector, a partir del trabajo en prevención con población masculina¹⁴².

A pesar de los limitados recursos manejados, ONU Mujeres ha logrado realizar importantes contribuciones en diferentes ámbitos, como se ha puesto de manifiesto en el análisis de eficacia por lo que el nivel de eficiencia mostrado es muy satisfactorio.

Hallazgo 19: La confluencia en la temática de AAJ en casos de VCM/N de ONU Mujeres y otras agencias del SNU supone la existencia de espacios de trabajo comunes con otras agencias generando, en algunos casos, situaciones de competencia por los mismos recursos y, por otro, exige esfuerzos de coordinación interagencial.

El ejercicio de evaluación ha constatado como, en algunos países, la aparición de ONU Mujeres como agencia nueva, implicó esfuerzos importantes de acomodación y coordinación con el resto de agencias del SNU que abordaban temáticas relacionadas. Dicho trabajo continúa generando reajustes y reorganizaciones constantes de cara a facilitar la complementariedad de los respectivos mandatos entre las agencias del sistema. Para ilustrar la complejidad de las interacciones entre las agencias, existen iniciativas por parte de otras agencias del SNU que, claramente, caen dentro del mandato y capacidades de ONU Mujeres, donde ésta no participa o tiene un papel muy reducido: en Haití por ejemplo, existe un proyecto del PNUD sobre asistencia legal para mujeres víctimas violencia que no cuenta con la participación de ONU Mujeres y en Guatemala se constata la existencia de una publicación relacionada con el análisis y sistematización de sentencias judiciales emitidas con enfoque de género, donde no hubo participación ni coordinación con ONU Mujeres.

¹⁴¹Desde el 2011, la compañía de cosméticos “Avon” ha apoyado anualmente un programa sobre derechos de las mujeres (basado en la ley de *Maria da Penha*) con un monto total aproximado de US\$755.000.

¹⁴² Principalmente, a partir del apoyo de la compañía “Nutrihuevos”.

La confluencia en la temática de AAJ en casos de VCM/N entre ONU Mujeres y otras agencias como UNFPA, PNUD o UNICEF, las convierte en muchos casos en competidoras para obtener fondos ya que por sus respectivos mandatos están involucrados en el bienestar de niñas o mujeres adolescentes, o convergen en temas de violencia, derechos de salud sexual, género y violencia, desigualdad o desarrollo adolescente, que las posicionan en competencia ante la comunidad de donantes a nivel nacional y regional y dentro del mismo SNU.

Hallazgo 20: La oficina regional desempeña un papel de coordinación esbozando temáticas, metodologías y lineamientos comunes a desarrollar por las respectivas oficinas país. Adicionalmente, juega un rol de facilitación en la difusión de conocimiento y buenas prácticas entre las distintas oficinas país.

Mientras que las oficinas país tienen un nivel importante de independencia en la elaboración y ejecución de sus respectivos planes anuales y/o plurianuales; la oficina regional provee pautas para aquellas temáticas más relevantes a trabajar. Igualmente, establece prioridades de los temas regionales y juega un papel importante en la recolección y disseminación de información y buenas prácticas. Se constata además la existencia de un sistema de control de calidad ante los reportes anuales realizados por las oficinas país, previo a su envío¹⁴³ a la oficina central, ubicada en la ciudad de Nueva York. Adicionalmente, la oficina regional provee también un papel de asesoramiento en cuestiones técnicas e, incluso en algunos casos, apoya la contratación específica de personal ubicado en las oficinas país.

Por otro lado y, desde las oficinas país, se demanda intensificación en su labor de conexión e intercambio de conocimientos entre las distintas oficinas, considerando que *sería beneficioso poder sistematizar y transferir las experiencias positivas y/o innovadoras implementadas por otras oficinas*. A pesar de que la oficina regional ha llevado a cabo esfuerzos importantes¹⁴⁴ para disseminar y difundir lecciones que consideran importantes entre el trabajo realizado por las respectivas oficinas país, la interacción entre éstas se evidencia como limitada y sin un fomento activo del intercambio de información. Esta restricción, limita el impacto y alcance que se podría obtener si las diferentes oficinas país estuvieran en una posición más robusta de cara a acceder y compartir información entre ellas. Las oficinas consultadas mencionan que sí poseen información a nivel informal sobre actividades o emprendimientos de otras oficinas, pero que no cuentan con los recursos humanos, económicos o administrativos, para materializar esta colaboración paralela ya que, dada la sobrecarga de trabajo de las diferentes oficinas país, las prioridades descansan básicamente en la ejecución de acciones y actividades, y no tanto en su documentación y difusión.

En la línea de estas demandas en 2015 se impulsa desde la oficina regional el Programa Regional de femicidio/feminicidio *“Mayor Acceso a la Justicia para Abordar las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio) en América Latina y el Caribe”* que analiza la problemática del femicidio/feminicidio a nivel regional y permite mostrar las contribuciones de ONU Mujeres en la promulgación de legislación especializada, la recolección de datos, el acceso a la justicia y la prevención de estos crímenes, facilitando el intercambio de conocimientos entre los diferentes países que trabajan en la temática.

Finalmente, el déficit de datos fiables y homogéneos sobre VCM, también llama a las oficinas país a solicitar apoyo a la oficina regional en la obtención y recolección de más y mejores datos para la elaboración de estadísticas que apoyen iniciativas en la materia.

Hallazgo 21: A nivel regional, los recursos dedicados a AAJ son muy limitados para poder ofrecer una respuesta acorde a las necesidades de las respectivas oficinas país.

¹⁴³ Desde el 2015 ya no se envían a Nueva York, sino que se ingresan al sistema Results Management System

¹⁴⁴ La oficina regional a través de su asesora lleva 16 iniciativas en la actualidad de carácter regional.

Según las voces consultadas, la asesora en VCM ubicada en la oficina regional hace una labor que es muy bien recibida y valiosa para las oficinas país. Sin embargo, el volumen de las demandas de los países impacta directamente en la carga laboral, limitando, en muchos casos, el tiempo y los recursos para atender todas las peticiones y necesidades procedentes de todas las oficinas¹⁴⁵. Actualmente también está a cargo del área de MPS, que es otra especialidad – complementaria pero diferente – que agrega a la carga de responsabilidades y demandas. Aunque se trata de una situación temporal, esto tiene un impacto en la capacidad de acompañamiento especializado que las oficinas nacionales requieren.

Las necesidades de apoyo de cada país son múltiples y los recursos dedicados a cubrirlas no son suficientes. El presupuesto anual *core* con el que cuenta la oficina regional para las actividades relacionadas con VCM/N y, en concreto con AAJ, incluidos los gastos de logística, es muy reducido comparado con la demanda existente, lo que hace necesario buscar otras fuentes de ingreso que complementen estos fondos. Cabe mencionar además que, en los últimos dos años (2014 y 2015), han existido ajustes importantes para responder a la nueva estructura de las oficinas país. Esta etapa de aprendizaje ha servido para establecer las líneas marco de todo el trabajo realizado en la región, así como también para identificar las necesidades más destacadas.

Hallazgo 22: En la temática de AAJ, se han evidenciado debilidades tanto en el flujo de comunicación interna entre oficinas de ONU mujeres, como en la estrategia de comunicación externa.

A nivel interno y, a pesar de existir una comunicación fluida entre el personal de más alto nivel de la oficina regional y las oficinas país, esta información no necesariamente se consigue trasladar al personal técnico de las oficinas país. La oficina regional utiliza un sistema de comunicación a través de una intranet (global) y de comunicados internos para transmitir información a las oficinas país, pero ésta no siempre es capturada por personal clave u operativo. Aunque existen esfuerzos y mecanismos para hacer llegar información al personal de operaciones, el sistema no funciona con la eficiencia deseada, y por ende, no logra involucrar a todo este personal, ni tampoco fomenta su responsabilidad de actualizarse, buscar información, y estar alerta ante los comunicados internos procedentes de la oficina regional.

A nivel externo, una de las primeras vías para conocer el trabajo realizado por ONU Mujeres es, sin duda, su página web. En este sentido, aunque la temática de AAJ es un subtema transversal bajo el área programática de eliminación de VCM/N o de MPS, esta temática no se destaca de forma clara dentro de las webs consultadas ni refleja el volumen de trabajo, datos e información relacionada de que se dispone. El abordaje y visibilización de la temática de AAJ en la página web institucional no se explota en todas sus dimensiones, siendo ésta una oportunidad perdida que no se ha potenciado de forma adecuada. Sin embargo, cabe destacar el caso de la página web específica para la oficina del Caribe anglófono, donde sí se ha realizado un notable esfuerzo para proveer, bajo su *Caribbean Gender Portal*¹⁴⁶, de información sobre la temática recogiendo recursos legales por país, estadísticas, convenciones, informes de rendición de cuentas por parte de los estados sobre VdG, incluso, el estatus de los avances legislativos por país. Asimismo, se incluye información por países, relacionada con la atención y protección de mujeres víctimas/sobrevivientes de VCM. Este portal aporta también información vinculada a otras fuentes y referencias, notas al pie e hipervínculos en relación a AAJ y/o proporciona acceso a las instituciones de los diferentes sistemas de justicia.

Hallazgo 23: Existe un déficit de personal especializado en materia de AAJ en casos de VCM en las oficinas país. Los limitados fondos de los que dispone ONU Mujeres hacen que las oficinas opten por la contratación

¹⁴⁵ Entre otras tareas, la asesora regional está encargada de la Campaña UNETE para la región, el Fondo de Violencia, el portafolio regional y responde a pedido puntuales de los países.

¹⁴⁶ <http://caribbean.unwomen.org/en/caribbean-gender-portal/caribbean-gbv-law-portal>

de perfiles polivalentes que puedan desempeñar varias funciones. Además, la rotación frecuente del personal en las oficinas país puede incidir negativamente en el nivel de eficiencia de éstas.

El mencionado déficit de recursos afecta también al personal de las oficinas. La evaluación ha constatado un nivel profesional alto del personal de ONU Mujeres y, así lo confirman los informantes externos entrevistados. Además del alto nivel profesional, destaca una enorme vocación del personal sobre temas vinculados a los derechos de las mujeres. Sin embargo, a lo largo de las entrevistas mantenidas se visibilizó también que, aunque con algunas excepciones, la mayoría de las personas que conforman las oficinas no son especialistas en el área de AAJ. Es más, muchas de estas personas no habían sido inicialmente contratadas para realizar el trabajo en esta temática, pero fueron posteriormente asignadas a esta área.

Detrás de este hecho se encuentra la dificultad para contratar a especialistas en todas las áreas temáticas en las que trabaja ONU Mujeres, teniendo en cuenta los recursos de los que dispone, lo que deriva en la necesidad de contratar a personal con capacidades más generales y polivalentes, que puedan abordar temáticas distintas.

Por otra parte, aunque es difícil cuantificar el efecto que la alta rotación que experimenta el personal de las oficinas país pueda tener en la planificación y en la realización de las intervenciones, los limitantes que existen en cuestión de recursos disponibles, incrementan la posibilidad de que esta rotación tenga un impacto negativo, ya que se pierde parte de la información y memoria institucional ante los continuos cambios de recursos humanos. Este hecho, unido a la falta de un repositorio nacional y/o regional de información, puede tener efectos adversos, en términos de eficiencia, cuando se requiere aquella información que se pierde en el momento que el personal en cuestión ha dejado de trabajar en una oficina determinada.

