

# El uso de los Criterios de evaluación de género (GEC) para examinar las leyes y sensibilizar a la población y los ministerios

En muchos países los derechos de acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia no se distribuyen por igual entre los sexos. Con el fin de mejorar esta situación, la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (GLTN) elaboró, junto con sus asociados, los Criterios de evaluación de riesgo (GEC). ADHD utiliza los GEC en el Togo, no sólo como marco de evaluación de leyes, sino también como medio de sensibilización de la población local, líderes tradicionales, y puntos focales sobre cuestiones de género en 27 ministerios togoleses.

## PRINCIPALES ORGANIZACIONES IMPLICADAS

Auto-promotion rural pour un Développement Humain Durable (Autopromoción rural para un desarrollo humano sostenible - ADHD); Coordination Togolaise des Organisations Paysannes (Coordinación togolesa de las organizaciones campesinas - CTOP); Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (GLTN); Comisión de Huairou

## LUGAR

El Togo

## CALENDARIO DEL ESTUDIO DE CASO

2010 - presente

## PÚBLICO INTERESADO

Organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres, ministerios, líderes tradicionales

## PALABRAS CLAVE

Organizaciones de la sociedad civil, ministerios, organizaciones de mujeres, líderes tradicionales

## BUENAS PRÁCTICAS

Para una gobernanza de la tierra más centrada en las personas

Este estudio de caso forma parte de la Base de Datos de la ILC de Buenas Prácticas, una iniciativa que documenta y sistematiza las experiencias de los miembros y socios de la Coalición en promover la gobernanza de la tierra centrada en las personas, tal como se definió en la Declaración de Antigua de la Asamblea de los Miembros de la ILC. Más información en <http://www.landcoalition.org/es/what-we-do>

Este estudio de caso promueve la gobernanza de la tierra centrada en las personas porque contribuye a:

**Compromiso 4**      Asegurar la justicia de género en relación con la tierra

**Compromiso 7**      Asegurar que los procesos de toma de decisiones sean incluyentes

# Descripción del caso

---

## Contexto

En el Togo, como en muchos otros países, el derecho de acceso a la tierra y la seguridad de tenencia se caracterizan por una superposición del derecho consuetudinario y el derecho formal. Ambos sistemas jurídicos contienen aspectos discriminatorios contra la mujer.

El Código de la Persona y de la Familia (CPF) de 1980 recogía, particularmente, el artículo 101 que estipula que el marido es el cabeza de familia. En 1992, el Togo incorporó el principio de igualdad entre los sexos en la Constitución y ha ratificado desde entonces, todos los instrumentos internacionales que protegen a la mujer (la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África CADHP). Finalmente, el Togo procedió a la revisión del CPF que dio lugar a un nuevo documento que se adoptó y promulgó en 2012. Este nuevo código ha incorporado disposiciones que suponen avances para las mujeres: la disminución del período que debe esperar la mujer divorciada o viuda para volver a casarse, el reconocimiento del derecho de la mujer casada de anteponer su apellido de soltera al de su marido, la edad mínima para contraer matrimonio se establece en 18 años para todos, la libertad de elección de régimen matrimonial y de renuncia al sistema consuetudinario, el establecimiento de la monogamia como régimen de Derecho común. Aunque el cabeza de familia sigue siendo el marido, ya que debe respeto y protección a la esposa, el régimen instaurado es el de la colaboración. En cuanto a la viudez, a la mujer se le concede un rechazo legítimo de prácticas consideradas nefastas sin que esto vulnere la sucesión. El cónyuge supérstite se queda en la propiedad conyugal o de su cónyuge difunto durante 30 meses antes de cualquier reivindicación sucesoria.

Frente al antiguo régimen en el que debe residir en él, ser uno de los dueños o titular de la custodia de menores. Aunque el código de 2012 promueve la igualdad de género, aún queda mucho por hacer para integrar de manera efectiva el concepto de género tal y como se evoca en la evaluación, mediante las recomendaciones que presenta.

