

# Derechos Constitucionales y Legislación\*

JOLYNN SHOEMAKER

En una sociedad que viene de sufrir un conflicto violento, o en sociedades que atraviesan un período de transición luego de un régimen autoritario, la creación de una nueva constitución, en un marco legislativo, es un paso fundamental para lograr una estructura democrática de gobierno. La constitución y la legislación son las bases del estado de derecho. El **estado de derecho** significa que la misma constitución y conjunto de leyes rigen y protegen a todos (ver capítulo sobre democracia y gobernabilidad). En las últimas décadas, diferentes países de todo el mundo crearon nuevas constituciones, establecieron nuevas instituciones de gobierno y aprobaron nuevas legislaciones como parte del proceso de consolidación de la paz y transformación democrática. Más de la mitad de todas las constituciones escritas en el mundo fueron redactadas a partir de 1974.<sup>1</sup>

Los períodos de transición ofrecen breves oportunidades para revisar y volver a redactar constituciones y leyes. La manera en que esto se lleva a cabo, los principios que se abrazan y cómo se aplica la estructura legal, repercute a largo plazo en la paz, la seguridad y el desarrollo democrático. También pueden afectar de manera considerable la condición económica, política y social de los diferentes sectores de la sociedad (por ej.: grupos religiosos, raciales y étnicos), incluidas las mujeres. El presente capítulo se divide en dos secciones; destacando los elementos más importantes de la reforma constitucional y la creación de una legislación, centrándose específicamente en los desafíos y oportunidades que se presentan para las mujeres en sociedades que emergen de un conflicto.

## 1. ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?

La **constitución** proporciona el marco legal superior de un país. Es la máxima autoridad legal en un estado y ninguna otra ley promulgada por el gobierno puede contradecirla. Las constituciones por lo general, aún que no siempre, son documentos escritos. Contiene los principios básicos de gobierno y consagra los derechos fundamentales de los individuos en relación con el estado. También establece las bases de los sistemas político y judicial.

Las constituciones varían mucho en estructura y fundamento. No hay un modelo único para obtener el documento perfecto que establezca las bases de una democracia. Sin embargo, la

constitución debería incluir valores básicos, tales como las libertades fundamentales, los derechos humanos y la división de poderes dentro del gobierno. La Constitución debería ser **sensible al género** —debería incluir el estado de derecho, la igualdad entre los géneros y la dignidad humana de cada ciudadano.<sup>2</sup>

## 2. ¿QUIÉN REDACTA LA CONSTITUCIÓN?

En el pasado, por lo general el público no tenía acceso a los procesos de redacción de la constitución y eran las elites quienes los dirigían. Sin embargo, hay una tendencia creciente a expandir la participación en estos procesos con una mayor intervención de grupos de la sociedad civil.

## EL ENFOQUE PARTICIPATIVO

El reciente enfoque participativo de creación de constituciones se basa en instrumentos legales y decisiones internacionales que destacan el derecho a la participación democrática. Por ejemplo, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (Artículo 21) y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)** (Artículo 25) establecen el derecho a la participación democrática. Además la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas articula el derecho específico a participar en la elaboración de la constitución.<sup>3</sup>

Se pueden utilizar diversos mecanismos en el proceso de redacción de una constitución. Estos incluyen, pero no se limitan a, mesas redondas, comisiones constitucionales independientes, comisiones legislativas, asambleas legislativas nacionales y referendos públicos. Algunos de estos mecanismos brindan menos posibilidades de una amplia participación que otros (por ej.: el confiar los procesos de elaboración y aprobación a la legislatura o comisión legislativa no involucra al público de manera directa). Los referendos públicos brindan un enfoque más directo, pero la población sólo puede votar por las propuestas que ya han sido presentadas y tiene capacidad limitada para influenciar los contenidos del documento final.

La creación de comisiones y asambleas independientes y especiales que reciban aportaciones del público a lo largo de todo el proceso constituye un enfoque alternativo que puede aumentar el nivel de participación pública y fomentar el respaldo de la población al documento final. Dichos organismos pueden ser designados o elegidos, o una combinación de ambos mecanismos, y se puede establecer que más de un organismo se encargue de cada fase de redacción de la constitución. En **Afganistán**, se designó primero una comisión para redactar un borrador preliminar, luego una comisión de revisión de la constitución que incorporó sugerencias del público. Finalmente, se convocó a una *Loya Jirga* Constitucional mediante la combinación de designaciones presidenciales y elecciones directas para adoptar el documento final.<sup>4</sup> En **Uganda**, se designó una comisión por mérito para realizar consultas con el público y redactar la constitución. Se eligió entonces una asamblea constituyente que representaba a los diversos grupos de interés (incluidas las

mujeres), para debatir y aprobar el documento final.<sup>5</sup>

Cualquiera sea el método elegido, es esencial que sea enteramente representativo de los grupos sociales y de los intereses políticos dentro de la sociedad. Ninguna de las partes o intereses debería preponderar sobre las demás. Las mujeres deberían tener representación en los organismos conformados para elaborar y aprobar la constitución. En **Timor Oriental**, al menos el 40 por ciento de los integrantes de la asamblea constituyente eran mujeres.<sup>6</sup> En **Afganistán**, las mujeres tuvieron representación en ambas comisiones (aunque no en igualdad numérica con los hombres), y el mecanismo de selección de la *Loya Jirga* incluyó un mínimo del 20 por ciento de escaños para las mujeres.<sup>7</sup> En **Zimbabwe**, el proceso fracasó porque no fue inclusivo. La comisión constitucional designada estaba controlada por un partido y no incluía a las mujeres de manera adecuada. Cuando la constitución fue sometida a votación mediante un referéndum, el público la rechazó.<sup>8</sup>

El proceso de creación de la constitución debería incluir al menos tres etapas: educación cívica, consultas públicas y redacción.

o **La educación cívica** es un primer paso fundamental. El objetivo es lograr que el público comprenda el proceso de redacción y la importancia de la constitución en una democracia. Este proceso también puede ayudar a identificar las inquietudes de la población y de los diversos grupos de interés. Se pueden aplicar iniciativas especiales para tratar de llegar a zonas urbanas y rurales, utilizando una variedad de medios. En **Eritrea**, esto se logró mediante canciones, poemas, relatos, la radio y el teatro local en diferentes lenguas.<sup>9</sup> Estos recursos podrían incluir iniciativas para mejorar la educación de las mujeres sobre la constitución.

o Durante las consultas públicas, las personas a cargo de la redacción de la constitución podrían presentar a la población preguntas y temas específicos para solicitar su opinión.<sup>10</sup> Estas personas podrían reunirse con los representantes de grupos diversos de la sociedad civil, incluyendo a las mujeres, para desarrollar los principios fundamentales del documento. En **Nicaragua**, esto se efectuó

mediante la distribución de borradores, la transmisión de debates televisivos y la organización de foros municipales abiertos al público.<sup>11</sup> En **Ruanda**, se realizaron consultas en todas las provincias. Las consultas deberían continuar a lo largo de todo el proceso de redacción para asegurar la transparencia y la incorporación de sugerencias. Las consultas no deben realizarse de forma apresurada, se debe tomar el tiempo necesario para desarrollar una constitución que cuente con el apoyo y la comprensión del público.

- o Los redactores de la constitución no deberían asumir que los puntos de vista o los derechos de las mujeres serán incluidos sin la necesidad de adoptar medidas especiales, tales como celebrar reuniones por separado con las mujeres u otros mecanismos para fomentar su participación. En **Timor Oriental**, se conformó un grupo de trabajo acerca de las mujeres y la constitución que organizó consultas en todo el país.<sup>12</sup> En **Ruanda**, un comité de mujeres llevó adelante en todo el país programas de capacitación y sensibilización sobre la constitución.<sup>13</sup>

### **LAS CONTRIBUCIONES DE LAS MUJERES EN LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN**

El enfoque participativo de elaboración de la constitución ha creado nuevas oportunidades para que las mujeres puedan contribuir de manera directa al proceso e influir en el texto. Las mujeres han desempeñado un papel decisivo exigiendo un enfoque más participativo y aprovechando los espacios abiertos a la aportación del público para presionar así por sus intereses. En **Nicaragua**, las mujeres se hicieron oír para oponerse al primer borrador de la constitución, puesto que no especificaba la igualdad de derechos para hombres y mujeres. Las mujeres nicaragüenses insistieron en que dicho lenguaje debía ser incluido en el documento final.<sup>14</sup> En **Uganda**, las mujeres expresaron su opinión como miembros de la comisión y la asamblea constituyentes y a través de su participación en diferentes ONGs.<sup>15</sup> En **Camboya**, la sociedad civil desempeñó un papel fundamental en la elaboración de la constitución a través de reuniones públicas y manifestaciones, y fue la mujer el motor impulsor de este movimiento de la sociedad

civil. Las mujeres debatieron sus sugerencias para la constitución, organizaron talleres y reuniones, participaron en manifestaciones públicas y trabajaron con los legisladores para garantizar que el lenguaje que recomendaban fuera incluido en el documento.<sup>16</sup>

Las instituciones internacionales y regionales han apoyado los diferentes programas que dan participación a las mujeres en el proceso constitucional. En **Afganistán**, el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) y la **Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán** (UNAMA) trabajaron para apoyar el desarrollo de la Constitución de ese país y para generar una amplia participación de mujeres mediante métodos como la realización de consultas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil.<sup>17</sup> En **Ruanda**, el **Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer** (UNIFEM) aportó fondos para que la Comisión Jurídica y Constitucional pudiera movilizar, educar e involucrar a las mujeres en el proceso de elaboración de la nueva constitución; también ayudó a que se aumentara el porcentaje de mujeres en la convención nacional encargada de revisar el borrador de la constitución.<sup>18</sup> En **Ruanda**, la **Unión Interparlamentaria** suministró apoyo técnico y financiero para facilitar un diálogo entre los grupos de mujeres y los miembros del parlamento sobre cómo incorporar las consideraciones de género en la constitución.<sup>19</sup>

En aquellos lugares donde las mujeres tuvieron una importante participación, se obtuvo como resultado constituciones que incorporaron lenguaje sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres. En **Sudáfrica**, diversos grupos de mujeres y de la sociedad civil accedieron al proceso y como resultado la igualdad de derechos y los principios de no discriminación se ven reflejados en el documento final.<sup>20</sup> En **Uganda**, las mujeres participaron en el proceso de elaboración de la constitución, y el documento final abiertamente fomenta y protege los derechos de las mujeres.<sup>21</sup> En **Timor Oriental**, como consecuencia de la participación de las mujeres en el proceso, la no discriminación por razones de género es uno de los objetivos fundamentales del estado.<sup>22</sup>

### 3. ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES ESENCIALES DE LA CONSTITUCIÓN?

Así como los procesos para la creación de las constituciones varían en cada caso particular, también varían las estructuras y los textos de las constituciones. Los documentos constitucionales por lo general incluyen los siguientes elementos básicos: preámbulo, derechos y libertades fundamentales, división de poderes para prevenir la concentración del poder en un único cuerpo de gobierno, estructura de las instituciones gubernamentales (ejecutivas, legislativas y judiciales), y sistema político (presidencial o parlamentario).