A esta situación, se une el hecho de que, a través de la documentación analizada, se evidencia que una parte importante del trabajo realizado por las diferentes oficinas país se encarga a consultorías independientes. Mientras que esta práctica es un paso lógico para contratar especialistas a corto plazo para tareas puntuales, no es un elemento que favorezca el incremento de las capacidades y la perdurabilidad de la memoria institucional.

5.4. Sostenibilidad

Hallazgo 24: Entre las diferentes iniciativas exitosas llevadas a cabo por ONU Mujeres en AAJ/VCM en la región, existen varios ejemplos de acciones con potencial de réplica a otros contextos nacionales o locales.

A lo largo del ejercicio de evaluación, se han identificado una serie de experiencias desarrolladas en los diferentes países que, por sus características y su eficacia demostrada, podrían ser replicables en otros países de la región o plantearse, incluso, su escalabilidad. Entre ellas, se encuentran:

- El **litigio estratégico**: se trata de casos emblemáticos impulsados generalmente por OSC, a las que ONU Mujeres apoya de diferentes maneras.
- El trabajo en el campo de la **generación de datos** relacionados con la prevalencia y la respuesta ante la VCM.
- La calidad de **informes, estudios e investigaciones**: se trata de documentos rigurosos de una calidad muy alta que, partiendo de los datos oficiales disponibles, realizan un análisis detallado y multidimensional sobre la problemática de las violaciones de derechos que sufren las mujeres.
- Las experiencias de **armonización legislativa** a nivel descentralizado: en aquellos países, como Brasil y México, con una estructura administrativa federal, es necesario que además de un trabajo a nivel federal, haya que trabajar con los diferentes estados para asegurar que los cambios logrados a ese nivel se trasladen también al nivel estatal.

- Los **estudios de sentencias y el apoyo en su argumentación**: en ambos casos se trata de generar documentos de apoyo para los jueces y juezas encargados del enjuiciamiento de casos de VCM que, en muchos casos, carecen del conocimiento necesario para una argumentación firme y con perspectiva de género en la que apoyarse.
- Los **centros de atención integral**: se trata de espacios que integran servicios jurídicos y sociales a los que pueden acudir las mujeres víctimas de violencia, para recibir asesoramiento jurídico y asistencia, iniciar el procedimiento judicial y recibir apoyo en diferentes esferas como la VCM, las cuestiones de familia, la salud, la seguridad social, el empleo, la propiedad y la inmigración.
- Las iniciativas de **justicia transicional con perspectiva de género**, con énfasis en análisis de contexto, priorización de casos, violencia sexual y protección. En países como Guatemala y Colombia, que viven en una situación de post conflicto se ha trabajado con las instituciones de justicia para intentar que los casos de violencias de derechos de las mujeres durante el conflicto no queden impunes.

Para facilitar la réplica de las experiencias exitosas, resulta fundamental contar con documentación que recoja el desarrollo de las mismas, que refleje el proceso seguido, las lecciones aprendidas a lo largo de ese proceso, y permita identificar donde están sus fortalezas y debilidades. La documentación de la experiencia de los diferentes países en el desarrollo de las iniciativas mencionadas, así como la existencia de un lugar común en el que encontrar dicha documentación, favorecería, por un lado, el conocimiento sobre su existencia por parte del resto de países, y, por otro, su posible réplica, adaptándola al contexto local en que se vaya a implementar.

De algunas de las experiencias citadas existe material suficiente y de utilidad, de cara a su replicabilidad, es el caso por ejemplo del trabajo realizado en México en torno a los registros administrativos de las instituciones involucradas en los casos de VCM. En otros, se cuenta con informes de evaluación de la experiencia que pueden ofrecer claves, aprendizajes y recomendaciones de cara a su replicabilidad o, por ejemplo, en el caso del programa regional de femicidio/feminicidio se ha realizado desde la oficina regional un trabajo de recopilación de experiencias y fomento del intercambio de las iniciativas de visibilización y de incidencia para su legislación llevadas a cabo desde las oficinas país de ONU Mujeres.

Hallazgo 25: A pesar de la diversidad del trabajo desarrollado por ONU Mujeres en materia de AAJ, en los casos de VCM en los diferentes países, y de las particularidades que presenta en cada uno ellos, existen una serie de aspectos que han resultado especialmente exitosos en todos los casos.

Del análisis de los datos recogidos a lo largo del proceso de evaluación destacan los siguientes aspectos exitosos:

- La **alta capacidad de incidencia demostrada a nivel político y legislativo** que ha derivado en la introducción cambios en los marcos normativos, el diseño de políticas y la toma de decisiones dirigidas a la asunción, por parte de los estados, de sus compromisos internacionales en materia de AAJ.
- La **visibilización de la magnitud de la violencia**, a través de la generación de productos de conocimiento y el trabajo con estadísticas, censos y registros administrativos (especialmente en el caso de México). El trabajo realizado en estas áreas, visibiliza la realidad de la VCM, convirtiéndose en una potente herramienta de incidencia para generar cambios a la vez que se avanza en la rendición de cuentas.
- La **instalación de capacidades en las instituciones** con las que colabora, a través del apoyo y colaboración técnica prestada a lo largo del tiempo y con las capacitaciones llevadas a cabo, si bien éstas, han tenido un contenido más dirigido a la sensibilización y eliminación de prejuicios que a la dotación de herramientas de trabajo concretas. Esta instalación de capacidades, se ha podido producir por el posicionamiento que ONU

Mujeres ha logrado en algunas instituciones y, por su capacidad, conocimiento y especialización en la materia que la convierte en el socio natural en el que apoyarse.

- El [apoyo a las OSC](#) en las iniciativas que impulsan, en su labor de control y denuncia ante las instituciones públicas. El respaldo de ONU Mujeres a las propuestas de las organizaciones supone un aval a su trabajo, y una apertura de puertas a nivel institucional que, de otra manera les costaría lograr.

Hallazgo 26: Detrás del trabajo de ONU Mujeres en AAJ en VCM, confluyen una serie de elementos que actúan de palancas de transformación o de cambio y que, constituyen sus claves de éxito.

Detrás del trabajo de ONU Mujeres en AAJ en VCM en la región existen cuatro elementos comunes que, si bien de manera individualizada no son suficientes para generar cambios, su confluencia explica el éxito de las actuaciones de ONU Mujeres en esta temática. (1) El punto de partida sería su posición de agencia internacional, que supone partir de una situación ventajosa de cara, por ejemplo, a lograr una interlocución de alto nivel. Sin embargo, para lograr una transformación en las estructuras en las que existen resistencias, eso sólo no sería suficiente. A ello, se unen otros elementos como (2) el trabajo desde un enfoque de DDHH, que traslada un mensaje de responsabilidad a los Estados, y (3) desde un enfoque de género, que le permite contextualizar la VCM/N y las barreras en el acceso a la justicia y trabajar en alianza con las titulares de derechos, junto (4) a su capacidad para elaborar productos rigurosos.

Estos cuatro elementos están presentes en todas las buenas prácticas identificadas (expuestas en el apartado anterior y relacionadas con los litigios estratégicos, estadísticas, etc.) y en general, subyacen en todos los avances logrados a través del trabajo realizado por ONU Mujeres.

Hallazgo 27: Cada Oficina país ha trabajado de manera independiente en la identificación de los socios locales con los que trabajar en AAJ. No obstante, existen grandes similitudes en el perfil de los actores con los que se trabaja, aunque varíe la intensidad y la profundidad de las relaciones que se mantiene con ellos de un país a otro.

El [mapa de actores](#) con los que ONU Mujeres ha trabajado para mejorar el AAJ en los casos de VCM ha sido [amplio y diverso](#). Del lado de los [titulares de obligaciones](#), ha trabajado con los [tres poderes del Estado, el legislativo, el ejecutivo y el judicial](#), con el fin de garantizar la generación de un marco normativo y político armonizado con los marcos internacionales de derechos humanos, así como en su implementación.

Aunque cada oficina país ha entablado relaciones con diferentes actores y con una intensidad variable, en líneas generales, se ha trabajado de una manera más intensa con los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, entre otras instituciones gubernamentales y las instituciones encargadas de la investigación y la impartición de justicia, concretamente los ministerios fiscales, el poder judicial y en menor medida, con los cuerpos de policía. Con estos actores, especialmente los tres primeros, se ha logrado un nivel de interlocución adecuado y una relación sostenida. Sin embargo, no en todos los casos se ha logrado el mantenimiento de relaciones y, especialmente con las instituciones relacionadas con la administración de justicia, donde se ha mantenido una relación más intermitente y esporádica.

De cara al futuro, se trataría de continuar consolidando las relaciones ya establecidas, añadiendo, en cada país, a aquellos actores que intervienen a lo largo de la cadena judicial con los que no se han mantenido relaciones o éstas han resultado esporádicas.

Entrando en un análisis más pormenorizado de los diferentes actores a nivel de los tres poderes del Estado y de las instituciones de gobierno, además del trabajo que se ha establecido con los mecanismos de adelanto de las

mujeres, sería interesante iniciar un trabajo con ministerios estratégicos en materia de AAJ, nos referimos al Ministerio de Justicia por sus competencias sobre el sistema judicial, el Ministerio del Interior, por su vinculación con la policía y el Ministerio de Salud, para puertas de entrada (detección y denuncia).

A nivel del poder legislativo, se trataría de lograr el establecimiento de alianzas con los Parlamentos, sostenibles en el tiempo y con una interlocución constante. Por último, en relación a las instituciones que conforman el poder judicial, resulta fundamental mantener, o iniciar en su caso, relaciones con las que poseen mayor poder de decisión (altas instancias del sistema judicial), en términos de crear jurisprudencia y asegurar investigaciones con perspectiva de género, pero también con las escuelas judiciales, las del ministerio público o de las defensorías, por ser las puertas a la institucionalización de la capacitación de actores fundamentales en la cadena de justicia.

5.5. Igualdad y no discriminación

Hallazgo 28: A lo largo de ALC, las mujeres indígenas se enfrentan a barreras considerables y específicas para acceder a la justicia en defensa de sus derechos. Estas barreras se encuentran tanto en el interior de los sistemas de justicia tradicional indígena como en la justicia ordinaria.

El ejercicio de evaluación ha constatado que, sumadas a las barreras que las mujeres enfrentan para lograr el acceso a la justicia en la región, existen retos particulares para las mujeres indígenas quienes, en su mayor parte, enfrentan una triple discriminación sobre la base de su etnicidad, su género y su clase. En todos los países con población indígena analizados¹⁴⁷, existe un consenso relacionado con los múltiples obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas frente a la exigibilidad y el ejercicio de sus derechos.

Por un lado, la situación de pobreza y marginación social en la que viven puede afectar, directa o indirectamente, a las probabilidades de acceso a los servicios de justicia ordinaria, así el analfabetismo y la falta de formación reducen considerablemente el conocimiento y conciencia de sus derechos, al igual que su capacidad para ejercerlos y defenderlos. La identificación de la VCM como un problema que requiere ser denunciado y sancionado, resulta todavía muy débil en la mayoría de las comunidades indígenas. La explicación a la resistencia de reconocer este tipo de violencia podría estar vinculada a la violación generalizada de derechos de los pueblos indígenas, lo que a su vez podría influir en una percepción colectiva de la VCM como un problema secundario.