En el derecho consuetudinario persisten diferencias importantes. La herencia sigue siendo la primera forma de acceso a tierras, pero la mayoría de los derechos consuetudinarios togoleses no permiten a las mujeres heredar tierras ni de sus padres, ni de su marido. Sin embargo, un alto porcentaje de las mujeres togolesas ejerce una actividad agrícola. Estas mujeres trabajan, o bien en los campos de sus padres, o bien en los campos de sus maridos, o bien en los de sus familias políticas. El porcentaje de mujeres propietarias de tierras varía según la región. Es inferior al 15 % en el sur y prácticamente inexistente en el norte.

Estas limitaciones a la capacidad de las mujeres togolesas a poseer y controlar la tierra no sólo vulneran sus derechos humanos fundamentales, sino que también socavan su capacidad para emprender actividades económicas y contribuir al desarrollo del país.

Además, las características patriarcales del derecho consuetudinario se han extendido por todo el país, en el que parece haber muy pocas mujeres en puestos decisorios (jefas, prefectos, alcaldesas, magistradas, ministras). El empoderamiento de la mujer está todavía muy lejano.

## Solución

Con el fin de intentar remediar esa situación, ADHD ha puesto en marcha una serie de iniciativas en el Togo que pretenden reducir las desigualdades entre hombres y mujeres respecto al acceso y el autocontrol de la tierra. En estas iniciativas, los Criterios de evaluación de género (GEC), elaborados por la GLTN y sus asociados, desempeñan una función fundamental. Los GEC se crearon con el objetivo de comprobar si las leyes o políticas de tenencia de la tierra eran igualitarias así como de mostrar cómo se les puede incorporar la dimensión de "género". Los GEC forman un marco flexible compuesto por 6 criterios y 22 preguntas de evaluación con indicadores que pueden adaptarse a un amplio abanico de situaciones diversas.

El presente estudio de caso demuestra cómo la herramienta GEC puede usarse a varios niveles. Desde 2013, ADHD emprende actividades en el Togo en aras de promover los derechos de las mujeres a la tierra mediante los GEC: a) formaciones sobre la utilización de los GEC; b) evaluación del Código de la Personas y la Familia; c) creación de cuadros de concertación, y d) formación sobre los puntos focales en los ministerios de los GEC.

## Actividades

Desde 2013, ADHD ha emprendido cuatro grandes actividades.

### **La formación sobre la utilización de la herramienta GEC (marzo 2013 - noviembre 2014)**

En primer lugar, ADHD organizó tres formaciones sobre el uso de los GEC para las organizaciones togolesas implicadas en el proceso de Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI) en materia de tierras.

Las formaciones sobre cómo utilizar los GEC se organizaron para los miembros de la plataforma ENI (organizaciones de la sociedad civil, los líderes tradicionales, el sector privado, las organizaciones campesinas, los representantes de los ministerios). Posteriormente, la formación se organizó para las organizaciones de la sociedad civil en dos ocasiones para que pudiesen utilizar los GEC sobre el terreno.

La formación se suele limitar a la presentación de los criterios, la preparación de la matriz GEC en un caso concreto de uso, los diferentes métodos de recopilación de datos en el terreno, y la validación de los datos recabados.

### **La evaluación de leyes, políticas y programas, mediante los GEC (junio 2013 - octubre 2014)**

Los GEC han servido para evaluar el Código de la Persona y la Familia en el Togo. Se ha impartido una sesión informativa sobre la utilización de los GEC a las seis organizaciones encargadas de hacer la recopilación de datos sobre el terreno. A continuación se validaron los datos recabados sobre el terreno y tuvo lugar un taller de presentación del informe y de recomendaciones formuladas al término de la evaluación dirigido a los responsables del ministerio de política social, de promoción de la mujer y la alfabetización. Dicho informe se ha editado en forma de folleto, y se ha difundido.

Se ha efectuado otro proceso similar de evaluación del anteproyecto del código de tenencia de la tierra y el folleto del informe de esta evaluación se ha impreso y está disponible. Este folleto sirve de instrumento de promoción a favor de la integración de las recomendaciones formuladas en la evaluación. Desafortunadamente, los diputados de la Asamblea Nacional, que deberían ser los primeros beneficiarios, han rechazado participar en el taller organizado para ellos.