Una de las consideraciones preliminares al elaborar una constitución es el nivel de detalle que se va a incluir. El nivel de detalle equivale de manera directa al grado de flexibilidad para la interpretación y la modificación. La constitución es un documento que debe tener cierta capacidad para evolucionar con el transcurso del tiempo. Sin embargo, ya que expresa los principios esenciales del estado y los derechos fundamentales del individuo, no debería resultar fácil modificarla o reinterpretarla. Un documento más detallado proporciona mayor estabilidad y deja menos margen para diferentes interpretaciones. Las personas a cargo de la redacción necesitan determinar qué tan detallada será, cuánta flexibilidad de interpretación permitir y cómo definir los requisitos para futuras modificaciones.

#### CONSTITUCIONES PROVISIONALES

En muchos países en proceso de transición a un gobierno democrático, una **constitución provisional** puede ser un paso necesario. Las constituciones provisionales difieren en extensión y alcance. Como mínimo, debería describir la estructura del gobierno, sus poderes y responsabilidades, los derechos fundamentales de los individuos y los procedimientos para crear un gobierno permanente. En Ruanda, Etiopía, Eritrea, Camboya, Sudáfrica y, más recientemente, Afganistán e Irak, se crearon disposiciones y constituciones provisionales en el período de transición previo a las elecciones democráticas.

La constitución provisional de **Sudáfrica** incluía todos los principios básicos que luego fueron

vertidos en la versión final. Especificaba que la Constitución era la ley suprema del país e incluía capítulos sobre ciudadanía, derechos fundamentales (incluyendo la igualdad), los poderes del gobierno, el proceso de adopción de la constitución final, aplicación de la ley y disposiciones transitorias y de defensa. La constitución fue tan integral que se realizaron pocos cambios para la versión final.

En marzo de 2004, **Irak** adoptó una constitución provisional denominada Ley Administrativa Transitoria. Esta ley brevemente detalla las fases y plazos del período de transición, especifica que la constitución provisional es la ley suprema de Irak, describe el sistema de gobierno y define al Islam como la religión oficial. También esboza derechos fundamentales (incluidos la igualdad de derechos y la no discriminación) y la estructura del gobierno de transición. El documento no es tan minucioso como la constitución provisional de Sudáfrica y genera ambigüedades en muchas esferas. Estas ambigüedades dejan el documento abierto a modificaciones y reinterpretaciones previas a la finalización de la constitución definitiva.

#### DERECHOS INDIVIDUALES

La constitución debería garantizar los derechos y libertades fundamentales de los individuos, ya sea hombre o mujer. Los derechos civiles, políticos, sociales y económicos se encuentran expresados en instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (Ver apéndice para consultar el texto completo). La Declaración fue creada como instrumento no vinculante, pero no es un tratado. Por lo general, los instrumentos vinculantes hacen referencia a acuerdos internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, firmados y ratificados por estados individuales. El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, y la **Comisión sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)** son vinculantes para los estados signatarios. Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos no es un tratado, a través de la práctica general y un sentido de obligación entre los estados ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario.<sup>23</sup>

Los redactores de la constitución pueden tomar lenguaje específico de cada uno de estos instrumentos para incluirlo en la constitución. En el caso de los derechos civiles y políticos, estos incluyen, aunque no se limitan a, dignidad, igualdad y no discriminación; integridad y seguridad física; libertades fundamentales; participación política; residencia, ciudadanía, nacionalidad, detención y juicio penal.<sup>24</sup> A continuación se incluyen ejemplos de la incorporación de estos derechos en diferentes constituciones.

La **dignidad humana** se refiere al respeto que cada persona merece como miembro de la raza humana.

- o La **Declaración Universal de Derechos Humanos**, Artículo 1: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.
- o El Artículo 12 de la Constitución de **Ruanda**, articula los derechos a la dignidad humana y la libertad personal.
- o La Constitución de **Afganistán** en su **Artículo 24** define a la libertad y la dignidad como derechos inviolables.

La **igualdad y la no discriminación** se refieren a la igualdad de trato ante la ley.

- o Artículo 2 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.
- o El Artículo 7 de la **Declaración Universal** estipula que todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.
- o El Artículo 26 del **PIDCP** garantiza la igualdad de protección ante la ley y prohíbe la discriminación.
- o Artículo 10 de la Constitución de **Namibia**: “Todas las personas serán iguales ante la ley. Ninguna persona puede ser discriminada por razones de sexo, raza, color, origen étnico,

religión, credo o condición social o económica”.

- o Artículo 31 de la Constitución de **Camboya**: “Todos los ciudadanos *khmer* son iguales ante la ley”. Artículo 45: “Quedan abolidas todas las formas de discriminación contra la mujer”.
- o La Sección 9 de la Constitución de **Sudáfrica** incluye una amplia explicación de los conceptos de igualdad ante la ley, igual protección legal y no discriminación. Esta sección también estipula la aplicación de acciones afirmativas para “proteger y promover el adelanto de las personas, o categorías de personas, que resulten desfavorecidas a causa de padecer injusta discriminación”.
- o La Constitución de la **India** en su Artículo 15 prohíbe la discriminación por razones de religión, raza, casta, sexo o lugar de nacimiento.
- o Artículo 28 de la Constitución de **Bangladesh**: “Las mujeres gozarán de igualdad de derechos con los hombres en todas las esferas del Estado y de la vida pública”.

La **integridad y seguridad física** significan que cada persona tiene derecho a sentirse segura y libre de maltrato y abuso.

- o Artículo 3 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.
- o El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en sus Artículos 7–10 prohíbe las torturas, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y la esclavitud; y describe los derechos a la libertad, la seguridad personal y la dignidad. El Artículo 4 prohíbe la esclavitud y el Artículo 5 prohíbe las torturas y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- o La **Constitución de Sudáfrica**, en las Secciones 11–13, articula el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona y prohíbe la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados.

La **participación política** se refiere al derecho a participar activamente en los asuntos políticos y civiles de un país.

- o El Artículo 21 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** articula el derecho a participar en el gobierno, a la igualdad de acceso a las funciones públicas del país y a elecciones auténticas celebradas periódicamente.
- o El Artículo 1 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** describe el derecho a la libre determinación. El Artículo 25 articula el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos en elecciones y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.
- o Artículo 7 de la Constitución de **Eritrea**: “El Estado tiene como principio fundamental garantizar a los ciudadanos la participación activa y amplia en la vida política, económica, social y cultural del país. Se prohíbe toda acción que viole los derechos humanos de la mujer o que limite o de otra manera frustre su rol y participación”.
- o La constitución provisional de **Irak** estipula como objetivo una participación de mujeres del veinticinco por ciento en la asamblea nacional.<sup>25</sup>

Los **derechos a la nacionalidad, la ciudadanía y la residencia** se refieren a que toda persona tiene la capacidad de vivir en el lugar de su elección como también de exigir ciertos derechos como residente, ciudadana o nacional de un país.

- o La **Declaración Universal de Derechos Humanos** en su Artículo 15 garantiza el derecho a la nacionalidad.
- o En su **Artículo 33**, la Constitución de **Camboya** protege contra la privación de la nacionalidad.
- o El **Artículo 3** de la Constitución de **Sudáfrica** describe la igualdad de derechos a la ciudadanía y sus beneficios.

El **respeto de las garantías procesales** se refiere al derecho a recibir igualdad de trato ante la ley y a recibir procesos judiciales imparciales.

- o La **Declaración Universal de Derechos Humanos** en su Artículo 9 prohíbe la detención, el arresto y el exilio arbitrarios. Los Artículos 10–11 estipulan el derecho a un juicio público e imparcial y a la presunción de inocencia hasta que se pruebe la culpabilidad.
- o El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en sus Artículos 14 y 15 comprende los derechos en la substanciación de acusaciones de carácter penal.
- o La Constitución de **Fiji en las Secciones 26–29** detalla el derecho a ser libre de secuestros y allanamientos arbitrarios, los derechos de las personas arrestadas o detenidas, los derechos de las personas acusadas y el acceso a tribunales de justicia.
- o La Constitución de **Eslovaquia en los Artículos 46–50** incluye el derecho a audiencias judiciales imparciales e independientes, el derecho a rehusarse a testificar y los derechos válidos en un juicio penal.
- o La Constitución de **Bangladesh, Artículo 33**, articula los derechos referidos a arresto y detención, y el Artículo 35 se ocupa de los derechos relacionados con juicios y penas.

Se incluyen a continuación otros derechos y libertades fundamentales emanados del derecho internacional relativo a los derechos humanos:

- o La **Declaración Universal de Derechos Humanos** estipula el derecho a la privacidad (Artículo 12), a circular libremente y elegir residencia (Artículo 13), a contraer matrimonio (Artículo 16), a la propiedad (Artículo 17), a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Artículo 18), a la libertad de expresión (Artículo 19) y libertad de reunión y de asociación (Artículo 20).
- o El **PIDCP** articula la libertad de circulación (Artículo 12); privacidad (Artículo 16); libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Artículo 18); libertad de expresión (Artículo 19); derecho de reunión pacífica (Artículo 21); derecho a asociarse libremente (Artículo 22); y derecho a contraer

matrimonio y a fundar una familia (Artículo 23).

- o Estos derechos están articulados en las constituciones de **Sudáfrica, Ruanda, Fiji, Camboya** y otras constituciones recientes.

Los **derechos económicos, laborales, sociales y culturales** incluyen muchos otros derechos fuera de la esfera política que repercuten en la vida comunitaria, familiar y laboral.

- o El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)** en su Artículo 3 obliga a los estados a “asegurar a los hombres y a las mujeres igual título para gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.
- o Los artículos 6–11 reconocen los derechos laborales, incluidos el derecho a trabajar, el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos.
- o El artículo 10 reconoce el derecho a la protección y asistencia a la familia, incluidos los beneficios por maternidad.
- o Los artículos 11–13 reconocen el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, a la salud física y mental y a la educación.
- o La Constitución de **Camboya, Artículo 45, protege a las mujeres contra el despido por motivo de embarazo y establece el derecho a licencia por maternidad sin pérdida de beneficios.** El artículo establece la obligación para el gobierno y la sociedad de crear oportunidades para que las mujeres accedan a empleos, atención médica, educación para los hijos y condiciones de vida decentes.
- o La Constitución de **Eslovaquia**, Parte 5, garantiza el derecho a elegir libremente la profesión y la capacitación, a condiciones de trabajo equitativas y adecuadas, a la salud, la educación, el matrimonio y la familia.
- o La Constitución de **Afganistán** en su **Artículo 44 estipula “El Estado deberá crear y aplicar programas efectivos para equilibrar y promover la educación en defensa de los derechos de las minorías”**

Para las minorías, las garantías de no discriminación, igualdad y otros derechos individuales pueden no proporcionar la suficiente protección. En un sistema gubernamental en el que gobierna la mayoría, existe el peligro de “la tiranía de la mayoría”, que tiene lugar cuando ésta ignora los derechos de la minoría. Para evitar tal situación, es importante que la constitución aborde los derechos de las minorías. En una democracia constitucional la mayoría gobierna, pero el garantizar la protección de las minorías debería ser una obligación para la mayoría.<sup>26</sup>

En los estados religiosos, la marginación de las minorías religiosas puede significar un problema. Entre los estados religiosos se incluye a **Israel (judío), Nepal (hindú), Irán, Paquistán, Arabia Saudita, Malasia, Sudán y Afganistán (islámicos).**<sup>27</sup> Un estado religioso puede ser democrático; sin embargo, se vuelve un desafío extraordinario el asegurar que las minorías religiosas no sean discriminadas y puedan tener plena participación en este tipo de estados.