En la mayoría de casos, ante una situación de violencia, las mujeres indígenas se encuentran en una encrucijada de difícil solución, ya que si buscan servicios de justicia fuera de las comunidades, éstos no están adaptados a su realidad étnica y/o cultural (falta de traductores en sus lenguas maternas, falta de comprensión de los procedimientos judiciales, presencia de actitudes y prejuicios discriminatorios en los y las operadores de justicia, etc.); y si acuden a los mismos sistemas de justicia tradicionales indígenas, éstos, mayoritariamente, tienden a solucionar los conflictos a través de procesos de mediación, lo que no hace más que perpetuar el ciclo de violencia que están sufriendo y su indefensión.

Otro aspecto importante estaría vinculado con las múltiples manifestaciones de violencia que soportan las mujeres indígenas, ya que no solo se dan casos de violencia en el interior o alrededor de las unidades familiares, sino que experimentan también distintas formas de violencia, fruto de la discriminación y el racismo, cuando acuden a las instituciones públicas del sistema de justicia ordinaria. No obstante, existen avances y mejoras en

¹⁴⁷Los países con población indígena analizados han sido: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

algunos sistemas de justicia ordinaria de cara a abordar la realidad indígena desde una perspectiva de pertinencia cultural y/o lingüística adaptada al contexto, donde destaca el modelo de la Defensoría de las Mujeres Indígenas de Guatemala (institución pública, creada en 1999, que defiende y promueve el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas en concordancia con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz).

Teniendo en cuenta las múltiples discriminaciones previamente descritas, el trabajo de cara a fortalecer la exigibilidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas está así estrechamente vinculado con procesos y acompañamientos más amplios relacionados con la lucha para combatir la desigualdad, la pobreza, el racismo y la discriminación. Asimismo, el ejercicio de evaluación ha constatado como la falta de participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones constituye un factor añadido que limita su acceso a la justicia, de ahí que una de las estrategias para abordar el problema pase por identificar dentro de sus espacios de poder político, oportunidades de diálogo que les permitan plantear esta situación sin causar tensiones en sus comunidades.

Por todo ello, y tal y como aducen las personas consultadas, [abordar las necesidades de las mujeres indígenas en términos de acceso a la justicia requiere de enfoques y metodologías interculturales e interseccionales que permitan un abordaje integral de la discriminación múltiple y, que a su vez, tengan en cuenta la globalidad de tales discriminaciones, así como también definan acciones específicas y concretas adaptadas a la realidad y contexto de cada país.](#)

Hallazgo 29: Una de las principales áreas de trabajo de ONU Mujeres en el ámbito del AAJ de las mujeres indígenas ha sido la generación de productos de conocimiento y la creación de espacios de diálogo que han contribuido a articular vínculos entre la justicia ordinaria y la justicia indígena.

El ejercicio de evaluación ha evidenciado que un área de trabajo de ONU Mujeres de cara a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres indígenas ha sido la creación de productos de conocimiento, como resultado de una serie de diálogos y/o investigaciones que han pretendido analizar los vínculos entre la justicia indígena y la ordinaria. En este sentido destaca el Programa Regional Indígena (PRI - 2009-2012) que buscó dar respuesta a las prioridades de las organizaciones y de las redes de mujeres indígenas, tanto en la región andina como en la centroamericana, y, de esa manera, reducir algunas expresiones de la discriminación que experimentan estas mujeres, por su condición étnica, de clase y de género. La coordinación de dicho programa se ubicó en la oficina país de Ecuador, entonces Oficina Subregional Andina. El PRI tenía entre sus resultados uno específico de fomento de los sistemas ancestrales para que éstos contemplaran los derechos de las mujeres indígenas a vivir una vida libre de violencia. Así, se llevaron a cabo una serie de diálogos interculturales cuyo resultado fue la elaboración de cuatro estudios¹⁴⁸ que pretendieron visibilizar las dificultades que enfrentan las mujeres indígenas y los vacíos que se encuentran en los procedimientos de acceso a la justicia en comunidades de Ecuador, Bolivia y Perú. Según la documentación consultada, dicho resultado debería haberse focalizado también en Guatemala, sin embargo, no se han encontrado investigaciones o acciones específicas, ni tampoco ninguna de las personas consultadas en este país mencionó acción alguna al respecto o conocimiento sobre la existencia de dicho programa. En Guatemala, solo se destacó una iniciativa, que actualmente está en ejecución que, aunque no aborda específicamente las necesidades de las mujeres indígenas, si centra su trabajo en promover la articulación y los vínculos entre los sistemas de justicia ordinaria e indígena.

¹⁴⁸ Los estudios publicados fueron: (1) Impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas en dos cantones de la provincia de Chimborazo, Ecuador, (2) Impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas de Ashaninkas afectadas por la Violencia de Género (3) Impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas afectadas por Violencia de Género en la provincia amazónica de Abel Iturralde de la Paz, Bolivia y (4) Impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas a la justicia. Estudios de caso de Violencia de Género en Ecuador, Perú y Bolivia.

Siguiendo con el PRI y, tal y como detalló la evaluación del citado programa realizada en 2012, “...la profundización en el abordaje indígena fue diferenciada por países, aunque, en general, fue débil...” y así, se recomendó llevar a cabo y promover acciones en esta línea.

A día de hoy, el abordaje de ONU Mujeres, ya sea a nivel regional o a nivel de las respectivas oficinas país, sigue siendo todavía tímido; el ejercicio de evaluación no ha identificado iniciativas relevantes y/o concretas que faciliten el acceso de las mujeres indígenas víctimas de violencia a los sistemas y/o servicios de justicia. De todos modos, sí se ha identificado que esta temática es una prioridad para la institución, tanto en los discursos como en los documentos consultados; aun así, dicha prioridad no ha llegado a traducirse en intervenciones significativas y/o concretas. Seguramente, por ello, todas las personas consultadas señalan la **importancia de fortalecer este trabajo**, aunque también señalan su complejidad ya que las mujeres indígenas deben de hacer frente a barreras considerables para acceder a la justicia, tanto al interior de los sistemas indígenas como en el sector estatal oficial.

A nivel de país se han llevado a cabo también publicaciones y estudios sobre la problemática de las mujeres indígenas en la defensa de sus derechos. Es el caso por ejemplo de México con la publicación Mujeres Indígenas, Derechos Humanos y Acceso a la Justicia que corresponde a la relatoría de un evento paralelo sobre el acceso de las mujeres indígenas a la justicia en el marco de los trabajos de la Tercera Comisión sobre Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales la 69ª Asamblea General de la ONU¹⁴⁹.

El análisis documental y las entrevistas realizadas, así como los estudios, investigaciones y publicaciones elaboradas por ONU Mujeres evidencian, por lo tanto, que en aquellos países donde existe una mayoría de población indígena **sigue siendo necesario y prioritario abordar, planificar e implementar acciones que promuevan los derechos de las mujeres indígenas** para facilitar su acceso a los sistemas de justicia existentes.

Hallazgo 30: Un segundo foco de trabajo de ONU Mujeres se ha centrado en fortalecer a las organizaciones de mujeres indígenas, acompañando, asimismo, procesos de formación, liderazgo y empoderamiento femenino.

El equipo de evaluación ha constatado que, en algunos países de la región, el foco de trabajo se ha centrado en desarrollar acciones de fortalecimiento organizativo indígena, a través de la puesta en marcha de procesos de capacitación a mujeres indígenas y mediante el acompañamiento a procesos de liderazgo y empoderamiento femenino, así como de acompañamiento al movimiento de mujeres indígenas.

En materia de **formación** hay que mencionar el trabajo desarrollado desde la oficina de ONU Mujeres Bolivia desde la que se han impulsado procesos de formación y fortalecimiento de las mujeres indígenas con el objetivo de promover su participación y posicionamiento en las respectivas organizaciones. En esta línea, es importante señalar los acuerdos firmados con tres comités de justicia municipales que permitieron generar alianzas estratégicas con los Servicios de Atención Legal Integral municipales. Asimismo, procesos de similares características se han llevado a cabo en la oficina de México, donde destaca la puesta en marcha de un Diplomado para fortalecer el liderazgo de mujeres indígenas, en colaboración con la Universidad Autónoma de México, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México. El Diplomado, iniciado en 2008, sigue vigente en la actualidad. La institucionalización de este proceso de formación ha garantizado que las mujeres indígenas dispongan no sólo de un espacio formativo acorde a sus necesidades e intereses, sino también que accedan a una titulación universitaria, algo especialmente significativo para mujeres que no habían cursado ciclos formativos formales previamente. El

¹⁴⁹<http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/mujeres-indigenas-dh-acceso-justicia>

acceso a la formación se podría considerar como un aspecto y un requisito importante de cara a facilitar la exigibilidad de los derechos de las mujeres indígenas y fomentar su acceso a la justicia.

En relación al trabajo de [acompañamiento y fortalecimiento del movimiento de mujeres indígenas](#), ONU Mujeres ha intentado crear alianzas, más o menos estables, con las organizaciones de mujeres indígenas nacionales, como es el caso de la CONAMURI en Paraguay, CONAVIGUA en Guatemala, CONAIE en Ecuador, etc. Lamentablemente, en la mayoría de casos, las alianzas no se han consolidado lo suficiente y suelen ser volátiles y fluctuantes en el tiempo, dependiendo, muchas veces, de la relación con las respectivas directivas y del contexto político de las propias organizaciones.

Otro ejemplo de apoyo al movimiento de mujeres indígenas es el desarrollado por ONU Mujeres México que, ha venido realizando una labor de acompañamiento al movimiento de mujeres indígenas a través de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, un apoyo que se ha desarrollado a lo largo de más de 10 años y que ha continuado hasta la actualidad. Este trabajo de acompañamiento, ha contribuido al fortalecimiento organizativo de las mujeres indígenas y a mejorar su capacidad de incidencia para que sus prioridades se incorporen en las agendas políticas.

Finalmente, es destacable también el trabajo de la oficina de Brasil donde se ha promovido el liderazgo de las mujeres indígenas, a partir de dos líneas de acción: por un lado, una centrada en la capacitación e identificación de las diferentes formas de violencia que enfrentan las mujeres indígenas y por otro, a través del apoyo en la elaboración de informes alternativos (informes sombra) ante el Comité de la CEDAW donde, en una de las ocasiones, se logró que una mujer indígena integrara por primera vez la delegación oficial brasileña en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés). Además, en este mismo país, mujeres líderes de varias organizaciones indígenas forman parte del Grupo Asesor de la Sociedad Civil de ONU Mujeres, así como también se ha llevado a cabo el proyecto “Voces de mujeres indígenas”. Sin lugar a dudas, ambos aspectos han fortalecido la participación de las mujeres indígenas en los espacios de toma de decisión, ya que dicha participación política se traduce en un ejercicio más efectivo de los derechos de las mujeres y, a la larga, puede también romper algunas de las barreras de acceso a la justicia.

Hallazgo 31: Las intervenciones realizadas por las respectivas oficinas país han sido diversas ya que han intentado adaptarse a los contextos institucionales y culturales de cada país.