### **El establecimiento de marcos de concertación, diálogo y resolución de conflictos (de 2013 hasta la fecha)**

ADHD está estableciendo marcos de concertación, diálogo y resolución de conflictos a fin de promover el derecho de tenencia de las mujeres. Desde esta perspectiva, ya se han establecido 51 marcos en las prefecturas de Kpendjal y Amou, de Tchaoudjo y Tchamba. Dichos marcos, que ya están en funcionamiento, tienen como función principal:

- Sensibilizar a la población local, y particularmente a los líderes tradicionales, a deshacerse de las prácticas que discriminan a la mujer.
- Denunciar a toda persona o familia culpable de vulnerar los derechos de las mujeres y especialmente de las viudas
- Resolver (por conciliación) los conflictos relativos a la vulneración de los derechos sobre la tierra de las mujeres en las familias
- Acompañar a las mujeres víctimas de vulneraciones de sus derechos de tenencia
- Actuar como enlace entre la plataforma ENI y las comunidades

La Estrategia Nacional de Involucramiento del Togo prevé el establecimiento de al menos 100 marcos de concertación y diálogo para promover el derecho de tenencia de las mujeres para 2017. El establecimiento de estos marcos viene siempre precedido de una sensibilización de los actores locales a lo largo de la cual sus documentos promueven los derechos de la mujer: la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW),

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), y la Constitución togolesa.

### **Formación de los puntos focales de los ministerios (julio de 2015)**

La cuestión de género sigue siendo una de las preocupaciones principales del gobierno. Para intentar resolver este problema, el propio Ministerio de Promoción de la Mujer instituyó la creación de unidades focales de género en todos sus ministerios. Se encomendó a cada ministro que nombrase, dentro de su gabinete, tres funcionarios miembros de dicha unidad focal de género. ADHD ha formado a 70 enlaces focales de los ministerios sobre cómo utilizar los GEC con el objetivo de evaluar las políticas, los programas y proyectos.

Para obtener este resultado, ADHD escribió a cada ministro para identificar de los tres miembros de la unidad focal de género, dos participantes, entre ellos una mujer. Se les presentó la matriz GEC así como todo el proceso de evaluación usando los GEC con ejercicios prácticos como apoyo.

Al salir del taller, tanto unos como otros manifestaron su interés en utilizar la herramienta GEC, pero hasta la fecha no se ha conseguido ningún resultado en este sentido.

## Importancia del estudio de caso para la gobernanza de la tierra centrada en las personas

Los GEC fueron desarrollados por miembros y no-miembros de la ILC. La forma en que se han utilizado en el Togo demuestra su polivalencia. ADHD y sus asociados se sirvieron de los GEC para evaluar leyes vigentes y propuestas de ley, con el fin de crear marcos de concertación y concienciar a los encargados de adoptar decisiones. Así, el estudio de caso contribuye a conseguir la gobernanza de la tierra centrada en las personas, y en particular la igualdad de género. Además, muestra cómo los GEC pueden conseguir que los procesos de toma de decisiones -en los planos nacional y comunitario- sean más participativos e incluyentes.

# Cambios

---

## Situación inicial

En el Togo, las principales maneras de acceder a la tierra son la herencia, la compra, el alquiler y el usufructo. Un estudio realizado en 2009 por Mujeres, derecho y desarrollo en África (WILDAF) aporta los siguientes resultados para cuatro de las cinco regiones del país:

| Modo de acceso | Porcentaje de hombres | Porcentaje de mujeres |
|----------------|-----------------------|-----------------------|
| Herencia       | 84,8%                 | 15,2%                 |
| Compra         | 84,6%                 | 15,4%                 |
| Alquiler       | 51,3%                 | 48,7%                 |
| Usufructo      | 24,4%                 | 75,6%                 |

Esta tabla muestra el enorme desequilibrio entre hombres y mujeres respecto al acceso a la tierra. Por tanto, se da una vulneración flagrante de los derechos de las mujeres. Los hombres tienen la posibilidad de alienar y transmitir la tierra a su descendencia, mientras que las mujeres ven a menudo cómo se les niega ese derecho.

Los verdaderos obstáculos son los lastres socioculturales, de ahí la importancia de la iniciativa implementada de marcos de concertación y de diálogo a nivel local.