La constitución puede suministrar mecanismos para la participación de las minorías y la protección de sus intereses. Algunas constituciones incluyen disposiciones específicas que reconocen la diversidad lingüística, cultural y religiosa. La Constitución de **Sudáfrica** tiene una sección dedicada a las lenguas (Sección 6) que establece la creación de un comité lingüístico para fomentar y posibilitar el desarrollo y uso de las diferentes lenguas. La Constitución de **Bélgica** reconoce regiones lingüísticas (Artículo 4) y grupos lingüísticos (Artículo 43). La constitución también puede incluir disposiciones que reconozcan los derechos lingüísticos, religiosos y culturales de comunidades diversas. La Sección 31 de la Constitución de **Sudáfrica** protege el derecho a disfrutar de la cultura, la religión y el idioma; siempre que estas actividades no violen la Declaración de Derechos. La Constitución de la **India** otorga a las minorías el derecho a conservar la lengua escrita y oral y la cultura que fueran diferentes (Artículo 29). Esta Constitución también concede a las minorías el derecho a crear y administrar instituciones educativas (Artículo 30).

## LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Existen maneras de estructurar la representación parlamentaria para promover la participación

de las minorías en el gobierno. La constitución puede incluir procedimientos especiales, arreglos institucionales y procesos administrativos y legislativos que promuevan la participación de ciertos grupos, tales como las minorías y las mujeres. Los sistemas de pluralidad y de mayorías por lo general no contribuyen a la elección de las minorías, excepto en aquellos lugares donde estas últimas están concentradas. La representación proporcional es un sistema que favorece y estimula la participación de las mujeres y las minorías. En algunos países, como **Nepal**, se les exige a los partidos políticos que designen como candidato cierta cantidad de representantes de las minorías.<sup>28</sup> Algunos países reservan algunos escaños para la representación de las minorías. En Eslovenia, se reservan dos escaños para las minorías en el parlamento.<sup>29</sup> La constitución debería explicar los procedimientos de elección de parlamentarios, incluyendo procedimientos especiales para garantizar que las mujeres y las minorías estén debidamente representados (Ver capítulo sobre democracia y gobernabilidad).

Por otra parte, se pueden crear las disposiciones necesarias para la división del poder y facilitar así la participación de las minorías y limitar los conflictos entre los grupos minoritarios y el gobierno central. Un sistema federal en el cual se comparte el poder entre un gobierno central y gobiernos regionales y provinciales subordinados es una manera de estructurar la división del poder. Este sistema puede ser articulado en la constitución (Ver capítulo sobre democracia y gobernabilidad).<sup>30</sup>

En algunos tipos de sistemas descentralizados, se considera que los grupos étnicos o de otro tipo son entidades políticas con autonomía para determinados asuntos, mientras que los asuntos comunes son tratados a nivel nacional.<sup>31</sup> El federalismo incluye los siguientes elementos: poder ejecutivo compartido entre los grupos; autonomía dentro de cada grupo; representación proporcional; y derecho de veto de las minorías sobre determinados asuntos. Países tan distintos como **Bélgica, Sudáfrica, Zimbabue, la India, Holanda, Austria, Suiza, Chipre, el Líbano e Irlanda del Norte** han establecido este tipo de sistemas.<sup>32</sup> Es importante que se explique en la constitución las disposiciones para compartir el poder. Por ejemplo, la Constitución de **Sudáfrica** describe

en detalle la composición, elección, procedimientos y poderes de la Asamblea Nacional, las provincias y los municipios.

### LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El lenguaje de la constitución debería reflejar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En ocasiones se refiere a la inclusión de este principio en toda la constitución como “incorporación del género en la constitución”.<sup>33</sup> Las mujeres deben abogar por la inclusión de los derechos y las libertades fundamentales basándose en el derecho internacional. Pueden utilizar lenguaje tomado de instrumentos jurídicos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDCP, el PIDESC y la **CEDAW**, así como otras constituciones recientes para promover la inclusión de estos derechos.

La constitución también puede prever acciones afirmativas a favor de las mujeres y los grupos desfavorecidos. La Constitución de **Uganda** en su Artículo 33 estipula que “las mujeres gozarán del derecho a acciones afirmativas con el propósito de reparar las desigualdades creadas por la historia, las tradiciones y las costumbres.” La Constitución de la **India** en el Artículo 15 y la Constitución de **Bangladesh** en el Artículo 28 prevén de manera explícita la aplicación de acciones afirmativas a favor de las mujeres. La Constitución de **Sudáfrica**, Sección 9, estipula que “se pueden tomar medidas legislativas y de otro tipo destinadas a proteger o promover el adelanto de las personas, o categorías de personas, que resulten desfavorecidas a causa de padecer discriminación injusta”.

### LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN

La constitución debería explicar de qué manera se relaciona el derecho internacional con el sistema legal del país. En algunos casos, la incorporación no es automática: Cuando el gobierno suscribe un tratado, la legislatura debe promulgar una ley que incorpore el tratado al derecho. En otros estados, el tratado automáticamente pasa a formar parte de las leyes del país, proceso al que se denomina “de ejecución inmediata”. Diversas constituciones recientes reflejan un mayor reconocimiento de que el derecho internacional debería ser

incorporado al derecho nacional (el derecho del país).

Otro problema fundamental es cómo resolver las discrepancias entre el derecho nacional y el derecho internacional cuando estas surgen. Si una ley del parlamento es contraria a alguna disposición de un instrumento internacional, ¿qué fuente legal se debe aplicar? Existe una tendencia creciente a reconocer que en caso de discrepancia el derecho internacional debería primar sobre el derecho nacional.

La ex **Unión Soviética** ilustra estas tendencias. Muchas constituciones de las ex repúblicas soviéticas incorporan el derecho internacional al derecho nacional y prevén la primacía del derecho internacional cuando se genera conflicto con el nacional.<sup>34</sup> La constitución de **Sudáfrica** avanza un poco más, y reconoce tanto al derecho basado en tratados como al derecho internacional consuetudinario.<sup>35</sup> Tanto la constitución provisional como la definitiva consideran al derecho internacional relativo a los derechos humanos, incluso el derecho internacional consuetudinario, como parte del derecho nacional.<sup>36</sup>

La aplicación directa del derecho internacional en el sistema legal de un país y la primacía del derecho internacional sobre el derecho nacional puede ser beneficiosa para las mujeres. Cuando las leyes y normas internacionales como el PIDCP, la CEDAW o la Resolución 1325 están integradas en el derecho nacional, el estado se ve obligado a hacerlas cumplir.

### **ABORDAJE DEL DERECHO CONSUECUDINARIO Y RELIGIOSO EN LA CONSTITUCIÓN**

El **derecho consuetudinario** se refiere a tradiciones, prácticas y creencias culturales que funcionan como ley.<sup>37</sup> El **derecho religioso** es un conjunto de leyes dictadas por una religión,<sup>38</sup> como el derecho hindú y la *sharia* islámica. En países con derechos religioso y consuetudinario muy arraigados, los redactores de la constitución tendrán que considerar esta situación y buscar conciliarla. Los problemas surgen cuando una constitución no aborda las posibles discrepancias entre los derechos religiosos y culturales y los derechos fundamentales, ni la manera de resolver esas discrepancias.

Las personas encargadas de elaborar la constitución pueden desear desarrollar un lenguaje que reconozca a estas fuentes informales del derecho e intente conciliarlas con los derechos fundamentales basados en el derecho internacional. Esto implica un desafío puesto que la constitución puede reafirmar la importancia de las tradiciones religiosas y culturales, pero también debería reafirmar que estas fuentes informales del derecho deben ajustarse al derecho internacional. La CEDAW reconoce la obligación de un estado de adoptar medidas orientadas a derogar leyes, reglamentaciones, usos y prácticas que constituyan discriminación contra las mujeres (Artículo 2) y medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta y eliminar así prácticas discriminatorias (Artículo 5).

Algunas constituciones han intentado aclarar la relación entre las costumbres y prácticas y los derechos fundamentales. La Constitución de **Uganda** (Capítulo 24) declara “Se pueden fomentar e incorporar a los diferentes aspectos de la vida de Uganda aquellos valores culturales y resultantes de la costumbre que sean compatibles con los derechos y libertades fundamentales, la dignidad humana, la democracia y con la Constitución”. La Constitución de **Sudáfrica** (Sección 31) esboza los derechos de las comunidades lingüísticas, religiosas y culturales, pero condiciona dichos derechos al manifestar que estos “no pueden ser ejercidos de manera contradictoria a cualquier disposición de la Declaración de Derechos”. En otras palabras, no se permite a las comunidades hacer valer aquellas costumbres o prácticas que violen los derechos fundamentales consagrados en la constitución.

El problema de la conciliación de la *sharia* islámica y los derechos humanos internacionales sigue generando polémica. La *sharia* islámica se refiere al derecho basado en las tradiciones islámicas; se basa en el Corán, el libro sagrado de los musulmanes, y en la *Sunna*, o las enseñanzas del Profeta Mahoma. El problema central es que la *sharia* hace hincapié en las obligaciones del creyente como miembro de la comunidad religiosa, mientras que el derecho internacional relativo a los derechos humanos hace hincapié en los derechos del individuo y la obligación del estado de proteger esos derechos.<sup>39</sup>

La interpretación y aplicación de la *sharia* islámica varía en cada país; en algunos es la ley suprema, mientras que en otros se la aplica de manera selectiva.<sup>40</sup> Algunos países, como **Turquía**, separan totalmente al Islam de la esfera política. Algunos países musulmanes eligen no crear una constitución porque consideran que la *sharia* islámica es su constitución, y algunos como **Arabia Saudita** y **Omán** poseen una “ley fundamental”.<sup>41</sup> Con todo, la mayoría de los países musulmanes en la actualidad poseen constituciones escritas.<sup>42</sup> En algunos países que cuentan con constituciones, como **Bangladesh**, la *sharia* tiene precedencia por sobre los derechos constitucionales en la práctica.<sup>43</sup> En **Paquistán**, originalmente la constitución fue escrita como un documento laico, pero con el tiempo se le fueron integrando reformas religiosas y por consiguiente la *sharia* islámica tiene precedencia sobre la constitución.<sup>44</sup>

En los recientes casos de **Irak** y **Afganistán**, las personas encargadas de elaborar las constituciones intentaron conciliar el derecho islámico con el internacional mediante la creación de constituciones híbridas. Estas constituciones permiten la aplicación del derecho islámico en ciertas situaciones pero persiguen que los gobiernos respondan a las normas internacionales. Sin embargo, estos acuerdos experimentales no aclaran del todo la relación entre la *sharia* islámica y el derecho internacional relativo a los derechos humanos. Algunas de las ambigüedades hacen que los derechos de las mujeres queden abiertos a múltiples interpretaciones. La Constitución de **Afganistán**, por ejemplo, no incluye disposiciones que aborden las posibles contradicciones entre el derecho islámico y la igualdad de género.<sup>45</sup> Además, la Constitución Afgana estipula que “ninguna ley podrá contravenir los postulados y disposiciones de la religión sagrada del Islam” (Artículo 3), lo que significa que el derecho islámico tiene precedencia sobre cualquier otro derecho que resulte contradictorio.