Tal y como se ha mencionado previamente, una de las principales contribuciones a nivel regional de ONU Mujeres en materia de acceso a la justicia de mujeres indígenas ha sido el PRI (2009-2012) ejecutado en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras. Más allá de este programa, las oficinas país han llevado a cabo algunas acciones y/o proyectos que se han definido y ejecutado adaptándose a los contextos institucionales y culturales de cada país. Aunque estas iniciativas no han sido numerosas, el equipo de evaluación si ha podido constatar algunas de ellas, cuyos logros han contribuido a eliminar las barreras que enfrentan las mujeres indígenas, y constituyen buenas prácticas con posibilidad de réplica.

En esta línea, destaca una experiencia desarrollada en México a partir de un convenio de colaboración entre ONU Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que, además de otras acciones, contemplaba la creación de espacios de atención para las mujeres indígenas a través de las llamadas Casas de la Mujer Indígena (CAMI). Puestas en marcha en 2008, la iniciativa comenzó con 5 casas, que en 2013 se convirtieron en 22 distribuidas en 12 estados y que, continúan actualmente en funcionamiento de manera autónoma. Las CAMI, en su ámbito de actuación territorial, desarrollan una importante labor de detección de casos de violencia y de acompañamiento en la denuncia, ayudando a las mujeres indígenas víctimas de violencia

a sortear importantes barreras de acceso a la justicia, que van desde el desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos de defensa de los mismos hasta el planteamiento de una denuncia en un idioma y con unos procedimientos que desconocen. El modelo de las CAMI, aún con aspectos mejorables, ha supuesto visibilizar la violencia contra las mujeres indígenas en las comunidades y municipios de su área de influencia, trabajar aspectos de prevención, detección de casos de violencia y canalización a la vía judicial para un grupo de población con enormes barreras de cara a la defensa de sus derechos.

En cuanto al trabajo realizado con **mujeres afrodescendientes**, destacan dos trabajos. Uno a nivel regional, donde se apoyó, la “Cumbre Internacional de las Mujeres Afrodescendientes” (Nicaragua, 2015); y otro, desde la oficina país de Brasil, donde se han promovido las articulaciones con las mujeres feministas y afrodescendientes y, donde también se ha incorporado el análisis situacional de esta población en el estudio de medición de la tolerancia institucional ante la VCM.

Finalmente, en gran parte de las iniciativas llevadas a cabo por las respectivas oficinas de ONU Mujeres, el abordaje con **mujeres rurales** ha sido siempre trabajado de forma transversal, a veces con mayor o menor intensidad. Sin embargo, el equipo de evaluación no ha identificado iniciativas concretas o específicas que atiendan las necesidades e intereses de esta población.

6. Conclusiones.

Del análisis realizado se extraen las siguientes conclusiones que se presentan de manera sintética ordenadas según los criterios de evaluación.

6.1. En relación al análisis de relevancia y pertinencia.

- Las intervenciones de ONU Mujeres sobre acceso a la justicia como mecanismo de prevención a la VCM/N en la región, son **altamente pertinentes y relevantes** en un contexto de gran impunidad e impacto limitado de las mejoras normativas introducidas en los diferentes países, dada la persistencia de barreras que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia. De los cinco pilares de la responsabilidad institucional para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres establecidos por la CEDAW (justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, rendición de cuentas y sistemas de reparación a las víctimas), el trabajo de ONU Mujeres en la región destaca por su orientación a la **mejora de la justiciabilidad** de la VCM/N y al incremento de la **calidad de la respuesta** de los sistemas de justicia.
- El trabajo de las oficinas se ha basado en las obligaciones establecidas en los estándares regionales e internacionales de derechos humanos. De manera **coherente con la CEDAW y la Convención de Belem do Pará**, las oficinas de ONU Mujeres han desarrollado acciones en áreas estratégicas para mejorar el acceso a la justicia en materia de VCM que se inscriben en una lógica muy adecuada: la del **fortalecimiento de los “titulares de obligaciones”** para la asunción de responsabilidades bajo el estándar de la *debida diligencia* (lo que abarca no sólo la producción legislativa, sino también la obligación de hacer realidad los derechos) y la del **empoderamiento de las “titulares de derechos”** para la mejora de las vías jurídicas y las posibilidades de reclamar dichos derechos.
- ONU Mujeres es considerada en la región un **actor estratégico** siendo reconocida por su gran capacidad técnica y la alta calidad de sus productos, a lo que se añade su capacidad de “abrir puertas” de difícil acceso. Desde esta posición, ONU Mujeres **juega un rol fundamental en la articulación y coordinación entre**

titulares de derechos y titulares de obligaciones. La doble estrategia de fortalecimiento de capacidades de los titulares de obligaciones y de empoderamiento de las titulares de derechos, ha contribuido a lograr un nivel de incidencia destacable en el posicionamiento de los temas en la agenda política, en el impulso de iniciativas legislativas y en la generación de jurisprudencia con perspectiva de género. Ello, le confiere un rol de intermediación relevante con gran potencial transformador y un valor añadido respecto al trabajo de otras agencias.

- Desde el punto de vista de los actores, a nivel de los titulares de obligaciones, ONU Mujeres en la región ha establecido alianzas con el poder legislativo, para impulsar avances legales, y con dos sectores institucionales estratégicos para avanzar en el ámbito de la implementación normativa: los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y las instituciones encargadas de la investigación y la función juzgadora en el sistema de justicia. Existe menos trabajo con instancias calificadas como “puertas de acceso” al itinerario de AAJ, como sector salud y policía en su función de receptora de denuncias.
- A nivel de los titulares de derechos la mayor parte de las oficinas trabaja en alianza con las OSC, socio estratégico y actor central desde el enfoque del empoderamiento. ONU Mujeres ha acompañado a redes de OSC de diferente tipo, ha apoyado a defensoras de derechos humanos, organizaciones de mujeres en general y, en algunos países, existe un fuerte trabajo con organizaciones de mujeres indígenas. Sin embargo, no todas las oficinas han trabajado la temática de AAJ desde la mirada de la discriminación múltiple (mujeres indígenas, afrodescendientes, niñas, entre otros sectores) como recomiendan los comités que vigilan la aplicación de los citados instrumentos internacionales de derechos humanos. En el trabajo de apoyo a “titulares de derechos”, destacan las acciones para facilitar el acceso a la información sobre derechos y servicios, el apoyo técnico al litigio estratégico, la elaboración de informes a Comités de NNUU y la potenciación de redes y mesas de articulación.
- De la diversidad de acciones emprendidas destacan proyectos de acompañamiento para el alineamiento de la legislación interna a los estándares internacionales y regionales de derechos humanos; herramientas e incidencia para la implementación normativa; y la mejora de la calidad de los principales agentes del sistema de justicia, incluyendo el apoyo a la medición del grado de tolerancia institucional a la violencia contra las mujeres. Varias oficinas han diseñado acciones para promover la rendición de cuentas institucional, a través del apoyo a la mejora de estadísticas judiciales y sistemas públicos de registro, la visibilidad de las políticas sobre esta materia en el presupuesto nacional y la elaboración de los informes de los países a la CEDAW. Sin embargo, los esfuerzos se han focalizado más en algunas fases del itinerario de justicia que en otras, siendo menor en lo relacionado a las “puertas de entrada o acceso” como punto central para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad, y en el derecho a la reparación.
- Hasta el año 2015 las oficinas no han contado con un marco programático de ámbito regional que guiara su trabajo en materia de acceso a la justicia en VCM. Hasta esa fecha, el trabajo de ONU Mujeres ha estado orientado por lo establecido por los organismos internacionales y regionales de referencia en la materia. El contar con un documento programático que establezca un marco de resultados, con indicadores y recursos específicos para el acceso a la justicia en materia de violencia contra las mujeres hubiera ayudado a las oficinas país a establecer prioridades y a formular estrategias en un marco temporal concreto, a consolidar enfoques de trabajo, más allá de las capacidades de cada oficina, y a favorecer el trasvase de conocimientos y experiencias entre temáticas que deberían trabajar AAJ en íntima conexión, como MPS y VCM. El diseño de este marco programático está entre las prioridades de la oficina regional siendo este

ejercicio de evaluación una herramienta importante para recoger información, documentar experiencias y lecciones aprendidas y orientar la estrategia de ONU Mujeres en los próximos años.

6.2 En relación al análisis de eficacia.

- En la región de ALC, las oficinas país de ONU Mujeres han centrado gran parte de sus esfuerzos en el **desarrollo e implementación de leyes y de políticas públicas sensibles al género** que han apoyado la implementación de las legislaciones emergentes que se han ido aprobando en los respectivos Congresos Nacionales. Dichas políticas públicas han sido muy diversas e interdisciplinarias, pero siempre han pretendido fortalecer el cumplimiento de las responsabilidades asumidas por parte de las diferentes instituciones de justicia y, por ende, de los respectivos estados de la región, con competencias específicas en los sistemas y/o cadenas de justicia nacionales. Uno de los retos actuales sería la operativización y dotación de recursos a tales políticas para garantizar su despliegue y accionar a partir de planes operativos donde se señalaran actividades concretas, responsabilidades y recursos.
- Por otro lado, a nivel regional, un hito importante ha sido **la elaboración y difusión del “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”**, que ha servido de guía en algunos países, como es el caso de Brasil y Ecuador, para que las instituciones nacionales pertinentes tuvieran un instrumento práctico que guiara el abordaje sobre la investigación de las muertes violentas de las mujeres desde una perspectiva de género. El papel de las oficinas de ONU Mujeres ha estado focalizado en su difusión y acompañamiento para que dichas instituciones lo adaptaran a la realidad y al contexto legislativo e institucional propio de cada país. El resto de oficinas país han apoyado a los poderes públicos en el diseño, elaboración y/o difusión de diversos instrumentos y protocolos de actuación cuyo denominador común ha sido la incorporación de un enfoque de derechos de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia en momentos claves de la cadena de justicia a nivel nacional (puerta de entrada, denuncia, investigación y enjuiciamiento). Este trabajo se ha llevado a cabo en Bolivia, Guatemala, Colombia, México, Paraguay, El Salvador, Chile, Uruguay y la oficina Multi-país para el Caribe anglófono.
- El ejercicio de evaluación ha constatado como **la labor continua y sostenible** en el tiempo para fortalecer a las **organizaciones de mujeres** presentes en cada país, ha contribuido significativamente a **posicionarlas como interlocutoras de los poderes públicos y a aumentar su capacidad de incidencia** para facilitar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia. Cabe señalar el trabajo de acompañamiento y fortalecimiento de OSC ante litigios estratégicos y el seguimiento del cumplimiento de sentencias realizado en Guatemala y México. Este trabajo no solo ha tenido consecuencias en los sistemas de justicia nacionales, sino que ha generado también jurisprudencia a nivel regional e internacional. Igualmente, destaca el trabajo en México en relación a los informes sobre las causas y consecuencias del feminicidio, ya que no solo ofrecen un diagnóstico exhaustivo de la situación, sino que también han contribuido a visibilizar la problemática y ubicarla así en la primera línea del debate político del país.
- Por otro lado, el **apoyo** que han llevado a cabo las respectivas oficinas país con **las instituciones competentes en materia de justicia a nivel nacional** ha sido considerado también como una de sus principales contribuciones. La experiencia y conocimiento específico sobre la exigibilidad de los derechos de las mujeres ante la justicia, propia de ONU Mujeres, ha sido claramente destacada por la mayor parte de actores consultados. Se ha señalado también cómo el hecho de ser una agencia del SNU especializada en la materia, ha facilitado la entrada, diálogo e incidencia para que se generaran cambios en los contextos

políticos y los marcos normativos nacionales. El trabajo desarrollado por la oficina de Brasil en la coordinación de espacios de trabajo interinstitucionales para la adaptación y aplicación del Modelo de Protocolo refleja con claridad este relevante aporte de ONU Mujeres.