Antes de 2012 el Código de la Persona y la Familia vigente en el país era de 1980. En el sexto y séptimo informe periódico del Togo ante el Comité de la CEDAW, dicho Comité recomendó al país revisar el Código de la Persona y la Familia a fin de corregir las discriminaciones contra la mujer. Esto fue lo que puso en marcha la revisión del Código.

El Togo no ha tenido nunca un código relativo a la tenencia de la tierra. El sistema de tierras estaba regido por el decreto de febrero de 1974. El gobierno, consciente de los numerosos conflictos respecto a la tenencia de la tierra entre individuos, comunidades, comunidades y gobierno, instituciones gubernamentales, ya está creando un código al respecto consensual y aceptado por todos que pueda gestionar el sistema de tierras en el país.

## Logros

Se ha producido un cambio en el Código de la Persona y la Familia. La Asamblea Nacional volvió a reunirse el 13 de noviembre de 2014 para modificar los artículos 99, 100, 153, 403, 404, 419 y 420 que contienen discriminaciones contra las mujeres.

Incluso si quedasen muchas cosas importantes por cambiar, este es un paso que merece la pena destacar. El establecimiento de los marcos de concertación empieza a dar frutos en las comunidades. Aunque las mujeres disponen de un acceso más seguro a la tierra, aún no tienen los documentos oficiales que confirman su propiedad. La lucha es, por tanto, un trabajo continuo que debería incluir a las organizaciones de la sociedad civil para garantizar la adopción y el establecimiento del código de tenencia de la tierra.

## Evidencia

Al margen de los informes de ADHD, no hay ningún otro informe oficial que mencione los GEC. No obstante, las acciones de ADHD tienen una amplia difusión en las emisoras de radio y cadenas de televisión nacionales. Una ley que sí ha cambiado es el Código de la Persona y la Familia (13 de noviembre de 2014). Este cambio no surge solamente de las actividades de promoción de ADHD tras la evaluación, sino que es el fruto de numerosos factores. Las actividades de promoción tras la evaluación del anteproyecto del código de tenencia de la tierra condujeron a una mejora del documento para su adopción.

# Las lecciones

---

## Lecciones para la sociedad civil

### **Los usos de los GEC**

Los Criterios de evaluación de género constituyen una herramienta que puede adaptarse a cualquier circunstancia para convencer a los encargados de adoptar decisiones a aplicar políticas, programas y proyectos a favor de la igualdad de género respecto del acceso de las mujeres a la tierra. Sin embargo, la etapa más difícil es la adaptación de la matriz GEC al contexto nacional: es necesario formular preguntas precisas que permitan obtener respuestas claras sobre el terreno.

### **La relación con los ministerios**

Con vistas a velar por la coherencia y el buen desarrollo de proyectos comunes, los ministerios y las organizaciones de la sociedad civil tendrán que colaborar mejor, garantizando en todo caso la independencia y neutralidad de estas organizaciones.

## Lecciones para los responsables políticos

### **La población desconoce los marcos jurídicos internacionales**

Muchos países africanos han ratificado los textos internacionales promoviendo el derecho de las mujeres. Los textos nacionales respetan, en la mayoría de los casos, estos textos ratificados. Pero en realidad, la aplicación de dichos textos (nacionales e internacionales) no se materializa ya que la población los desconoce y se fían de las tradiciones, que no suelen concordar con estos textos.

### **La utilización de los GEC para que las leyes nacionales sean más igualitarias**

Para utilizar los GEC y obtener resultados convincentes habría que:

- Dominar su contenido y el motivo de cada uno de los Criterios de la matriz GEC
- Colaborar con las instituciones que dominan el instrumento que se va a evaluar: La evaluación es un trabajo de grupo, y no individual
- Tener pleno conocimiento y comprensión del instrumento que se va a evaluar, lo que favorece la adaptación de la matriz GEC en el contexto nacional de la herramienta
- Recopilación de datos en una zona geográfica que refleje la zona de aplicación de la ley
- La evaluación debe terminar con la formulación de recomendaciones
- La evaluación debe desembocar en actividades de promoción para que los encargados de adoptar decisiones apliquen las recomendaciones
- Una actividad de promoción puede dar frutos inmediatamente. En caso contrario, la actividad de promoción prosigue con nuevas técnicas y estrategias hasta que consiga resultados dignos.