Cada vez más se reconoce que los derechos de las mujeres conforme al derecho internacional deberían ser ubicados por sobre las tradiciones y creencias que discriminan por razones de género. En la actualidad se debate la validez e interpretación de los derechos religioso y

consuetudinario que resultan discriminatorios, conforme los países intentan conciliar estas fuentes diversas. Las mujeres continúan presionando para conseguir constituciones que además de reconocer la importancia de las tradiciones, costumbres y creencias religiosas, también ubiquen de manera clara los derechos de las mujeres a la igualdad y la no discriminación por sobre el derecho religioso y consuetudinario que resulte contradictorio.

#### 4. ¿CÓMO SE GARANTIZAN LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES?

##### PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Es fundamental que se garantice el cumplimiento y el respeto de los derechos constitucionales. Se debe exigir a todos los niveles del gobierno que hagan cumplir las disposiciones constitucionales y que apliquen las normas internacionales en sus decisiones y políticas. La constitución debería exponer en detalle esta exigencia en una disposición que trate sobre la implementación e interpretación.

Es necesario establecer procedimientos específicos para analizar si los actos administrativos, ejecutivos y legislativos cumplen con la constitución (constitucionalidad). En algunos países, todos los tribunales de justicia en todos los niveles tienen autoridad para evaluar los asuntos constitucionales a través de un proceso denominado revisión judicial. En muchos países, el poder de revisión de la constitución está restringido a una corte de justicia—una corte suprema, cámara especial de una corte suprema o tribunal constitucional. Otros países delegan esta responsabilidad en entidades no judiciales. Cada vez más, los tribunales constitucionales autónomos son el mecanismo seleccionado para la revisión de la constitución. El mecanismo de revisión debe ser totalmente independiente de los poderes legislativo y ejecutivo.

Se exige que el poder judicial proteja los derechos constitucionales, incluidos los derechos de las minorías que puedan tener una representación insuficiente en el proceso político. En EEUU, por ejemplo, el poder judicial aplica mecanismos de control “acentuado” o “estricto” cuando evalúa la

constitucionalidad de leyes que pueden discriminar a ciertos grupos, ya que se reconoce que la mayoría controla el proceso de adopción de decisiones y puede dejar en desventaja a la minoría.

La constitución puede prever la creación de diferentes comisiones para monitorear derechos constitucionales específicos. Algunas constituciones establecen la creación de una comisión de derechos humanos, u otro tipo de defensa del pueblo, para este propósito. La constitución de **Fiji** creó una comisión de educación pública para informar a la población sobre la naturaleza y el contenido de la declaración de derechos y para hacer sugerencias al gobierno sobre el cumplimiento de las normas de derechos humanos. La Constitución de **Sudáfrica** dispone la creación de una comisión de derechos humanos para la promoción de estos derechos, fiscalizar la observancia de los derechos humanos, investigar casos de violaciones a los derechos humanos, y adoptar medidas para garantizar las reparaciones a aquellos individuos que sufrieran violaciones. En la constitución de **Nepal**, la Comisión para la Investigación de Abusos de Autoridad realizó indagaciones e investigaciones relacionados con conductas indebidas o corrupción por parte de funcionarios públicos.

La constitución puede establecer la creación de una defensoría del pueblo para abogar por los las minorías e investigar los casos de discriminación.<sup>46</sup> El Artículo 32B de la Constitución de **Hungría**, por ejemplo, establece la creación de una Defensoría del Pueblo Parlamentaria para los Derechos de las Minorías Étnicas y Nacionales; el parlamento elige al defensor del pueblo basado en una recomendación del presidente.

Los mecanismos de seguimiento y aplicación para la protección de los derechos constitucionales deberían ser sensibles a las cuestiones de género. Las mujeres deben estar representadas en el tribunal constitucional u otro cuerpo que determine asuntos constitucionales; las disposiciones sobre la igualdad deberían ser consideradas aspectos importantes de la revisión constitucional. En **Uganda**, por ejemplo, la constitución establece que “el Estado deberá asegurar la igualdad de género y la representación equitativa de los

grupos marginados en todos los organismos constitucionales o de otro tipo.” Las entidades creadas para revisar los asuntos relacionados con la constitucionalidad o fiscalizar la aplicación de los derechos constitucionales deberían recibir capacitación en cuestiones de género.

### **EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DURANTE UN ESTADO DE EMERGENCIA**

Se debería establecer la protección especial de los derechos constitucionales en caso de un estado de emergencia; esto es, cuando un gobierno suspende los procedimientos normales como respuesta a una crisis o amenaza grave. Conforme al derecho internacional, se debe tratar de una situación de emergencia pública que amenace la existencia del Estado.<sup>47</sup> En algunos casos, se suspenden las constituciones y se limita el poder legislativo. En dichas situaciones, existe el riesgo de que se produzcan violaciones a los derechos humanos y constitucionales.<sup>48</sup>

La primera medida para proteger los derechos constitucionales en esta situación es incluir en la misma constitución disposiciones específicas para la declaración, aprobación, sostenimiento y finalización del estado de emergencia. La constitución debe definir y limitar las facultades del poder ejecutivo en situaciones de emergencia (por ej.: prohibir la extensión de mandatos, la suspensión de elecciones, la obstrucción de la competencia política, la modificación de la constitución o la disolución de la legislatura).<sup>49</sup> La constitución también debería describir la autoridad y responsabilidades de los demás poderes del gobierno; puede prever que se notifique o consulte a la legislatura para aprobar o emitir la declaración del estado de emergencia.<sup>50</sup> La constitución también debería establecer un plazo para el estado de emergencia y la manera de extenderlo. Por ejemplo, la Constitución de **Sudáfrica** en la Sección 37 especifica que se puede declarar el estado de emergencia sólo en aquellos casos en los que “la vida de la nación se vea amenazada de guerra, invasión, insurrección general, desorden, desastre natural u otra emergencia pública.” En tales casos, la declaración del estado de emergencia tiene validez por 21 días solamente, a menos que el parlamento la extienda por plazos no mayores a 3 meses cada vez.

Muchas constituciones incluyen disposiciones especiales que describen los procedimientos y facultades de los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno durante emergencias nacionales.

Las constituciones de **Hungría, Suiza, Holanda y Sudáfrica** exigen que el Parlamento declare el estado de emergencia. En **EEUU, Francia, Nigeria, Nepal** y la **India**, el poder ejecutivo declara el estado de emergencia, en cuyo caso la constitución por lo general exige que la legislatura apruebe la declaración del ejecutivo dentro de un plazo breve. En general, es prerrogativa de la legislatura decidir si extiende o no el estado de emergencia antes de que expire.

Durante el estado de emergencia, un gobierno puede estar autorizado a restringir ciertos derechos constitucionales. Esto se denomina derogación de derechos, la cual está estrictamente limitada conforme al derecho internacional en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El Artículo 4 establece que en caso de emergencia pública, los Estados Parte pueden derogar ciertos derechos, “en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.”<sup>51</sup> De este modo, un Estado Parte en el PIDCP debe tener en cuenta todas sus obligaciones internacionales—derivadas tanto de tratados como del derecho internacional—antes de derogar cualquier derecho y se le prohíbe aplicar leyes o políticas discriminatorias.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe la derogación de ciertos derechos fundamentales, incluidos el derecho a la vida; prohibición de las torturas, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; prohibición de la esclavitud; la legalidad en procedimientos penales; y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General No. 29 sobre estados de emergencia agregó los siguientes derechos que deben ser protegidos en caso de emergencia: el derecho a ser tratado con

humanidad y respeto por la dignidad inherente a toda persona; prohibiciones de la toma de rehenes, raptos o la detención no reconocida e injustificada; los derechos de las personas que pertenecen a minorías; la prohibición del desalojo forzado; la prohibición de la defensa del odio religioso, racial o a los nacionales de un país determinado; exigencia a los Estados Parte para que reparen las violaciones de dichos derechos; y el derecho a recibir un juicio imparcial.

La Sección 37 de la Constitución de **Sudáfrica** refleja estas limitaciones al estipular que “toda legislación aplicada como consecuencia de la declaración de un estado de emergencia puede derogar la Declaración de Derechos sólo en la medida en que la emergencia lo exija y en que la legislación no contradiga las obligaciones de la República conforme al derecho internacional aplicable a los estados de emergencia.”<sup>52</sup> Esta Constitución también articula el derecho a buscar por vía judicial las reparaciones que correspondan por la violación de los derechos y la obligación del poder judicial de promover la Declaración de Derechos. La Constitución de **Fiji**, Sección 187, permite la derogación de algunos derechos específicos si se cumplen ciertas condiciones durante una emergencia nacional. También especifica que las leyes elaboradas durante un estado de emergencia no deben contradecir las obligaciones del país conforme al derecho internacional.

Como mínimo, se debe incluir en la constitución una disposición que aborde el caso del estado de emergencia. La disposición debería definir de manera concreta el estado de emergencia, los procedimientos necesarios para declarar la emergencia y el proceso para extender su plazo, así como las posibles esferas de derogación de derechos, la posibilidad de obtener una reparación individual si hubiera violación de derechos y la responsabilidad del estado de ratificar sus obligaciones conforme al derecho internacional, incluyendo aquellas relacionadas con derechos no derogables y los relativos a la no discriminación. Además, los poderes judicial y legislativo del gobierno, la sociedad civil y el público en general deberían fiscalizar de cerca la situación para proteger que sus derechos no reciban restricciones innecesarias y evitar que el poder ejecutivo abuse del poder. Las mujeres y las ONG deberían desempeñar un papel

decisivo en controlar que el gobierno rinda cuentas durante cualquier estado de emergencia.

### **Prioridades para las Mujeres en la Elaboración de la Constitución**

#### **Proceso de elaboración de la constitución**

- un alto nivel de participación pública en el proceso de elaboración de la constitución; y
- iniciativas especiales para incluir a las mujeres en las etapas de educación, consulta y redacción.

#### **Lenguaje constitucional**

La constitución proporciona un marco legal para todos los aspectos de la vida social, económica y política de un país. Es necesario que las mujeres comprendan las implicaciones de las disposiciones y el lenguaje. Entre los puntos esenciales a tener en cuenta se incluyen:

- división de poderes en el gobierno;
- responsabilidad penal de los miembros del gobierno o del parlamento;
- derechos individuales que reflejen las normas internacionales;
- incorporación del derecho internacional;
- limitaciones al derecho consuetudinario y religioso cuando estos discrepen con los derechos humanos internacionales;
- derechos de las minorías o los diferentes grupos étnicos y acuerdos para compartir el poder y promover su participación en los procesos de toma de decisiones.
- revisión de la constitución y otros mecanismos de seguimiento para proteger los derechos; y
- protección en caso de emergencia.

## **5. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR LEGISLACIÓN?**

La palabra **legislación** se refiere a las leyes promulgadas por un órgano legislativo (por ej.: un parlamento, congreso o asamblea nacional). La estructura del poder legislativo, junto con los demás poderes del gobierno, debería ser explicada en la constitución. La constitución puede describir en detalle la estructura básica, composición, autoridad, elecciones y procedimientos de la legislatura. Toda legislación afecta a las mujeres y, a su vez, las legisladoras pueden influir de varias maneras. Esta sección se centra principalmente en los temas legislativos que inciden de manera directa en los derechos de las mujeres.