- Todas las oficinas de ONU Mujeres en la región han elaborado una cantidad amplia y muy diversa de publicaciones, análisis e investigaciones sobre diferentes aspectos relacionados con el AAJ de mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia. No obstante, no se ha contado con una verdadera estrategia regional de gestión del conocimiento que guiara, ordenara y sistematizara todos los esfuerzos realizados, y que potenciara de manera sistemática la difusión e intercambio de productos más allá de las fronteras nacionales. Una estrategia de gestión del conocimiento, ofrecería a las oficinas país un mayor conocimiento sobre lo que se está haciendo en otros países, y un aprovechamiento de experiencias, aprendizajes y metodologías.
- En todas las oficinas país de la región de ALC se han impulsado diferentes procesos de formación y/o capacitación con distintos operadores de justicia. Sin embargo y, según las voces consultadas, las temáticas abordadas han sido básicamente introductorias y centradas en un enfoque de sensibilización, más que en procesos de formación teórico-prácticos sobre el significado transformador de una justicia con enfoque de género y basada en los derechos de las mujeres. Otro aspecto a destacar está relacionado con los esfuerzos aún insuficientes, por parte de la mayoría de oficinas, de cara a institucionalizar tales procesos de formación y/o capacitación, ya que solo en Guatemala y Ecuador se ha conseguido crear alianzas con universidades y/o instituciones públicas para garantizar su continuidad en el tiempo. De nuevo, la alta rotación de personal y las dificultades para mantener acuerdos estables con las instituciones de los respectivos sistemas de justicia han sido identificadas como uno de los retos importantes en todas las formaciones llevadas a cabo.
- La cooperación Sur-Sur mantenida entre diferentes oficinas país ha sido valorada como un factor innovador en el proceso de evaluación realizado aunque no se trata de una práctica generalizada. Las oficinas que han intercambiado experiencias, respondiendo en la mayor parte de los casos a demandas propias, han considerado muy útil y enriquecedor conocer de cerca los avances y dificultades encontradas en otros contextos nacionales. Esto ha garantizado la identificación de buenas prácticas y de lecciones aprendidas en cada uno de los intercambios realizados.
- El ejercicio de evaluación ha evidenciado algunas limitaciones y ausencias en el trabajo de ONU Mujeres de cara a facilitar el AAJ a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia: (1) En primer lugar, el trabajo de las oficinas país se ha dirigido, casi exclusivamente, a algunas de las principales, pero no únicas, manifestaciones de VCM, como son la violencia sexual, la violencia física y/o el femicidio. Únicamente México tiene un enfoque de AAJ de las mujeres ante cualquier vulneración de sus derechos, no solo ante los episodios de violencia, habiendo trabajado de manera específica la vulneración de los derechos políticos, un tema también abordado por la oficina de Bolivia. (2) Tomando como referencia la cadena de justicia y las recomendaciones de la CEDAW -R33- en materia de acceso de las mujeres a la justicia, se ha identificado un trabajo más limitado en dos de los eslabones del itinerario judicial, por un lado las puertas de entrada y, por otro el apoyo para la elaboración y creación de mecanismos de rendición de cuentas eficaces y operativos en los respectivos sistemas de justicia así como la reparación. En ambos casos ha habido avances importantes en algunos países de la región que pueden servir de ejemplo para el resto de países. (3) Un tercer aspecto importante a reforzar en la mayor parte de las oficinas país de ONU Mujeres

sería todo lo relacionado con la institucionalización de los procesos de formación y/o capacitación llevados a cabo.

- Ante las dificultades y diferencias que ofrece el panorama regional, las oficinas de ONU Mujeres han ido adaptando su estrategia a la realidad y contexto institucional de sus respectivos países. Las estrategias globales de la agencia han marcado el camino y objetivos a alcanzar pero en ningún caso han limitado el aterrizaje y enfoque a nivel nacional. De esta forma, se ha considerado como un elemento positivo la **adaptabilidad de las respectivas oficinas a los contextos nacionales**. Así un enfoque de justicia indígena se ha trabajado sobre todo en Ecuador; la mirada de promover procesos de justicia transicional se han llevado a cabo en Colombia y Guatemala; el fortalecimiento y acompañamiento frente a los litigios estratégicos se ha realizado en Guatemala; el foco en la generación de datos sobre VCM y productos de conocimiento en México; y por último, la articulación de acuerdos entre las distintas instancias del sistema de justicia y la institucionalización de dichos acuerdos, realizado por Brasil.
- En todos los países analizados, el patriarcado y los **estereotipos de género** existentes en los sistemas nacionales de justicia, pero también en la sociedad en general, han sido valorados como uno de los **principales obstáculos** con los que se enfrentan las mujeres cuando acceden a los respectivos sistemas de justicia. El reto, por lo tanto, no es fácil ni alcanzable a corto o medio plazo. La región de ALC se caracteriza, entre otros elementos, por tener unas sociedades donde la discriminación y subordinación de las mujeres es una constante y así se refleja en las diferentes instituciones que conforman los estados. Conseguir romper con los estereotipos de género y luchar contra las sociedades patriarcales es un horizonte a tener siempre en cuenta en todo el trabajo que abogue por la defensa y exigibilidad de los derechos de las mujeres, para así alcanzar sociedades más justas e igualitarias. Ante esta situación, muchas de las oficinas han implementado **acciones y/o estrategias cuya finalidad se ha centrado en la eliminación y/o minimización de dichos prejuicios de género** aún presentes en los abordajes y práctica profesional de los y las respectivos operadores de justicia; pero también en los imaginarios de la sociedad en general.
- A nivel más concreto, los respectivos **sistemas de justicia** se enfrentan a **limitaciones particulares que**, en todos los casos, **dificultan el acceso de las mujeres a la justicia**. En los países donde ya existe un sistema de justicia especializada, ONU Mujeres ha centrado su trabajo en fortalecer los conocimientos y prácticas con los respectivos operadores de justicia. De todos modos, tanto para la justicia especializada como para la ordinaria, la alta rotación de sus operadores, la falta de cobertura en los respectivos territorios nacionales (especialmente en el caso de la justicia especializada), la alta carga procesal y los limitados recursos destinados han sido reconocidos como **dificultades** características de los respectivos países que, a su vez, están también **obstaculizando gran parte del trabajo de las oficinas país en la región**.

6.3. En relación al análisis de eficiencia.

- Las intervenciones de ONU Mujeres en materia de AAJ de mujeres víctimas de violencia han sido diversas y multidimensionales, trabajando con actores legislativos, políticos y judiciales. La labor de incidencia realizada con estos actores ha sido intensa y ha generado la introducción de cambios significativos y a largo plazo en el marco normativo y político de los países, de cara a lograr una respuesta institucional adecuada ante los casos de VCM. En paralelo al trabajo realizado con los titulares de obligaciones, destaca la labor llevada a cabo con los titulares de derechos a través de las OSC, cuya labor ha sido apoyada, fortalecida e impulsada, mejorando así su capacidad de incidencia frente a los titulares de obligaciones. Este **enfoque de**

trabajo, que no suele tener efectos a corto plazo, ha generado, sin duda, cambios perdurables y con efectos a medio-largo plazo.

- ONU Mujeres es una de las agencias del SNU que cuenta con menores recursos para el desarrollo de su mandato institucional. Su dependencia de donantes externos es alta y, en algunas materias, entra en competencia directa con otras agencias del sistema que, por sus respectivos mandatos, trabajan con grupos de población o en temáticas compartidas con ONU Mujeres. La existencia de esos espacios comunes es positiva, en cuanto al refuerzo que supone trabajar un mismo tema desde diferentes perspectivas, pero exige un esfuerzo importante de coordinación interagencial de cara a asegurar la complementariedad del trabajo y la ausencia de espacios, lagunas o problemáticas que no sean abordadas por ninguna agencia.
- La limitación de recursos tiene su traducción directa en la presencia de ONU Mujeres en los países de la región, y en la reducida plantilla de la que dispone en cada uno de ellos, aunque su número es variable de unas oficinas a otras. En cuanto al perfil de las personas contratadas, este suele ser en su mayoría generalista, ya que, dada la limitación de los fondos disponibles de la institución, ésta ha optado por contratar a personal con capacidades más generales que puedan abordar temas distintos. El déficit en el personal disponible se traslada también a la oficina regional, lo que impacta directamente en su capacidad para abordar las peticiones de apoyo de las diferentes oficinas país. En el área concreta de AAJ, la disponibilidad de recursos es igualmente limitada, y ha fluctuado a lo largo del periodo evaluado. Este hecho se traduce, entre otras cuestiones, en que hay pocos perfiles especializados en la materia dentro de la plantilla de ONU Mujeres, y que la entidad recurre a la contratación de personas externas con perfiles concretos en los momentos en los que puntualmente los necesita, lo que supone que en algunos casos no se rentabiliza el conocimiento generado porque no permanece en la institución. Teniendo en cuenta esta limitación de recursos y las contribuciones de ONU mujeres en el ámbito evaluado el nivel de eficiencia logrado con su trabajo se considera más que satisfactorio.
- La procedencia de los recursos invertidos en AAJ ha sido externa (fondos *non-core*) en una cuantía importante. Se trata de recursos vinculados a la realización de intervenciones concretas, que aunque se encuentran en el plan de trabajo de ONU Mujeres, responden a las preferencias o prioridades de la institución donante. Esto hace que se corra el riesgo de dispersión entre las intervenciones puestas en marcha, reduciendo el posible impacto del trabajo de ONU Mujeres en el país.

6.4. En relación al análisis de sostenibilidad.

- Del análisis de los datos recogidos a lo largo del proceso de evaluación, se han identificado una serie de aspectos exitosos que son comunes a todos los países en los que ONU Mujeres ha intervenido: (1) la alta capacidad de incidencia a nivel político y legislativo; (2) la visibilización de la magnitud de la violencia de cara a la rendición de cuentas y a la toma de decisiones; (3) la instalación de capacidades en las instituciones con las que colabora, así como (4) el apoyo a las OSC en las iniciativas que impulsan, en su labor de control y denuncia, ante las instituciones públicas.
- Tras estos aspectos exitosos, se encuentran tres elementos que, si bien de manera individualizada resultan insuficientes para lograr cambios, su confluencia ha permitido generar transformaciones y avances en AAJ en materia de VCM. Estos elementos son: (1) la posición de agencia internacional de ONU Mujeres que la ubica, de partida, en una situación privilegiada, (2) el trabajo que desarrolla desde un enfoque de DDHH, que traslada un mensaje a los Estados de responsabilidad, y desde un enfoque de género, que le permite

contextualizar la VCM y las barreras en el acceso a la justicia y trabajar en alianza con los y las titulares de derechos, y finalmente, (3) la generación de productos y propuestas rigurosas y de calidad.