Para las organizaciones de la sociedad civil, siempre hay que tener presente que estas organizaciones no son encargados de adoptar decisiones y que su labor consiste en influir en dichos encargados para que vote y aplique las leyes a favor de la población.

## Desafíos

El primer desafío es el tiempo que se necesita para convencer a los diferentes asociados y especialmente a los líderes tradicionales y los terratenientes de la necesidad de que las mujeres puedan acceder y controlar la tierra.

El segundo desafío es el de convencer a las autoridades administrativas y sobre todo los encargados de adoptar las decisiones a acceder a los resultados de la evaluación GEC ya que en ocasiones pueden ser contrarios a su visión.

## Continuación

Habría que pensar cómo utilizar la herramienta GEC para abarcar una escala mayor a nivel nacional e incluso internacional. Para conseguirlo, las organizaciones que se han beneficiado de las formaciones sobre los GEC tendrían que empezar a aplicar los conocimientos adquiridos, cada una a su nivel. Asimismo, se podría crear una red de profesionales para comenzar a intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre la utilización de los GEC.

# Material de apoyo

---

## Referencias y lectura adicional

Cangelosi E. (2015). *Gender Evaluation Criteria: a key moment for scaling up*  
<http://www.landcoalition.org/en/regions/africa/blog/gender-evaluation-criteria-key-moment-scaling>

GLTN (2016). *Gender Evaluation Criteria (GEC)*  
<http://www.gltn.net/index.php/land-tools/gltn-land-tools/gender-evaluation-criteria-gec>

NES Togo <http://nes-togo.net/>

Wildaf (2009). *Etude sur les politiques foncières et l'accès des femmes à la terre au Togo, 2009 (Rapport final)* [www.wildaf-ao.org](http://www.wildaf-ao.org)



## Photos, vídeos

Los miembros del equipo de validación preparando la matriz GEC que debe utilizarse para la evaluación, Atakpamé



(ADHD 2013)

Las mujeres de las zonas rurales opinan sobre el Código de la Persona y la Familia en Atchavé, prefectura de Haho



(ADHD 2014)

## Datos de contacto

### ADHD

Quartier Tonyéviadji de Hihéatro

Préfecture d'Amou

Tél.: + 228 90 05 38 43 /+ 228 99 40 04 87



Las publicaciones de la ILC se publican con el permiso de Creative Commons- NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). El contenido de este trabajo puede ser libremente reproducido, traducido y distribuido a condición de que la atribución se dé a la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, los autores del artículo y la organización. Para más información, comentarios o recibir copias de cualquiera publicación de la ILC que cite el presente artículo como fuente, envíe un correo electrónico a:

[info@landcoalition.org](mailto:info@landcoalition.org) o diríjase a la página <http://creativecommons.org/>

Referencia del estudio de caso: Djinadja, F. et Cherlet, J. (2016) *L'utilisation des Critères d'évaluation genre (GEC) pour évaluer des lois et sensibiliser la population et les ministères*. Étude de cas de la Banque de données de bonnes pratiques de l'ILC. Rome: ILC

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (**ILC**) es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil. El propósito de nuestros 207 miembros consiste en trabajar por una gobernanza de la tenencia de la tierra que se centre en las personas, especialmente a escala nacional. Igualmente, pretendemos proteger los derechos de las mujeres, los hombres y las comunidades que viven de la tierra.

Las opiniones recogidas en este documento corresponden a los autores y no representan la postura oficial de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, sus miembros o donantes. Autores: Frédéric Djinadja (ADHD) y Jan Cherlet (ILC).

Última actualización: marzo de 2016 Impreso en papel reciclado /FSC.

## SECRETARÍA DE LA COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA

En el FIDA, Via Paolo di Dono 44 , 00142 - Rome, Italy tel. +39 06 5459 2445 fax +39 06 5459 3445  
[info@landcoalition.org](mailto:info@landcoalition.org) | [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)