## **6. ¿CÓMO SE PUEDEN INTEGRAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL PROCESO LEGISLATIVO?**

Existen diversas maneras de promocionar los derechos de las mujeres en las funciones diarias de la legislatura. Algunos países han intentado mejorar el equilibrio entre los géneros en sus legislaturas mediante la reserva de un determinado número de escaños para las mujeres o el establecimiento de cupos para el porcentaje de mujeres en la legislatura. La constitución debería describir estas condiciones. Por ejemplo, la Constitución de Afganistán establece que debe haber al menos dos delegadas por cada provincia en la cámara de representantes. Un tercio de los senadores son elegidos por el presidente, de los

cuales el cincuenta por ciento deben ser mujeres. La Constitución de Ruanda reserva cupos y escaños para las mujeres en ambas cámaras de su parlamento.<sup>53</sup> En Bangladesh se aprobó una reforma constitucional que fue el resultado de años de acciones de cabildeo llevadas adelante por las mujeres para aumentar a cuarenta y cinco la cantidad de escaños reservados en la legislatura para las mujeres. Sin embargo, estos escaños son ocupados mediante un sistema de elección indirecta mientras las mujeres continúan promoviendo la realización de elecciones directas.<sup>54</sup>

Si bien alcanzar un equilibrio entre los géneros constituye un paso adelante en el proceso de inclusión de los derechos de las mujeres en la legislación, no es de ningún modo suficiente. De hecho, muchas legisladoras no siempre son concientes de las dimensiones de género de su trabajo o en algunos casos prefieren abordar otras cuestiones, ya que no desean verse limitadas a un único tema. Es más, cuando el número de mujeres en la legislatura es escaso, éstas no tienen el apoyo suficiente para tratar temas relacionados con los derechos de las mujeres. Una manera de superar esto es mediante la creación de comités o “caucus” con representantes de diferentes partidos. Las legislaturas a menudo crean pequeños grupos de miembros —comités o “caucus”— que se centran en temas específicos como medio ambiente, asuntos exteriores o defensa. Las perspectivas de las mujeres se pueden incorporar a estas actividades exigiendo la igualdad de género en los comités parlamentarios o garantizando que los “caucus” de mujeres cumplen con el temario y la creación de políticas del comité e insertan las perspectivas de género. En **Ruanda**, un subcomité parlamentario dedicado a cuestiones de género examina cada ley para determinar su impacto en las mujeres.

Otro método es la creación de puntos focales de género dentro de los comités parlamentarios. Por ejemplo, el Congreso de **Guatemala** creó la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia del Congreso de la República, la cual trabaja en la reforma de las disposiciones del código penal que afectan los derechos de las mujeres.<sup>55</sup> Para garantizar que los representantes mujeres no sean excluidas del proceso de votación, una opción es exigir que un cierto número mínimo de

legisladoras esté presente en la votación de un proyecto de ley.

## 7. ¿DE QUÉ MANERA PUEDEN LAS MUJERES PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO MEDIANTE LA LEGISLACIÓN?

Puede haber discriminación en la letra de la ley (en las palabras redactadas) o en la aplicación de la ley. En numerosos países, las leyes discriminan a las mujeres de una o ambas maneras. Asimismo, las mujeres a menudo son discriminadas por las leyes y prácticas religiosas y consuetudinarias. Las legislaturas deberían revisar la legislación, modificar las leyes desactualizadas y promulgar nuevas leyes para abordar estos problemas. La CEDAW incluye disposiciones para la eliminación de la discriminación por motivos de género en esferas como la política, la nacionalidad, la educación, el empleo, la atención médica y el matrimonio y la familia. A continuación se explican algunas áreas del derecho en las que a menudo se discrimina a las mujeres. No se trata de una lista exhaustiva. Es importante reconocer que todas las áreas del derecho pueden incluir disposiciones discriminatorias que afectan a las mujeres; por lo tanto se debe examinar y modificar cada norma para eliminar la discriminación de género.

### LEYES DE CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

Las leyes que rigen la nacionalidad y la ciudadanía son sumamente importantes dado que definen los requisitos necesarios para que una persona sea considerada ciudadana y tenga derecho a todos los beneficios que acompañan a la ciudadanía. Algunas leyes de ciudadanía y nacionalidad discriminan a las mujeres porque reconocen la ciudadanía únicamente a través de la línea paterna, privando a las mujeres de su nacionalidad si se casa con una persona de otra nacionalidad, o porque no permiten la naturalización del marido extranjero de la mujer. Este tipo de disposiciones limita la facultad de las mujeres de mantener su ciudadanía y transmitirla a los hijos.

La legislación debería otorgar a las mujeres igualdad de derechos con relación a todos los aspectos de la nacionalidad, la ciudadanía y la igualdad de derechos para transmitir la ciudadanía a los hijos, específicamente cuando a

la mujer se le niega los derechos porque contrajo matrimonio con un ciudadano de otro país.

Uno de los mayores logros para la igualdad de derechos de ciudadanía para las mujeres tuvo lugar en **Botswana**. Una mujer recusó la Ley de Ciudadanía del país según la cual los hijos de mujeres casadas con extranjeros no tenían derecho a la ciudadanía, mientras que los hijos de hombres casados con extranjeras sí gozaban de este derecho. El Tribunal de Apelaciones de Botswana invalidó la ley declarándola inconstitucional. Como resultado, el gobierno promulgó la Reforma a la Ley de Ciudadanía en 1996, que eliminó la discriminación contra las mujeres con respecto a la transmisión de su ciudadanía a los hijos.<sup>56</sup>

Algunos países musulmanes han mejorado las leyes de ciudadanía en los últimos años para permitir que la mujer casada con un extranjero pueda transmitir su ciudadanía a los hijos. En el año 2001, **Paquistán** reformó su ley de ciudadanía para que la mujer casada con un extranjero tenga derecho a reclamar la ciudadanía para los hijos. **Túnez** modificó la legislación nacional para permitir que una mujer tunecina casada con un no nacional pueda transmitir su nacionalidad a los hijos, siempre que estos hayan nacido en Túnez. **Jordania** modificó la ley para otorgar el derecho a la nacionalidad jordana a los hijos de madres jordanas casadas con nacionales de otros países.<sup>57</sup>

### DERECHO DE FAMILIA

Una de las secciones del código civil más importante para las mujeres es el **derecho de familia**. Estas leyes establecen los derechos y obligaciones relacionados con la familia, incluidos el matrimonio, la disolución del matrimonio y la custodia de los hijos. En muchos casos, el derecho de familia basado en fuentes civiles, religiosas y provenientes de los usos y costumbres discrimina a las mujeres, ya que las coloca en una posición subordinada dentro de la familia y limita sus derechos legales dentro del matrimonio.

Para muchas activistas que propugnan los derechos de las mujeres, lo ideal sería que el derecho de familia articulara la igualdad entre el hombre y la mujer en el matrimonio, dispusiera el consentimiento voluntario de ambas partes para celebrar un acuerdo matrimonial y exigiera

para el hombre y la mujer igual edad mínima para contraer matrimonio. El derecho también podría disponer la igualdad de derechos con respecto al divorcio y procedimientos de divorcio imparciales, incluidos la división de bienes y el suministro de manutención.

En enero de 2004, **Marruecos** adoptó un derecho de familia nuevo que apoya la igualdad para las mujeres y los derechos relacionados con el matrimonio y el divorcio. Específicamente, la nueva ley establece que ambos esposos comparten por igual la responsabilidad de la familia; no se exige legalmente a la mujer que obedezca al esposo; la esposa tiene derecho a la tutela de sí misma; y la edad mínima para contraer matrimonio es igual para el hombre y la mujer (18 años). Ambos esposos tienen derecho al divorcio, y el divorcio se da por mutuo consentimiento. Se regula estrictamente la poligamia, volviéndola casi imposible; una mujer puede evitar que el esposo tome más esposas.<sup>58</sup>

En **Nepal**, reformas al derecho civil efectuadas en 2002 estipularon el derecho de la mujer a solicitar el divorcio por diversos causales, entre ellos por agresión física o psicológica del marido; aumentó la pena por poligamia; y mejoró los derechos de las mujeres sobre los bienes conyugales.<sup>59</sup>

Un nuevo código civil en **Turquía** examinó un enfoque legal desactualizado que trata sobre la condición de las mujeres en la familia. El nuevo derecho de familia reconoce la igualdad entre los esposos en la familia, los cuales tienen igual capacidad para tomar decisiones, iguales derechos para fijar la residencia de la familia, iguales derechos sobre las propiedades adquiridas durante el matrimonio e igual poder de representación.<sup>60</sup>

En países donde los matrimonios consuetudinarios son frecuentes pero que el estado no los reconoce como legales, a las mujeres en dichas uniones se les niegan los derechos conyugales. Algunos países han intentado solucionar este problema con la promulgación de leyes que otorgan derechos legales a las mujeres en matrimonios consuetudinarios.

En **Sudáfrica**, se promulgó la Ley de Reconocimiento de los Matrimonios

Consuetudinarios para proteger los derechos legales de propiedad, de manutención y derechos de herencia de los cónyuges en matrimonios consuetudinarios. La ley reconoce la validez de los matrimonios consuetudinarios si satisfacen ciertos criterios, incluido el que ambos futuros esposos tengan al menos 18 años de edad y que ambos acuerden de manera voluntaria el matrimonio. Conforme a esta ley, los esposos participan por igual de toda propiedad, dinero, activos y deudas. Ambos esposos tienen igual capacidad para tomar decisiones que afecten a la propiedad. Estos derechos se encuentran protegidos incluso si el esposo posteriormente toma más esposas.

En 2003, Mozambique promulgó una nueva ley de familia que legalizó los matrimonios consuetudinarios y otorgó el derecho a heredar propiedad a las mujeres que conviven con un compañero por un plazo mayor a un año. La ley estipula que ambos esposos son responsables de la familia. Establece los 18 años de edad como edad mínima para contraer matrimonio para ambos sexos.<sup>61</sup> No se reconoce la legalidad de la poligamia, pero la ley otorga a las mujeres en dichos matrimonios plenos derechos conyugales.<sup>62</sup>

#### LEYES DE SUCESIÓN Y PROPIEDAD

En numerosos países, las leyes escritas y consuetudinarias de propiedad y de herencia discriminan a las mujeres; se restringen o niegan los derechos de las mujeres a poseer y heredar tierras. Algunas leyes estipulan que las mujeres pierden el acceso a los bienes en caso de fallecimiento o divorcio del esposo, no permiten que las mujeres retengan bienes que no sean inmuebles puesto que son considerados como bienes de familia, no permiten que las mujeres obtengan propiedades adicionales fuera de la dote, permiten que la mujer conserve nada más que los efectos personales luego del divorcio, limitan el porcentaje de herencia que reciben las hijas en comparación con los hijos varones y limitan la capacidad de las viudas para vender o permutar propiedades.<sup>63</sup> En muchos países, múltiples conjuntos de leyes (civiles, consuetudinarias y religiosas) discrepan entre sí con respecto a los derechos de propiedad y herencia de las mujeres.

Es necesario lograr una uniformidad entre las leyes de propiedad y herencia divergentes y eliminar las disposiciones y prácticas que

discriminan a las mujeres. Las leyes de propiedad y de herencia no deberían estipular diferentes derechos por razón de género. Las mujeres deberían gozar de igualdad de derechos para adquirir, poseer, transferir y heredar propiedades inmuebles y derechos patrimoniales. Algunos países promulgaron nuevas leyes de propiedad que mejoran los derechos de las mujeres, a menudo como respuesta a la presión de activistas mujeres.