- En el período evaluado ONU Mujeres ha venido trabajando con actores representantes de los tres poderes del Estado. Dentro de estas tres categorías, además de mantener las relaciones con las instituciones con las que viene realizando un trabajo sostenido en el tiempo, sería conveniente iniciarlas con otros actores: (1) A nivel de Gobierno, por ejemplo, además de continuar el trabajo que se está realizando con los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer, sería importante abrir puertas con ministerios estratégicos, especialmente, con el sistema judicial (Ministerio de Justicia) y con la policía (Ministerio del Interior), así como con el Ministerio de Salud, desde su papel de detección de casos y de denuncia. (2) A nivel legislativo se trataría de mantener las alianzas logradas con las Comisiones de género y/o violencia así como el trabajo con grupos de Congresistas, desarrollando un trabajo de interlocución sostenido en el tiempo. (3) En cuanto al poder judicial e instituciones ligadas al sistema de justicia resulta fundamental mantener, o iniciar en su caso, relaciones tanto a nivel de altas instancias del sistema, en términos de crear jurisprudencia y asegurar investigaciones con perspectiva de género, como a nivel de las escuelas judiciales y los centros de formación del ministerio público o de las defensorías, de cara a la institucionalización de la capacitación de actores fundamentales en toda la cadena de justicia.

6.5. En relación al análisis sobre el principio de igualdad y no discriminación.

- Todas las personas consultadas señalan las múltiples limitaciones a las que tienen que hacer frente las mujeres indígenas y/o afrodescendientes cuando acceden a los respectivos servicios de justicia, ya sea ésta justicia ordinaria o ancestral. Tales discriminaciones, fruto de su condición étnica, de clase y de género, no hacen más que complejizar la ya difícil situación que enfrenta cualquier mujer de la región ante un episodio de violencia.
- Ante esta situación, ONU Mujeres ha llevado a cabo diversas acciones: (1) por un lado, la generación de productos de conocimiento, publicaciones, (2) así como ha contribuido también a crear espacios de diálogo para, de esta forma, crear vínculos y establecer puntos de conexión entre los sistemas de justicia ordinaria e indígena. (3) Por otro lado, también ha fortalecido a algunas de las más importantes organizaciones indígenas existentes en los respectivos países u organizaciones de mujeres indígenas en particular. En este sentido, destaca la labor realizada en Paraguay, Ecuador y Guatemala. En México es importante señalar, también, el apoyo prestado por ONU Mujeres a la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, así como el apoyo prestado en Brasil para la formulación de una agenda común de mujeres de 105 etnias del país, cuyas demandas serán presentadas en el “Campamento de la Tierra Libre”, un encuentro de pueblos indígenas que facilita el diálogo entre éstos y el gobierno. (4) Otro trabajo destacado positivamente ha estado relacionado con los procesos de formación llevados a cabo con mujeres indígenas en México y Bolivia, en el marco de convenios y/o acuerdos con instituciones públicas o universidades. Tales procesos no solo han generado el aprendizaje y facilitado el acceso al conocimiento a mujeres indígenas, sino que también han garantizado la institucionalización de la formación, lo que asegura, a su vez, su continuidad en el tiempo. (5) Por último mencionar la experiencia de las Casas de la Mujer Indígena en México, espacios desde los que se trabajan aspectos de prevención, detección y canalización por la vía judicial de casos de VCM indígenas.
- A pesar de todos los esfuerzos señalados, tanto la documentación revisada como las personas consultadas durante el ejercicio de evaluación, evidencian como este trabajo de ONU Mujeres para facilitar el AAJ a

mujeres indígenas, afrodescendientes o mujeres en zonas rurales es **todavía puntual y, aún poco significativo**, más si se tiene en cuenta la realidad y contexto en los respectivos países, sobre todo en aquellos países con un alto porcentaje de población indígena y/o afrodescendiente.

7. Recomendaciones.

A continuación se exponen una serie de recomendaciones que se desprenden del análisis de los hallazgos y de las conclusiones de esta evaluación. Se han organizado bajo tres apartados: Recomendaciones para la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, Recomendaciones para las Oficinas País y Recomendaciones para ambas. En cada apartado, las recomendaciones se presentan por orden prioritario atendiendo a su nivel de relevancia y al nivel de consenso que generaron entre las personas consultadas durante la evaluación. En cada recomendación se indica además el grado de impacto que tendría la adopción de la misma, así como una sugerencia de plazo de implementación de la recomendación en el corto, medio o largo plazo.

Recomendaciones para la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe

Recomendación 1	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Corto
Marco estratégico regional, adaptable a las especificidades nacionales		

A la vista de la relevancia del trabajo para fortalecer el AAJ frente a la VCM en la región, así como el rol estratégico de ONU Mujeres en esta temática, la existencia de un marco programático regional resulta un instrumento de gran utilidad para orientar el trabajo de ONU Mujeres en este campo. Un marco asentado en una visión global de las obligaciones internacionales y regionales de los Estados en materia de AAJ, que conecte la realización de los derechos de las mujeres en todas las fases del itinerario de AAJ y que venga acompañado de:

- a. Recursos humanos suficientes con perfiles de especialización en la temática para cada área: normativa, recolección de datos, acceso a la justicia, prevención primaria, ciudades seguras.
- b. Asignación presupuestaria sostenida y adecuada, a través de fondos propios.
- c. Marco de seguimiento y evaluación, con objetivos, resultados, indicadores, líneas de base y metas.

Este marco estratégico regional ayudaría, a su vez, a visibilizar a nivel externo el trabajo realizado por ONU Mujeres en la materia y a movilizar recursos.

Recomendación 2	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Corto
Enfoque común, basado en tres pilares: derechos humanos, igualdad de género e interseccionalidad.		

La oficina regional debería promover una visión común de trabajo en todas las oficinas país, que además de incorporar los parámetros del enfoque de derechos humanos e igualdad de género, ponga en valor los trabajos realizados en algunas oficinas y extienda la mirada a las discriminaciones múltiples, como enfoque adecuado para identificar y promover la eliminación de obstáculos añadidos al AAJ que afectan a los sectores de mujeres y niñas más excluidos de la sociedad. Ya ha habido algunos pasos en esta línea, con el programa regional de feminicidio y con algunos productos de la campaña UNETE, una línea que se recomienda seguir trabajando.

En el marco de la incorporación de una mirada a las discriminaciones múltiples, debería enfatizarse la importancia de trabajar, no sólo con sectores de mujeres indígenas y afrodescendientes, sino de garantizar que dicho trabajo se realiza desde un enfoque de interculturalidad.

Recomendación 3	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Medio
Producción de herramientas, estudios y protocolos especializados que guíen la labor de incidencia de las oficinas		

La producción de documentos y herramientas técnicas como el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)* resulta una línea de apoyo fundamental de la oficina regional a las oficinas país. El alto reconocimiento técnico de este tipo de productos, tanto por las instancias del aparato de justicia, como por parte de otros sectores del poder público, genera buena disposición por parte de las instituciones destinatarias y refuerza y facilita el posicionamiento de las oficinas país en su trabajo de incidencia. Otras posibles herramientas técnicas podrían ser:

- Guía para la aplicación nacional de la Recomendación General 33 del Comité CEDAW sobre acceso a la justicia. Se trataría de una guía didáctica que explicara los principales elementos que conforman la obligación de garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la justicia: con herramientas tipo “checklist” sobre justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, calidad, rendición de cuentas y vías de reparación.
- Estudio sobre sentencias con perspectiva de género, desde una perspectiva nacional (sentencias de Tribunales Superiores de Justicia a nivel de países) y una regional (sentencias de la Corte Interamericana de Justicia). Este tipo de documentos ofrecería a los poderes judiciales elementos de apoyo, referencia y argumentación para sus sentencias, favoreciendo la generación de jurisprudencia con perspectiva de género y visibilizando a su vez un mensaje de no impunidad ante los delitos contra las mujeres.

Recomendación 4	Impacto: Medio	Plazo de implementación: Corto
Espacios de relación y articulación entre (y con) organizaciones de mujeres a nivel regional y subregional		

ONU Mujeres debería intensificar el trabajo que ha venido realizando de facilitar espacios regionales y subregionales de conocimiento e intercambio entre organizaciones de mujeres que trabajan en la temática de AAJ, para promover la articulación de redes y la transferencia de estrategias y de conocimiento. En estos espacios se debería facilitar especialmente la participación de defensoras de derechos humanos, asociaciones que representan a sectores en situación de discriminación múltiple, cuya presencia pública sea menor.

Recomendaciones para las oficinas país de ONU Mujeres

Recomendación 5	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Corto
Mapeo de instituciones receptoras y estratégicas que puedan ser punto de partida		

Complementar el trabajo de identificación de interlocutores clave realizado por las oficinas país con la identificación de instituciones (y personas) aliadas en posiciones clave de la estructura del poder público (legislativo, ejecutivo, judicial). Esta identificación debería incluir, además de la identificación del rol estratégico de cada instancia, la detección de la capacidad de conectar o hacer de puente con otras que también sean fundamentales para el trabajo en AAJ.

Recomendación 6	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Medio
Potenciar la incidencia para la institucionalización de las buenas prácticas: el ejemplo de la capacitación		

ONU Mujeres debería utilizar su capacidad de entrada en las instituciones, especialmente en las tomadoras de decisiones, más que para la realización de iniciativas, para lograr que éstas se institucionalicen. Como ejemplo, en el caso de las capacitaciones, la institucionalización implicaría que ONU Mujeres, en lugar de proporcionar capacitaciones aisladas, empleara su apoyo técnico y sus capacidades de incidencia para lograr que las instituciones de la cadena de justicia asuman las capacitaciones como una acción propia, periódica y obligatoria para quienes tienen desempeño en este ámbito. La labor de ONU Mujeres, por tanto, se debería centrar en incrementar las capacidades y la voluntad de los órganos encargados de la formación del personal de cada institución para garantizar procesos de formación alineados con los estándares internacionales de DDHH y con enfoque de género e interseccionalidad.

Recomendación 7	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Medio
Impulso para facilitar el derechos de las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales al acceso a la justicia		

Sería necesario que las respectivas oficinas país de ONU Mujeres promovieran o impulsaran el diseño y elaboración de programas o proyectos que atendieran específicamente la realidad, necesidades e intereses, en el acceso a la justicia de mujeres indígenas, afrodescendientes o rurales. Así, en la medida de lo posible, esta temática debería quedar relegada en los respectivos marcos programáticos anuales.

Recomendaciones para la Oficina Regional y para las oficinas país

Recomendación 8	Impacto: Alto	Plazo de implementación: Medio
Promover el litigio estratégico como herramienta de transformación		

El litigio estratégico ha sido otra experiencia exitosa de ONU Mujeres en la región, cuyo potencial transformador resulta evidente no sólo en términos de reducción de los márgenes de impunidad, y lo que ello implica en términos de mensaje de cambio social, sino también, de capacitación al sector judicial y de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. Se recomienda que, tomando las lecciones aprendidas de experiencias como las de Guatemala y México, se trabaje desde la oficina regional en pautas comunes para la utilización del litigio estratégico como herramienta en procesos judiciales sobre las diversas manifestaciones de violencia cometidas contra las mujeres y las niñas, más allá de los contextos de justicia transicional.

Recomendación 9	Impacto: Medio	Plazo de implementación: Corto
Aprovechar la experiencia acumulada en instrumentos de rendición de cuentas		

ONU Mujeres debería aprovechar la experiencia de la oficina de México en materia de rendición de cuentas, una de las más relevantes esferas de responsabilidad para la mejora del acceso a la justicia, para potenciar su difusión entre los países de la región. Aprovechando las posibilidades de réplica de la experiencia, se debería apoyar, en el marco de la cooperación Sur-Sur, su implantación en otros países en los que ONU Mujeres está presente. De manera concreta, podrían ser trasladables a otros países las propuestas de mejora de los registros administrativos, en la medida en que recogen la información mínima necesaria para poder extraer información básica sobre las denuncias que se producen en los casos de VCM, su investigación y su enjuiciamiento. De igual manera, el trabajo realizado para la inclusión de indicadores en las encuestas sobre prevalencia de la violencia a nivel nacional en México es una experiencia replicable por otras oficinas país de cara a desarrollar un trabajo de incidencia con las respectivas instituciones responsables de la generación de datos a nivel de sus países.

Recomendación 10

Impacto: Medio

Plazo de implementación: Medio

Estrategia de gestión del conocimiento que visibilice el trabajo realizado, facilite el intercambio de aprendizajes y fomente la posibilidad de réplica entre los países

La oficina regional de ONU Mujeres debería reforzar su rol de articulación interna y de canal de comunicación entre las oficinas país, así como potenciar la sistematización del conocimiento derivado de las intervenciones de dichas oficinas.

El trabajo realizado por las diferentes oficinas de ONU Mujeres ha sido múltiple y muy diverso, sin embargo, en su gran mayoría, no se ha sistematizado ni visibilizado lo suficiente. El diseño y elaboración de una estrategia regional de gestión del conocimiento permitiría no solo conocer y aprender de otras experiencias llevadas a cabo, sino también facilitar el intercambio de productos e iniciativas. Una estrategia de gestión del conocimiento es un instrumento básico para la gestión de una organización como ONU Mujeres ya que ésta ha generado una importante cantidad de conocimiento e información, pero no lo ha explotado ni rentabilizado de cara a fomentar el aprendizaje entre las diferentes oficinas y a facilitar la movilización de recursos.

Para la puesta en marcha de esa estrategia sería necesario desarrollar, por parte de las oficinas país, un trabajo de sistematización y documentación de las intervenciones que llevan a cabo con el fin de facilitar la obtención de aprendizajes y facilitar su posible réplica en otros países o en otros territorios de su país.

8. Lecciones aprendidas.

<p>Lección 1</p>	<p>La importancia de marcos programáticos alineados a los estándares internacionales y/o regionales que guíen el trabajo en AAJ.</p> <p>Actualmente existen estándares internacionales y regionales que definen de forma muy clara y rigurosa, la hoja de ruta para abordar el trabajo en AAJ con mujeres víctimas /sobrevivientes de violencia. Por lo tanto, es importante que el trabajo de ONU Mujeres en materia de AAJ, continúe alineado con dichos estándares en la definición de unas líneas estratégicas marco a nivel regional y que sirvan de base y guía¹⁵⁰ en el abordaje del trabajo desde las diferentes oficinas país. En definitiva, una estrategia programática regional sobre AAJ ante la VCM serviría de marco de referencia genérico, que podría adaptarse por parte de cada oficina país al contexto y realidad nacional.</p>
<p>Lección 2</p>	<p>La necesidad de trabajar la temática de la VCM desde el enfoque de igualdad de género y basado en los DDHH, así como desde los enfoques de la interseccionalidad e interculturalidad.</p> <p>En todo el trabajo realizado por ONU Mujeres en la región, se constata como el enfoque de igualdad de género y basado en los DDHH es una realidad tanto en el discurso como en el trabajo concreto por la exigibilidad y defensa de los derechos de las mujeres. No obstante, la realidad de las mujeres en ALC es muy diversa y amplia, por ello es necesario articular los enfoques de igualdad de género, DDHH, interseccionalidad e interculturalidad. Esta articulación se convierte así, en un reto fundamental para dar respuestas más adecuadas a las necesidades, intereses y derechos de las mujeres, las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y otros grupos de población femenina que sufren, en adición a la condición de género, otras situaciones de violencia y/o discriminación. El trabajo articulado y sistemático de</p>

¹⁵⁰A partir del 2015 existe el Flagship de Acceso a la Justicia que orienta el trabajo del ONU Mujeres en esta área nivel global.

estos enfoques, no solo es un mandato claro de la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, sino que, sin lugar a dudas, contribuye también a generar impactos profundos, sostenidos y ajustados a las realidades concretas de las mujeres en la región.

Lección 3

En la lucha contra la impunidad, el trabajo específico para facilitar el AAJ es un aspecto fundamental para abordar la eliminación de la VCM.

Las barreras en el AAJ en los casos de VCM/N están vulnerando directamente los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, tanto en el espacio público¹⁵¹ como privado, en situaciones de conflicto y post conflicto, como en contextos de estado de derecho democráticos. Por ello, facilitar el AAJ, incluida una reparación transformadora para las mujeres, es esencial frente a cualquier forma y manifestación de violencia ejercida contra ellas. En esta línea, el abordaje para erradicar la VCM/N lleva, asimismo, un mensaje implícito de exigibilidad de justicia, ya que sólo de esta forma se contribuirá a reducir los altos índices de impunidad propios de la región. En definitiva, mientras siga existiendo impunidad ante la VCM, es fundamental conectar, coordinar y articular el área programática de eliminación de la VCM/N con el trabajo de AAJ, en la línea del programa regional de femicidio puesto en marcha en 2015, y dotarla con los recursos necesarios.

Lección 4

Los estudios de prevalencia y la visibilización de datos referidos a la VCM contribuyen a generar cambios a todos los niveles.

La existencia de datos y estudios sobre la situación, prevalencia y sobre las barreras en los itinerarios de justicia frente a la VCM/N en los respectivos países de la región, contribuye no sólo a visibilizar la magnitud del problema, sino que también son necesarios para abrir puertas de trabajo con las instituciones públicas y permite, a su vez, definir estrategias adaptadas a las diferentes realidades de contexto en la región. Por ello, el trabajo en este campo resulta estratégico por su valor múltiple, y por las importantes lagunas y vacíos en los datos de los que se dispone actualmente que no hacen más que invisibilizar la realidad de vulneración de derechos en la que viven las mujeres y dificultan, así, la adopción de medidas para paliar esta realidad.

El trabajo de ONU Mujeres en el impulso, incidencia y asistencia técnica para la producción de estos datos y estudios se revela como fundamental siempre y cuando, tenga un objetivo claro y se elabore en el marco de una estrategia de trabajo, donde es crucial también que la responsabilidad de estos estudios sea asumida por los respectivos estados.

Lección 5

La misión y posición actual de ONU Mujeres ofrece una inmejorable oportunidad para abrir puertas y generar diálogo con las respectivas instituciones públicas que tienen competencias y responsabilidades en el AAJ ante la VCM.

En todos los países de la región, ONU Mujeres se ha convertido en un actor clave y reconocido ante las respectivas instituciones públicas. Esta posición ofrece una posibilidad única y excelente para abrir puertas y crear espacios de interlocución con los diferentes eslabones de la cadena de justicia. Para ello, es importante identificar las puertas de entrada y actores más adecuados con

¹⁵¹ En la línea del trabajo desarrollado en el marco La iniciativa mundial de ONU Mujeres Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros que se está desarrollando entre otras ciudades en Quito, Ciudad de Guatemala, Ciudad de México, Tegucigalpa o Medellín. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces#sthash.pkPYc49f.dpuf>

los que llevar a cabo un trabajo de incidencia, colaboración y apoyo sostenido. Reconocer estas puertas de entrada y actores institucionales con sensibilidad y apertura para trabajar los temas de justicia con enfoque de género, puede ayudar a tener efecto cascada dentro de las instituciones o incluso, abrir nuevas puertas. En esta línea, es fundamental que ONU Mujeres rentabilice este reconocimiento y posición para así incidir, desde un enfoque de igualdad de género y de exigibilidad de los derechos de las mujeres, en los diferentes sistemas y eslabones de la cadena de justicia.

El trabajo a nivel descentralizado (estatal o departamental), además de necesario para impulsar la implementación efectiva de los marcos normativos, internacionales, regionales y nacionales, puede proporcionar prácticas innovadoras y servir de ejemplo frente a problemáticas comunes.

En la región existen países con alta descentralización administrativa, en los que las administraciones de segundo y tercer nivel (estatales, departamentales) poseen amplias competencias en materia de AAJ, especialmente, en materia de disponibilidad y accesibilidad de servicios que pueden jugar un rol importante como puertas de acceso a la justicia. El trabajo descentralizado desempeñado por algunas oficinas de ONU Mujeres, es una estrategia fundamental para lograr la armonización de los marcos normativos y de políticas públicas estatales o departamentales a los mandatos normativos de ámbito superior. Pero, además, puede ser útil para generar ejemplos a seguir, desde la premisa de que las responsabilidades internacionales de DDHH alcanzan a todos los poderes públicos de los países, desde el plano nacional hasta el local.

La identificación de estas instituciones del segundo nivel de la arquitectura institucional, generalmente más accesibles, puede permitir generar experiencias piloto con un importante potencial en términos de efecto multiplicador. Sin embargo, para ser más estratégico, el trabajo descentralizado de ONU Mujeres debería contar, siempre que fuera posible, con planes de réplica a otras áreas del país, y de implicación, en alguna medida, con las instituciones nacionales.

La VCM requiere de un trabajo de coordinación multidimensional e interdisciplinar con las diferentes agencias del SNU y otros organismos multilaterales.

Los actos de VCM impactan de forma directa sobre la vida de las mujeres y las niñas. Es mucha y muy diversa la población femenina que está siendo afectada por esta realidad, mujeres indígenas, mujeres rurales, mujeres mestizas, niñas, etc. sufren situaciones de violencia tanto en el espacio público como privado. Por lo tanto, la responsabilidad de los estados frente a estas vulneraciones de derechos de las mujeres requiere de abordajes amplios, multidimensionales e interdisciplinarios para garantizar que todos los sectores y grupos poblacionales estén protegidos. Asimismo el abordaje que se realiza desde diferentes agencias que conforman el SNU y otros organismos multilaterales es diverso. Por todo ello, el trabajo para facilitar el AAJ de mujeres y niñas diversas, víctimas/sobrevivientes de violencia, demanda esfuerzos de coordinación y colaboración entre las agencias de SNU que, por su mandato, puedan trabajar en la temática, por ejemplo: la violencia sexual es abordada tanto por UNFPA como por ONU Mujeres, el embarazo adolescente tanto por UNICEF como por ONU Mujeres, la demanda de justicia para las mujeres

Lección 6

Lección 7

es un tema tanto para OACNUDH como para ONU Mujeres, etc. La falta de una delimitación clara de los respectivos mandatos puede llevar a que existan espacios y lagunas de trabajo que nadie aborde con la consiguiente desprotección que ello implica y que habría que intentar evitar. La existencia de los Comités Interagenciales de género en los diferentes países facilita el diálogo entre las agencias, y debería ser el espacio para conocer el trabajo de cada una en materia de AAJ y realizar un mapeo de intervenciones que permita detectar las lagunas existentes. Por otro lado, estos esfuerzos de coordinación han de hacerse extensivos a otros organismos internacionales que trabajan en la materia, la OEA, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el SICA o el Secretariado de MESECVI tal y como se ha venido realizando desde la oficina regional.