En muchos países de **África**, disposiciones legislativas promulgadas recientemente abordan las desigualdades de género en los derechos de propiedad y de herencia. En **Tanzania**, la Ley de Tierras (1999) y la Ley de Tierras en Pueblos (1999) otorgan a las mujeres el derecho a adquirir, poseer, usar y comerciar tierras; exigen que las mujeres estén representadas en organismos de administración inmobiliaria; y protegen los derechos de las mujeres a coocupar tierras. La Ley de Tierras deja sin efecto las leyes consuetudinarias que restringen los derechos de las mujeres a usar, transferir y poseer tierras.<sup>64</sup> En **Eritrea**, la Proclamación sobre Tierras (1994) concede a las mujeres el derecho legal a poseer y heredar tierras. En **Ruanda**, la Ley de Herencia (1999) otorga a las hijas mujeres igualdad de derechos de herencia con respecto a los hijos varones y permite que una mujer herede las propiedades del marido.<sup>65</sup>

#### LEYES QUE ABORDAN LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La **violencia contra las mujeres** es generalizada en todo el mundo y adopta diferentes formas, entre ellas la violencia doméstica, la violación, el acoso sexual, el tráfico, la mutilación genital femenina, la violencia relacionada con la dote y los asesinatos por motivos de honor (Ver capítulo sobre derechos humanos). Lamentablemente, a menudo se considera que la violencia contra las mujeres es menos grave que otros tipos de violencia. En algunos países, la violencia doméstica no es considerada un delito, incluida la violación conyugal; se toleran los delitos contra las mujeres con el fin de mantener el honor de la familia; y las mujeres víctimas de violencia sexual cargan con la prueba en los tribunales de justicia.

El **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** reconoció a la violencia contra las mujeres como forma de

discriminación en la Recomendación General No 19 de la CEDAW.<sup>66</sup> La **Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer** (“la Declaración”) define a la violencia contra las mujeres en líneas generales y reconoce que este tipo de violencia puede ocurrir en la familia o en la comunidad o puede ser condenada por el estado.<sup>67</sup> La Declaración establece que los gobiernos deben “actuar con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares” (Artículo 4). Esta Declaración no es un tratado jurídicamente vinculante, pero se lo reconoce como fuente del derecho internacional.<sup>68</sup>

Se debería prohibir la violencia contra las mujeres conforme al derecho penal y se la debería penar con la misma severidad que se aplica a otros delitos. Para llegar a una condena por estos delitos no se debería exigir pruebas o testimonios adicionales. El derecho penal debería definir los elementos y las penas para los casos de violencia contra las mujeres, incluyendo la agresión sexual, la violencia doméstica, el tráfico de personas y los asesinatos por motivos de honor y prever una reparación jurídica adecuada para las víctimas. Se debería exigir al estado que establezca programas de protección de testigos y disponer que las mujeres tengan acceso a otros tipos de asistencia.

Dado que la violencia doméstica tiene lugar en la esfera privada, a menudo los gobiernos la han desestimado como una cuestión familiar, fuera del alcance del estado. Sin embargo, hay un reconocimiento creciente de que la obligación de un estado de proteger la igualdad de derechos también se extiende a los derechos dentro de la familia. Cada vez son más los países que promulgan leyes con el objetivo de abordar la violencia doméstica. Organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, han apoyado la adopción de legislación contra la violencia doméstica. Por ejemplo, un informe de la **Relatora Especial de la ONU** indicó la importancia de la legislación sobre violencia doméstica para abordar el problema.<sup>69</sup> La Unión Interparlamentaria también ha recomendado que los estados miembro adopten medidas para mejorar la capacidad de sus sistemas de justicia penal para investigar y enjuiciar casos de

**violencia doméstica y para imponer sentencias adecuadas para los culpables.**<sup>70</sup>

Algunos países están reformando viejas legislaciones y promulgando nueva legislación que mejora los recursos legales disponibles para las víctimas de violencia doméstica. Se han aprobado leyes que abordan la violencia doméstica en África, Europa, América Latina, Asia, Medio Oriente y Norteamérica. En **Nueva Zelanda**, una ley nueva amplía la definición de violencia doméstica para incluir el abuso psicológico, amenazas, intimidación y acoso para brindar a las mujeres órdenes judiciales de protección, programas de educación y mejores servicios legales.<sup>71</sup> En la **República Checa**, el código penal fue reformado en 2002 para reconocer a la violencia doméstica como delito independiente, penable con hasta ocho años de prisión.<sup>72</sup>

Algunos países aprobaron nuevas leyes penales relacionadas con la violación y la agresión sexual. Las leyes de **Namibia** y **Croacia** definen a la violación en líneas generales e incluyen como delito a la violación conyugal.<sup>73</sup> **Chile** reformó el derecho para aumentar las penas por agresión sexual.<sup>74</sup>

**Bangladesh** posee legislación sobre violencia contra las mujeres, tráfico de mujeres, dote y, más recientemente, promulgó una legislación que prohíbe el acoso sexual.

En muchos casos, se utilizaron los valores tradicionales y culturales para justificar la violencia contra las mujeres. La Declaración específicamente estipula que “los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla”(Artículo 4). En algunos países, el derecho penal continúa utilizando esos valores como justificativo para discriminar a las mujeres. En algunos países, el derecho proporciona exoneraciones o sentencias más indulgentes para los esposos que cometen asesinatos por motivos de honor. En 2001, **Jordania** revocó una sección de su código penal que eximía de la pena de muerte a los hombres que asesinaban a las esposas o familiares mujeres. Sin embargo, un defecto muy importante es el hecho de que todavía se les

permite a los jueces conmutar las sentencias de estos delitos.<sup>75</sup>

En los países musulmanes, continúa un importante debate sobre los delitos de las leyes *hudud* y la manera en que tratan a las mujeres. *Hudud* es la parte del derecho islámico, de la *sharia* islámica, que dispone castigos para los delitos, incluyendo el “sexo ilegal” o sexo fuera del matrimonio. Mujeres de **Paquistán, Sudán y Nigeria han sido sentenciadas a muerte por lapidación conforme a estas leyes.**<sup>76</sup> En **Paquistán**, las leyes *hudud* no diferencian entre violación y adulterio.<sup>77</sup> La víctima de violación carga con el peso de la prueba; ella debe presentar cuatro testigos varones para probar la violación; si no lo logra, se la puede acusar de adulterio y difamación. En **Paquistán**, el Foro de Acción de las Mujeres se formó en la década de 1960 para abordar las leyes que discriminaban a las mujeres.<sup>78</sup> Recientemente, el Foro presentó un proyecto de ley para abolir las leyes *hudud* y otras leyes que discriminan a las mujeres; sin embargo, aún no se ha promulgado el proyecto de ley presentado.<sup>79</sup>

### IMPLEMENTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Aprobar legislación que cumpla con los derechos constitucionales y las normas internacionales constituye el paso previo para consolidar el estado de derecho democrático. La implementación de la ley es tan importante como la ley misma. La ley pierde credibilidad entre el público y se torna sin sentido si no se la aplica y se garantiza su cumplimiento.

Es fundamental que se establezca un sistema judicial independiente que sea capaz de aplicar la ley de manera correcta y sistemática. Se deberían aplicar programas de reforma judicial para mejorar el funcionamiento de las instituciones judiciales y el acceso de las personas a la reparación legal. La reforma judicial puede incluir reformas estructurales para otorgar mayor independencia al poder judicial, la capacitación de los jueces y demás personal, relaciones públicas y una mejor administración de los casos judiciales. En **Guatemala**, el Banco Mundial otorgó un préstamo para la reforma judicial y respaldar así las siguientes reformas: mejorar las funciones de los tribunales y los procedimientos institucionales, mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia, combatir la corrupción y restaurar la confianza del público

en el sistema judicial.<sup>80</sup> Los programas de capacitación para el poder judicial deberían integrar un componente de género para que los jueces, abogados y personal judicial comprendan el derecho internacional, el derecho constitucional y la legislación, ya que afectan a las mujeres de manera directa.

Para lograr la modificación de las leyes y prácticas culturales, religiosas y tradicionales que están arraigadas en la sociedad y que discriminan a las mujeres, es necesario realizar actividades de difusión y divulgación pública. Se podría educar al público sobre los derechos legales mediante programas de sensibilización. Dichos programas deben ser estructurados para lograr llegar a las mujeres, en especial a las que viven en zonas rurales y apartadas, quienes a menudo desconocen sus derechos legales, y llegar también a las autoridades y líderes locales encargados de hacer cumplir derechos y responsabilidades en su comunidad. Una tarea de divulgación bien realizada resulta en una comunidad educada en derechos legales. Por ejemplo, en **Ruanda**, estas tareas ayudaron a las poblaciones locales a comprender la ley de herencia.

La legislación específica debe ajustarse a las disposiciones de la constitución. El proceso de revisión de la constitución determina si las leyes son contrarias a las disposiciones incluidas en la constitución. Cuando la legislación viola derechos constitucionales, la ley puede ser recusada y tal vez modificada. En algunos países, los defensores han utilizado los procesos de revisión de la constitución para sentar jurisprudencia y recusar la constitucionalidad de un estatuto.<sup>81</sup> Ésta es una fuente importante de reparación disponible para las mujeres y otros grupos; se la puede utilizar para recusar una ley particular y presionar a la legislatura para que apruebe nuevas leyes.

### 8. ACCIONES ESTRATÉGICAS: ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS MUJERES QUE TRABAJAN POR LA PAZ PARA INCIDIR EN LA CONSTITUCIÓN?

1. Movilizar a las mujeres para que participen en la redacción y ratificación de la constitución; y organizar las aportaciones para la constitución.
2. Establecer contactos con los grupos internacionales que trabajan por los derechos

- de las mujeres y expertos legales para recibir apoyo en el proceso de elaboración de la constitución.
3. Divulgar lenguaje constitucional fundado en normas internacionales que sirva de ejemplo, incluyendo:
    - o cláusulas sobre igualdad y no discriminación;
    - o disposiciones que permitan acciones afirmativas y que prevean protecciones a las minorías; y
    - o lenguaje condicionante que declare que conforme al derecho internacional los derechos de las mujeres prevalecen sobre las leyes y prácticas culturales, sociales y religiosas contrarias a estos derechos.
  4. Presionar para que se establezcan mecanismos independientes, con igualdad de representación para las mujeres, orientados a fiscalizar y proteger derechos constitucionales como:
    - o comisiones de derechos humanos o defensorías del pueblo para evaluar las prácticas relacionadas con los derechos humanos, examinar casos individuales y proporcionar reparación por violaciones;
    - o procedimientos de revisión de la constitución para evaluar y hacer públicas las decisiones sobre la constitucionalidad de las leyes; y
  - o un poder judicial independiente para una consideración imparcial de los casos en todo el sistema legal.
  5. Trabajar con los medios de comunicación locales para sensibilizar acerca de la importancia de la constitución y de la participación de las mujeres en su elaboración.
  6. Proporcionar educación sobre derechos constitucionales a las mujeres y sus comunidades, en especial en zonas rurales.
- 9. ACCIONES ESTRATÉGICAS: ¿QUÉ PUEDEN HACER LAS MUJERES QUE TRABAJAN POR LA PAZ PARA FORTALECER LA LEGISLACIÓN?**
1. Supervisar la legislación propuesta y la ya existente y las decisiones judiciales para garantizar que se ajusten a los principios constitucionales y las normas internacionales.
  2. Constituir un comité especial en la legislatura u otros mecanismos para analizar de manera sistemática toda la legislación desde una perspectiva de género para establecer cómo esta afecta a las mujeres.