Lección 8

La articulación y diálogo interinstitucional continuo ha contribuido a generar protocolos de actuación muy útiles para la práctica profesional de los diferentes operadores de justicia.

Los procesos de articulación y diálogo interinstitucional, facilitados por oficinas de ONU Mujeres en la región, han favorecido la asunción de acuerdos y la puesta en práctica de protocolos de actuación y protección con las respectivas instituciones públicas responsables. Muchos de estos protocolos, han surgido como resultado de este diálogo interinstitucional, donde se evidencia un alto nivel de apropiación de la herramienta en cuestión. Una vez aprobados, éstos han fortalecido la práctica profesional de los y las operadores de justicia vinculados, con el consecuente impacto en la ampliación y/o cualificación de los modelos de atención a la VCM desde el sector justicia. En definitiva, este tipo de iniciativas ha contribuido, también, a la institucionalización de los acuerdos al interior del sector justicia, con lo que además, se evidencia que los protocolos son una herramienta muy significativa también para la institucionalización en el proceso de exigibilidad y defensa de los derechos de las mujeres.

Lección 9

La importancia de diversificar e implicar a actores no tradicionales en la lucha contra la VCM y el en el ámbito del AAJ

Además de continuar trabajando en la implicación de actores y donantes tradicionales, es importante trabajar en la diversificación de actores en la lucha con la VCM. Con los actores y donantes tradicionales, tanto para el aumento de sus contribuciones como para la integración en las políticas y presupuestos destinados a seguridad ciudadana, por ejemplo, de capítulos específicos relacionados con la VCM. Por su parte, el involucrar y comprometer a actores no tradicionales en iniciativas en favor del AAJ y la VCM, como puede ser el sector privado o los medios de comunicación, a través de una colaboración sostenida y permanente, es una línea de trabajo que podría contribuir de manera significativa no solo a solucionar el problema de recursos limitados que enfrentan la mayoría de las oficinas país, sino que también contribuiría a generar un mayor impacto de las iniciativas realizadas. De todos modos, la participación y colaboración estable de actores no tradicionales debe ir más allá de la recaudación de fondos, implicándoles en acciones más estratégicas u operativas en el marco de la realización de campañas de incidencia o de sensibilización, captación de personas voluntarias, etc.

9. Buenas prácticas

A lo largo del proceso de evaluación se han identificado una serie de líneas de trabajo que por sus características y sus resultados se han revelado como buenas prácticas y con un alto potencial de ampliación y réplica en otros

países. Siendo el trabajo en AAJ de suma relevancia para la región y que amerita un apoyo por parte de los donantes, la identificación de estas iniciativas, especialmente exitosas constituyen una cartera de posibles intervenciones a apoyar.

El apoyo a las OSC ante los litigios estratégicos ha contribuido a generar un doble efecto, tanto a nivel de jurisprudencia como de fortalecimiento de las OSC querellantes.

La figura de los litigios estratégicos en la región es una pieza importante en los procesos de exigibilidad de justicia para las mujeres. En esta línea, el trabajo de ONU Mujeres fortaleciendo las organizaciones de mujeres que impulsan como querellantes o apoyan y sostienen tales litigios, ha contribuido no solo a generar jurisprudencia a nivel nacional, regional o internacional, sino que también ha fomentado y fortalecido el rol de incidencia de dichas organizaciones de mujeres. El apoyo que ONU Mujeres ha ofrecido ha sido tanto económico, como de altavoz para la comunidad internacional y nacional frente a tales litigios, así como técnico a través de acompañamientos con personas expertas en la temática. Todas estas vías han resultado útiles y han generado resultados impensables hasta la fecha, como ha sido el caso “Sepur Zarco” en Guatemala, mostrando un mensaje muy positivo de alto a la impunidad para las mujeres y para la sociedad en general.

La sistematización y publicación de sentencias judiciales con enfoque de género frente a los delitos de VCM ha facilitado la disposición de herramientas y guías para la práctica profesional de los distintos órganos judiciales

En algunas oficinas país se han analizado, sistematizado y publicado aquellas sentencias emitidas por tribunales penales nacionales sobre delitos de femicidio/feminicidio y otras formas de VCM que fueran especialmente representativas desde un enfoque de igualdad género y de DDHH. Estas publicaciones representan una herramienta excelente para jueces y juezas, magistrados y magistradas, ubicados en cualquier país, puesto que ofrecen insumos, análisis y fundamentaciones para realizar futuros dictámenes judiciales desde un enfoque de género y basado en los DDHH. Pero no solo estos análisis funcionan como material de apoyo para los impartidores de justicia, sino que también son un instrumento especialmente relevante para el seguimiento y monitoreo de las decisiones judiciales y su adecuación a la perspectiva de género.

La estrategia y rol desempeñado por las oficinas país de ONU Mujeres ha fortalecido muchas de las organizaciones de mujeres con las que se ha trabajado y/o colaborado, ya fuera a través de promover su participación y presencia ante organismos internacionales/regionales, así como también abriendo puertas ante instituciones públicas nacionales.

En la mayor parte de los países de la región, ONU Mujeres ha facilitado puentes de diálogo y cooperación entre diferentes organismos internacionales/regionales e instituciones públicas nacionales con algunas de las principales organizaciones de mujeres presentes a nivel nacional. Así, ha apoyado las visitas y elaborado las agendas de varias Relatoras Especiales de NU vinculadas a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, igualmente ha facilitado la elaboración de informes de seguimiento a las recomendaciones de la CEDAW (informes sombra) en diversos países, ha apoyado la participación de mujeres ante la CSW y, finalmente, ha facilitado la interlocución y trabajo con las instituciones públicas nacionales. Todas estas acciones están promoviendo alzar la voz y fomentando la presencia de las mujeres en los espacios de poder, ya sea a nivel internacional como regional y/o nacional, y así están reforzando una participación real y representativa de las mujeres en los espacios de toma de decisión.

El trabajo complementario a tres niveles, con los comités y organismos de vigilancia internacionales/regionales, con las instituciones públicas nacionales y con las OSC, que ha desarrollado ONU Mujeres para el impulso de los **mecanismos de rendición de cuentas ha sido claramente estratégico.**

Los mecanismos de rendición de cuentas han demostrado ser instrumentos eficaces y útiles para el seguimiento del trabajo relacionado con la exigibilidad y defensa de los derechos de las mujeres, cuando los esfuerzos se han materializado a tres niveles: por un lado, ha sido fundamental influenciar los comités y organismos de vigilancia, tales como la CEDAW; por otro, ha sido también esencial articular la incidencia ante las instancias públicas nacionales; y, finalmente, ha sido muy significativo el potenciar la articulación y el fortalecimiento de la sociedad civil para realizar abogacía y auditorías. Cuando los esfuerzos se han estructurado a estos tres niveles, el impulso de los mecanismos de rendición de cuentas se ha retroalimentado y así ha tenido un impacto mayor de cara a monitorear las responsabilidades de los estados frente a los casos de VCM.

Los **productos de conocimiento, que han realizado las diferentes oficinas país y la oficina regional, han visibilizado las realidades y contextos de la VCM/N y se han convertido en herramientas claves para la incidencia.**

Las oficinas país han llevado a cabo diferentes investigaciones y sistematizaciones de datos relativos a la situación, magnitud y prevalencia de la VCM/N a nivel nacional. Estos productos de conocimiento e información se han convertido en publicaciones de carácter científico basadas en los DDHH y con enfoque de género que, en muchos casos, han contribuido a generar cambios frente a los compromisos y responsabilidades asumidas por los respectivos estados. Asimismo, dichos productos han sido utilizados como herramientas especialmente significativas y útiles para la incidencia y abogacía por parte de las OSC de cara a la exigencia de la asunción dichas responsabilidades por parte de los estados.

La **elaboración de herramientas basadas en los estándares internacionales y regionales por parte de la oficina regional facilita a las oficinas país instrumentos para la incidencia de cara a su implementación y/o adaptación en los respectivos países de la región.**

La publicación del *“Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género femicidio/feminicidio”*¹⁵² ha significado una herramienta muy valiosa para las oficinas país. El protocolo a la vez que alude a las responsabilidades de los estados, establece pautas detalladas para que estos desarrollen y operativicen tales obligaciones.

Así, se constata como la elaboración de estos productos de conocimiento, que sistematizan y recogen estándares comunes a nivel regional, es un trabajo y un rol especialmente pertinente para la oficina regional de ALC que facilita el trabajo de las oficinas al dotarlas de herramientas de cara a su trabajo de incidencia en sus respectivos países.

¹⁵² El *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género femicidio/feminicidio* ha sido catalogado como una buena práctica global en la última reunión de expertos en el tema en Bangkok en noviembre de 2014.

La generación de estadísticas, censos y registros no solo en temas de prevalencia de la VCM sino también sobre la respuesta de los estados ante la VCM, ha sido esencial para facilitar el AAJ.

En el trabajo para facilitar el AAJ frente a la VCM llevado a cabo por ONU Mujeres, el apoyo a la generación de estadísticas, censos y registros ha sido esencial para visualizar la situación a nivel nacional, así como también para analizar la respuesta de los estados ante tales delitos. Si no existen datos sobre una problemática difícilmente se pueden definir estrategias eficaces. En este sentido, estos ejercicios de apoyo al análisis resultan claves para diagnosticar e identificar las limitaciones u obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia en los respectivos sistemas nacionales de justicia.

Teniendo en cuenta la experiencia y conocimiento generado por la Oficina de México, con una parte importante del trabajo desarrollado en materia de registros que está documentado, se cuenta con la capacidad para extender este trabajo a otros países partiendo de las lecciones aprendidas en la trayectoria de trabajo de México con las instituciones federales y estatales.

Los centros de atención integral, impulsados por algunas oficinas país de ONU Mujeres, han devenido en espacios muy significativos para reducir las trabas que encuentran las mujeres en las respectivas rutas de acceso a la justicia.

El apoyo a la creación de centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, donde se incluyen una gama de servicios jurídicos y sociales ha contribuido a reducir el número de pasos que deben realizar las mujeres para obtener acceso a la justicia. Estos centros proporcionan asesoramiento jurídico y asistencia, inician el procedimiento judicial y coordinan los servicios de apoyo para las mujeres en todas las esferas, como la violencia contra la mujer, las cuestiones de familia, la salud, la seguridad social, el empleo, la propiedad y la inmigración. En este sentido, el apoyo a las Casas de la Mujer y Ciudad Mujer, como ha sido el caso de Brasil, ha significado un aporte estratégico en la concepción y funcionamiento de este novedoso servicio de atención integral a las mujeres sobrevivientes de violencia.

Las iniciativas de justicia transicional impulsadas por las oficinas de ONU Mujeres ubicadas en países que viven en un contexto de post conflicto.

Tanto el trabajo de la oficina de Guatemala, en el litigio estratégico del caso Sepur Zarco, como el desarrollado por la oficina de Colombia, para la puesta en marcha de mecanismos que contribuyan de manera efectiva en la judicialización de casos de violencia sexual y violencia basada en género, han resultado experiencias exitosas para promover y garantizar la investigación y judicialización de los delitos perpetrados contra las mujeres en contextos de conflicto, lanzando un mensaje de alto a la impunidad fundamental para la erradicación de la violencia contra las mujeres.