## Los Temas Clave que Deben Considerar las Mujeres

### Proceso Legislativo

- igualdad de género en la legislatura y comités especiales advocados a la cuestión de género
- eliminación de la discriminación en la letra y la aplicación de todas las leyes

### Derecho de Familia

- igualdad entre el hombre y la mujer en el matrimonio
- consentimiento voluntario de ambas partes para contraer matrimonio
- igual edad mínima para el matrimonio para el hombre y la mujer
- igualdad de derechos de divorcio y de procedimientos de divorcio imparciales
- protección de los derechos legales en matrimonios consuetudinarios

### Leyes de Sucesión y Propiedad

- igualdad de derechos para adquirir, poseer, transferir, intercambiar y vender propiedad
- igualdad de derechos para heredar tierras
- igualdad de acceso a todas las propiedades en caso de fallecimiento o divorcio del esposo
- igualdad de derechos para poseer inmuebles.

### Leyes de Nacionalidad y Ciudadanía

- derecho a transmitir la ciudadanía por ambas líneas, materna y paterna
- igualdad de derechos para conservar la ciudadanía si el esposo fuera extranjero
- igualdad de derechos de naturalización de los esposos extranjeros de las mujeres

### Leyes sobre Violencia contra las mujeres

- procedimientos y sanciones penales adecuados y reparación legal por actos de violencia contra las mujeres
- procedimientos imparciales en lo referido a pruebas y testimonios que no discriminen a las mujeres
- leyes y programas adecuados para la protección y la asistencia de las víctimas

### Cumplimiento de los Derechos Legales

- un sistema judicial independiente y sensible al género
- capacitación en género para el poder judicial
- educación pública sobre derechos legales
- disponibilidad de mecanismos para recusar la legislación incompatible con los derechos
- capacitación a policías y profesionales legales para garantizar el cumplimiento de las leyes

3. Utilizar los conocimientos especializados y las experiencias tanto regionales como internacionales de otros países para garantizar que las cuestiones de género sean consideradas en la legislación.
4. Crear alianzas gubernamentales, parlamentarias y con la sociedad civil para formular políticas y legislación de manera conjunta y para difundir información a nivel comunitario.
5. Organizar seminarios y talleres para miembros de los poderes judicial y legislativo (hombres y mujeres) para hacer hincapié en temas de esencial preocupación, cómo y porqué afectan a las mujeres y qué medidas legales se necesitan.
6. Diseñar e iniciar acciones educativas a través de los medios de comunicación o los grupos locales de danzas o teatro para asegurarse de que las mujeres, en especial en zonas rurales o alejadas, y las autoridades y líderes locales comprendan los derechos legales de las mujeres.
7. Crear una red o grupo de apoyo compuesto por hombres en la sociedad civil, el parlamento y el gobierno para destacar la importancia de la igualdad de género para la sociedad.
  - o Realizar acciones de cabildeo entre los líderes religiosos para que traten los temas en sus sermones y discursos semanales.
  - o Encontrar figuras públicas con atractivo mediático que defiendan la posición de las mujeres.
  - o Contactar a los líderes varones locales de comunidades rurales para sensibilizarlos acerca de los temas que afectan a las mujeres y consolidar su apoyo.
8. Emplear los mecanismos legales disponibles para recusar y anular leyes que discriminan por motivos de género. Promover la reforma judicial e instituir programas de capacitación en género para jueces, abogados y demás integrantes del poder judicial.
9. Establecer contactos y apoyo entre los medios de comunicación —periodistas de la prensa escrita, la radio y la televisión— para que cubran los temas legislativos que afectan a las mujeres y para que sensibilicen acerca de las nuevas leyes, derechos y opciones de interposición de recursos legales.
10. Documentar y compartir información y experiencias con mujeres de otros países.

## DÓNDE OBTENER MÁS INFORMACIÓN SOBRE ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

“The Constitution and its Relationship to the Legislature.” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f. 8 de septiembre de 2004 <<http://magnet.undp.org/docs/parliaments/Constitutions.htm>>.

*Constitutional Democracy: An Outline of Essential Elements.* Centro para la Educación Cívica, s.f. 8 de septiembre de 2004 <[www.civiced.org/constdem.html](http://www.civiced.org/constdem.html)>.

Constituciones de todo el mundo. s.f. 13 de septiembre de 2004 <<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>>.

Feldman, Noah. “Constitutionalism in the Muslim World” 2 de abril de 2004. Washington, DC: Departamento de Estado de Estados Unidos, 2004. 8 de septiembre de 2004 <[http://malaysia.usembassy.gov/wf/wf0402\\_feldman.html](http://malaysia.usembassy.gov/wf/wf0402_feldman.html)>.

Gvosdev, Nikolas K. “Collective Rights.” s.f. 8 de septiembre de 2004 <[www.geocities.com/Athens/Olympus/5357/ihr6a.html](http://www.geocities.com/Athens/Olympus/5357/ihr6a.html)>.

“Human and Constitutional Rights: Comparative Constitutional Rights.” Universidad de Columbia. s.f. 8 de septiembre de 2004 <[www.hrcr.org/chart/categories.html](http://www.hrcr.org/chart/categories.html)>.

Enlaces sobre elaboración de constituciones: s.f. 13 de septiembre de 2004 <[www.usip.org/library/topics/constitution.html](http://www.usip.org/library/topics/constitution.html)>.

McDaniel, Charles. *Shariah and Constitution: Twin Pillars for Islamic Societies?* Baylor University, s.f. 8 de septiembre de 2004 <[www3.Baylor.edu/Church\\_State/edit2.htm](http://www3.Baylor.edu/Church_State/edit2.htm)>.

“The Rules and How to Change Them: Constitutions.” Dublín: Trinity College, s.f. 8 de septiembre de 2004 <<http://www.politics.tcd.ie/courses/undergrad/bcc/pdf2.pdf>>.

“Women’s Rights in Islamic Societies.” Open Society Initiative for West Africa, s.f. 8 de septiembre de 2004 <<http://www.osiwa.org/en/programs/special/women>>.

## DÓNDE OBTENER MÁS INFORMACIÓN SOBRE LEGISLACIÓN

*Improving Women’s Rights Around the World.* American Bar Association, s.f. 5 de septiembre de 2004 <[www.abanet.org/publiced/youth/sia/women/map.html](http://www.abanet.org/publiced/youth/sia/women/map.html)>.

“Legislation: Family Laws.” Women’s Learning Partnership, s.f. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.learningpartnership.org/legislation/family\\_law.phtml](http://www.learningpartnership.org/legislation/family_law.phtml)>.

“The Recognition of Customary Marriages Act”. Women’s Legal Centre, s.f. 5 de septiembre de 2004 <[www.wlce.co.za/advocacy/publication2.php](http://www.wlce.co.za/advocacy/publication2.php)>.

“Registration of Customary Marriages.” Ministerio del Interior de Sudáfrica, s.f. 8 de septiembre de 2004 <[http://home-affairs.pwv.gov.za/custom\\_marriage.asp](http://home-affairs.pwv.gov.za/custom_marriage.asp)>.

*Shari’ah Law, Adultery and Rape.* International Society for Human Rights, s.f. 5 de septiembre de 2004 <[www.ishr.org/activities/campaigns/stoning/adultery.htm](http://www.ishr.org/activities/campaigns/stoning/adultery.htm)>.

“Stop Violence Against Women.” Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, s.f. 5 de septiembre de 2004 <[www.stopvaw.org](http://www.stopvaw.org)>.

## SIGLAS

<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación contra la
Mujer	
<b>CIDCP</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>PNUND</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNAMA</b>	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

## NOTAS

\* Documento traducido del inglés por Verónica Torrecillas

<sup>1</sup> Hart, Vivien. "Owning the Constitution: A Path to Peace?" Informe de Miembro Titular. United States Institute for Peace. Washington DC 30 de abril de 2003. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.usip.org/fellows/reports/2003/0430\\_RPThart.html](http://www.usip.org/fellows/reports/2003/0430_RPThart.html)>

<sup>2</sup> Opar, Diana, Asesora Regional en Cuestiones de Género, UNIFEM, "The Inclusion of Principles of Gender Equality and Human Rights for a Gender-Sensitive Constitution," 49 <[www.un.org/womenwatch/osagi/features/postconflict/opar-IPU.pdf](http://www.un.org/womenwatch/osagi/features/postconflict/opar-IPU.pdf)>.

<sup>3</sup> Hart, Vivien. "Democratic Constitution Making," Informe Especial 107. Washington, DC: US Institute of Peace. 5 de septiembre de 2004 <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr107.html>>.

<sup>4</sup> *The Constitution-Making Process in Afghanistan*. Septiembre de 2003. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 5 de septiembre de 2004. <<http://mirror.undp.org/afghanistan/projects/Update-Sep-03/The-Constitution-Making-Process-of-Afghanistan.html>>.

<sup>5</sup> Matembe, Hon. M.R.K. "Women and Constitution Making in Uganda." Nairobi, Kenia: Constitution of Kenya Review Commission, 12 de julio de 2001.

<sup>6</sup> *Fact Sheet 11: Gender Equality Promotion*. Abril de 2002. Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor (UNTAET). Oficina de Prensa. 5 de septiembre de 2004 <<http://www.un.org/peace/etimor/fact/fs11.PDF>>.

<sup>7</sup> *Women's Participation in the Constitution-Making Process in Afghanistan*. 15 de septiembre de 2003. Departamento de Estado de EEUU, Oficina de Asuntos Internacionales de la Mujer. 5 de septiembre de 2004 <<http://usawc.state.gov/news/24277.htm>>.

<sup>8</sup> Hart. *Democratic Constitution Making*.

<sup>9</sup> *Ibíd.* 7.

<sup>10</sup> Kritz, Neil. *Congressional Testimony* 25 de junio de 2003. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.usip.org/aboutus/congress/testimony/2003/0625\\_kritz.html](http://www.usip.org/aboutus/congress/testimony/2003/0625_kritz.html)>.

<sup>11</sup> Reding, Andrew. "By the People: Constitution Making in Nicaragua," *Christianity and Crisis* 18. (8 de diciembre de 1986).434-441.

<sup>12</sup> *Fact Sheet 11: Gender Equality Promotion*.

<sup>13</sup> Kantengwa Juliana, D. Ponencia presentada en el panel de discusión "Women's Participation in Electoral Processes in Post-Conflict Countries: The Case of Rwanda." Nueva York: Sede de la ONU, 3 de marzo 2004.

<sup>14</sup> Reding.

<sup>15</sup> Matembe.

<sup>16</sup> McGrew, Laura, Kate Frieson, y Sambath Chan. *Good Governance from the Ground Up, Women's Roles in Post Conflict Cambodia*. Washington, DC: Women Waging Peace Policy Commission, 2004. 4 de septiembre 2004 <<http://www.womenwagingpeace.net/content/articles/CambodiaFullCaseStudy.pdf>>

<sup>17</sup> *The Constitution-Making Process in Afghanistan*.

<sup>18</sup> "Rwanda." Nueva York: UNIFEM, 2004. 4 de septiembre de 2004 <<http://www.womenwarpeace.org/rwanda/rwanda.htm>>.

<sup>19</sup> Kantengwa Juliana 5.

<sup>20</sup> Hart, *Democratic Constitution Making* 8.

<sup>21</sup> Hart, *Democratic Constitution Making* 10.

<sup>22</sup> *Fact Sheet 11: Gender Equality Promotion*.

<sup>23</sup> Buergenthal, Thomas. *International Human Rights*. Eagan, MN: West Publishing, 1995. 33.

<sup>24</sup> *Comparative Constitutional Rights Chart*. Human and Constitutional Rights. 5 de septiembre 2004 <<http://www.hrcr.org/chart>>.

<sup>25</sup> Preston, Caroline. "Iraq Minister Calls Constitution a Triumph for Women." *UN Wire* 9 de marzo de 2004. 5 de octubre de 2004 <[http://www.unwire.org/UNWire/20040309/449\\_13821.asp](http://www.unwire.org/UNWire/20040309/449_13821.asp)>.

<sup>26</sup> *Constitutional Democracy: An Outline of Essential Elements*. Center for Civic Education. 5 de septiembre de 2004 <[www.civiced.org/constdem.html](http://www.civiced.org/constdem.html)>.

<sup>27</sup> Khan, Muqtedar, "The Islamic State and Religious Minorities." <[www.islamfortoday.com/khan06.htm](http://www.islamfortoday.com/khan06.htm)>.

<sup>28</sup> Ghai, Yash. *Public Participation and Minorities*. Londres: Minority Rights Group International, 2003. 15.

<sup>29</sup> Deets, Steven. "Nationalism and Constitutionalism in Eastern Europe." *Minorities and Tolerance: Central and Eastern Europe and the NIS* Ed. Sabina Crisen. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001. 17. 5 de septiembre de 2004 <<http://wwics.si.edu/ees/special/2001/mdeets.pdf>>.

<sup>30</sup> *Constitutional Democracy: An Outline of Essential Elements*.

<sup>31</sup> Ghai 19.

<sup>32</sup> Gvosdev, Nikolas K. "Collective Rights." 5 de septiembre de 2004 <<http://geocities.com/Athens/Olympus/5357/ih6a.html>>

<sup>33</sup> Opar.

<sup>34</sup> Vereshchetin, Vladlen S. "New Constitutions and the Old Problem of the Relationship between International Law and National Law." *European Journal of International Law* 7. 1996. 13. 5 de septiembre de 2004 <<http://ejil.org/journal/Vol7/No1/art2.pdf>>

<sup>35</sup> El derecho internacional consuetudinario se refiere a las normas que son aceptadas en forma generalizada por los estados y que los estados cumplen en de la práctica general. Ver Forrest, Martin, Francisco y Mark V. Tushnet. *The Rights International Companion to Constitutional Law*, La Haya: Kluwer Law International, 1999. 4. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.rightsinternational.org/con\\_comp.html](http://www.rightsinternational.org/con_comp.html)>.

<sup>36</sup> Dugard, John. "International Law and the South African Constitution." *European Journal of International Law* 8.1997. 5 de septiembre de 2004 <<http://www.ejil.org/journal/Vol8/No1/art4.pdf>>.

<sup>37</sup> Nótese que las leyes consuetudinarias no se relacionan con el concepto de derecho internacional consuetudinario al que se hiciera referencia más arriba. Wahome, Alice M. "Gender Equality under Customary Law," Documento presentado en el taller anual en Namibia sobre La Función del Derecho Civil y

- Consuetudinario en Relación con los Derechos de Propiedad de las Mujeres. 5-6 de marzo de 2001.
- <sup>38</sup> Salbi, Zainab. Testimonio sobre "The Lack of Women's Property and Inheritance Rights in Africa" ante el Congressional Human Rights Caucus. 10 de abril de 2003.
- <sup>39</sup> Boyle-Lewicki, Edna. "Need World's Collide: The Hudad Crimes of Islamic Law and International Human Rights," *New York International Law Review* 2 (Verano de 2000). 43-86, 49.
- <sup>40</sup> "Case Study: Sharia Law." *Article 7: Right to Equal Protection by the Law*. Servicio Mundial de la BBC. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.bbc.co.uk/worldservice/people/features/ihavearight/four\\_b/casestudy\\_art07.shtml](http://www.bbc.co.uk/worldservice/people/features/ihavearight/four_b/casestudy_art07.shtml)>.
- <sup>41</sup> Boyle-Lewicki 53.
- <sup>42</sup> Boyle-Lewicki 53.
- <sup>43</sup> Consulta de Alerta Internacional en el sur de Asia sobre la Caja de Herramientas, Colombo, Sri Lanka, 2-4 de septiembre de 2004.
- <sup>44</sup> *Ibíd.*
- <sup>45</sup> McDaniel, Charles. "Shariah and the Constitution: Twin Pillars for Islamic Societies?" Waco, TX: University Baylor, s.f.
- <sup>46</sup> Deets 19.
- <sup>47</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH-ODIHR), Estados de Emergencia, <[www.osce.org/odihr/?page=human\\_rights&div=sol](http://www.osce.org/odihr/?page=human_rights&div=sol)>
- <sup>48</sup> "Protecting Human Rights in Times of Emergency." 24 de junio de 1999. Asociación para la Prevención de la Tortura. 5 de septiembre de 2004 <[www.apr.ch/pub/library/pphr.htm](http://www.apr.ch/pub/library/pphr.htm)>.
- <sup>49</sup> Ignatieff, Michael. "The Ethics of Emergency." *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- <sup>50</sup> "Crisis Management, Emergency Laws and Human Rights." Folleto Informativo para la Reunión del Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sector de Seguridad de la DCAF y la organización internacional PíP Consortium (Partnership for Peace), Estocolmo. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas. 25-26 marzo de 2004.
- <sup>51</sup> Para consultar el texto completo ver <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/b3ccpr.htm>>.
- <sup>52</sup> Para consultar el texto completo ver <<http://www.polity.org.za/html/govdocs/constitution/saconst.html?rebookmark=1>>.
- <sup>53</sup> Dispone la presencia de 24 mujeres, dos por cada provincia, en la Cámara de Diputados, y al menos 30 por ciento de mujeres en el Senado; Kantengwa Juliana 4.
- <sup>54</sup> Consulta de Alerta Internacional en el sur de Asia sobre la Caja de Herramientas.
- <sup>55</sup> Winship, Joan D. *Annual Report on Best Practices, Lessons Learned and Success Stories, Illustrations from Albania, Guatemala and Southern Africa*. Washington, DC: Chemonics International Inc., 2004. 5 de octubre de 2004 <[http://gopher.info.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/wid/pubs/wlr\\_bestpractices\\_020304.pdf](http://gopher.info.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/wid/pubs/wlr_bestpractices_020304.pdf)>.
- <sup>56</sup> *Attorney General of the Republic of Botswana vs. Unity Dow*. 29 de octubre de 1990. 5 de septiembre de 2004 <<http://www.law-lib.utoronto.ca/diana/fulltext/dow1.htm>>.
- <sup>57</sup> *Country Reports on Human Rights Practices*. Washington, DC: Departamento de Estado de EEUU, 2003. 5 de octubre de 2004 <<http://www.state.gov/g/drl/hr/c1470.htm>>.
- <sup>58</sup> "Morocco Adopts Landmark Family Law Supporting Women's Equality." 23 de julio de 2001. Women's Learning Partnership, News Alerts. 5 de septiembre de 2004. <<http://www.learningpartnership.org/events/newsalerts/morocco0204.phtml>>.
- <sup>59</sup> Pandey, Binda. "Women's Property Right Movement and Achievement of the 11th Amendment of Civil Code." 5 de septiembre de 2004 <[http://www.nepaldemocracy.org/gender/property\\_rights\\_movement.htm](http://www.nepaldemocracy.org/gender/property_rights_movement.htm)>.
- <sup>60</sup> "The New Legal Status of Women in Turkey" abril de 2002. Women for Women's Human Rights (WWHR) 5 de septiembre de 2004. <<http://www.wwhr.org/images/newlegalstatus.pdf>>.
- <sup>61</sup> Maveneka, Leonard. "Mozambique's Family Law Passes!" 8 de enero de 2004. Oxfam América. 5 de septiembre de 2004 <<http://www.oxfamamerica.org/advocacy/art6728.html>>.
- <sup>62</sup> *Informes de los países sobre prácticas en materia de derechos humanos*.
- <sup>63</sup> "Women's Property and Inheritance Rights: Improving Lives in Changing Times." Marzo de 2003. Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, Oficina de Mujeres en Desarrollo. 5 de septiembre de 2004 <[http://www.usaid.gov/our\\_work/crosscutting\\_programs/wid](http://www.usaid.gov/our_work/crosscutting_programs/wid)>
- <sup>64</sup> Tripp, Aili Mari. "Women's Movements, Customary Law, and Land Rights in Africa: The Case of Uganda." *Africa Studies Quarterly*, no. 4. <[www.africa.ufl.edu/asq/v7/v7i4a1.htm](http://www.africa.ufl.edu/asq/v7/v7i4a1.htm)>.
- <sup>65</sup> Salbi.
- <sup>66</sup> "General Recommendation 19, Agenda Item 7, Section 25." Nueva York: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992.
- <sup>67</sup> "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer." Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993. 5 de octubre de 2004 <<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.RES.48.104.En?Opendocument>>.
- <sup>68</sup> Charlesworth, Hilary. "The Declaration on the Elimination of All Forms of Violence Against Women" *ASIL Insight* 3. 1994. 1-4.
- <sup>69</sup> *Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes, and Consequences*. Nueva York: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1996. 5 de octubre de 2004 <<http://heiwww.unige.ch/humanrts/commission/thematic52/53-wom.htm>>.
- <sup>70</sup> *Policies to Put an End to Violence against Children and Women*. Pyongyang: 85° Inter-Parliamentary Conference, 1991. 5 de octubre de 2004 <<http://www.ipu.org/conf-e/85-2.htm>>.
- <sup>71</sup> *Ibíd.*
- <sup>72</sup> *Ibíd.*
- <sup>73</sup> *Informes de los países sobre prácticas en materia de derechos humanos*
- <sup>74</sup> *Ibíd.*
- <sup>75</sup> "Legislative Reforms for Improving Women's Rights in Jordan and Kenya." Bethesda, MD: Women's Learning Partnership, 2001. 5 de septiembre de 2004

---

<<http://www.learningpartnership.org/events/newsalerts/jordankenya1201.phtml>>.

<sup>76</sup> Little, Jane. "Debate Rages over Women and Sharia." *Servicio Mundial de la BBC* 6 de junio de 2003. 5 de septiembre de 2004 <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/2977446.stm>>.

<sup>77</sup> Consulta de Alerta Internacional en el sur de Asia sobre la Caja de Herramientas.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

<sup>79</sup> Abbas, Zaffar. "Women's Bill Splits Pakistan MPs." 31 de marzo de 2003 *Servicio Mundial de la BBC*. 5 de septiembre de 2004 <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/3586017.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/3586017.stm)>.

<sup>80</sup> "Guatemala Embarks on Judicial Reform." Washington, DC: Banco Mundial, 2002. 5 de octubre de 2004

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0%2C%2CcontentMDK:20020132~menuPK:34459~pagePK:6403015~piPK:64003012~theSitePK:4607%2C00.html>>.

<sup>81</sup> *Attorney General of the Republic of Botswana vs. Unity Dow*