

AGENDAS LEGISLATIVAS Y PARLAMENTARIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Trayectoria en conferencias mundiales y regionales.
Perspectivas para su actualización sistémica y operativa**

Evangelina García Prince

Versión revisada y ampliada. Marzo 2009

**AGENDAS LEGISLATIVAS Y
PARLAMENTARIAS PARA EL
DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE
LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y
EL CARIBE**

**Trayectoria en conferencias mundiales
y regionales. Perspectivas para su
actualización sistémica y operativa**

Autora: Evangelina García Prince

**Versión revisada y ampliada. Marzo 2009
Producción: Género, Democracia y Derechos
Humanos
Caracas, Venezuela
ISBN PENDIENTE**

Email: evangar@cantv.net

SE AUTORIZA SU LIBRE DISTRIBUCIÓN.

CONTENIDO

I Introducción.

II Hacia una Agenda Legislativa de los Derechos de las Mujeres y de la Igualdad de Géneros.

1. Antecedentes

- a) Las Conferencias Mundiales:
 - a1. Las Conferencia Mundiales de la Mujer.
 - a2. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos.
 - a3. Otras Cumbres Mundiales
- b) Las diez Conferencias Regionales de la CEPAL para la incorporación de la Mujer al Desarrollo económico y social de América Latina y El Caribe.
 - b1) Análisis de las agendas legislativas que aparecen en el informe final de cada reunión.
 - b2) Balance del tema legislativo en las Conferencias Regionales.
- c) El pionero y sostenido aporte de la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM, de la Organización de Estados Americanos.
- d) Los compromisos internacionales y regionales de derechos, especialmente, especialmente la Convención CEDAW y las Recomendaciones Generales del Comité de Seguimiento.
- e) Las comisiones y grupos parlamentarias de los derechos de las mujeres.
- f) El potencial de la acción de la sociedad civil.
- g) Los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria Mundial y de las redes de mujeres parlamentarias.
- h) Las leyes de las mujeres, el Derecho de la Mujer, las legislaciones de la Igualdad y el Derecho Antidiscriminatorio, la Justicia de Género.
- i) Balance de los antecedentes.

2. Porque una Agenda Legislativa sobre los derechos de las Mujeres.

- a) Razones que apoyan la existencia de las Agendas Legislativas.
- b) Significado estratégico de las comisiones y grupos parlamentarios de los derechos de las mujeres.

III Comisión Parlamentarias y Agenda: dos caras de la misma moneda.

- 1 Alcances y modalidades del trabajo de los grupos y comisiones parlamentarias.
- 2 Agendas Legislativas y Agendas Parlamentarias son distintas, pero se complementan.

IV Aproximación a las posibles prioridades en las agendas parlamentaria y legislativa

1 La Agenda Parlamentaria o trabajo político y técnico de la comisión.

- a) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con la sociedad civil.
- b) La construcción de un vínculo fluido y productivo con el Poder Ejecutivo.
- c) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con el Poder Judicial.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

- d) La construcción de un vínculo eficiente con el resto de las comisiones del Parlamento.
- e) La construcción y/o fortalecimiento de las capacidades técnicas de la comisión.
- f) Seguimiento a la aplicación de las leyes correspondientes por los organismos responsables.

2 La Agenda Legislativa o el trabajo de formulación de las leyes.

- a) El sentido de la acción legislativa en la Construcción de la Agenda correspondiente.
- b) Fuentes de la Agenda Legislativa y diálogo político.
- c) Algunas leyes que parecen prioridades en las agendas legislativas de nuestros países.
- d) Leyes de Igualdad como instrumentos estratégicos: algunas anotaciones básicas.

Reflexiones finales.

AGENDAS LEGISLATIVAS Y PARLAMENTARIAS PARA EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

**T Trayecto en conferencias mundiales y regionales.
P Perspectivas para su actualización sistémica y operativa**

Por Evangelina García Prince²

Síntesis:

Este ensayo examina ciertas tendencias mayores existentes en América Latina y El Caribe en relación con factores influyentes en algunos avances constitucionales, legales e institucionales, en el logro de la igualdad y la no discriminación de las mujeres en los derechos ciudadanos, así como los soportes internacionales y regionales que han contribuido a estos avances. Analiza los antecedentes numerosos que han alimentado, en los últimos 30 años, los desarrollos legislativos latinoamericanos y caribeños que afectan los derechos de las mujeres, dando consideración especial a las diez Conferencias Regionales de la CEPAL sobre la incorporación de la Mujer al Desarrollo. Plantea la importancia estratégica que tienen las comisiones y grupos parlamentarios centrados principalmente en los Derechos de las Mujeres, así como la contribución de actores significativos como la comunidad política, los organismos públicos y la sociedad civil en, no sólo la definición y producción de una agenda legislativa factible, sino además en el establecimiento de una agenda parlamentaria propia que incremente su eficiencia técnica y política. Se proponen elementos básicos de una agenda parlamentaria tipo y de una agenda legislativa mínima para la región, adecuada a las principales demandas y vacíos existentes en materia normativa.

¹ El presente ensayo es una ampliación significativa, y en gran medida, cualitativamente diferente de un trabajo que le sirvió de base y que ha circulado desde 2006, con el título de "Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres". En esta versión, con nombre diferente, aquellas reflexiones han sido sustantivamente replanteadas para actualizarlas y darle carácter mas integrador, no sólo en las informaciones sobre los hechos, sino para desarrollar una visión coherente con la importancia que van cobrando las leyes como políticas públicas de Estado, asunto que merece mayor atención en nuestra región.

² Evangelina García Prince: Venezolana. Ex Senadora Nacional y Ex Ministra de la Mujer, Académica. Consultora Internacional en Género, Políticas de Igualdad, Derechos Humanos y Liderazgo. Directora de GENDHU: Género, Democracia y Derechos Humanos. Telefax: (58-212) 988.0437. Cel: (58-414) 3133829. Correo electrónico: evangar@cantv.net y egarciaprince@gmail.com

I Introducción

Las expectativas que las mujeres latinoamericanas y caribeñas tienen planteadas en relación con el panorama de las disposiciones constitucionales y legales que consagran y desarrollan los principios de Igualdad y de No Discriminación, lucen intensas, a la luz de cambios recientes que se están dando en el contexto regional, gracias a los avances alcanzados en esta materia en diversos países y a las dificultades que aun se enfrentan para hacer real la norma jurídica. Varias tendencias aparecen claramente expresadas en este escenario:

1. Por una parte, ha crecido significativamente el número de países que en seguimiento de lo dispuesto en el Artículo 2 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), llevan a sus Constituciones los principios señalados en forma completa, directa, clara y conjunta e incluyen en ciertos casos, junto a los dispositivos correspondientes, pautas que obligan al Estado a garantizarlos. Ese Artículo 2, como se sabe, se refiere a la creación por los Estados Partes de la Convención, de “una política contra la discriminación”. De acuerdo con el texto, las obligaciones de los Estados Partes son:

- a) Promulgar directamente el principio de Igualdad en la Constitución y desarrollarlo efectivamente en la legislación nacional.
- b) Revisar la legislación existente (Códigos Civil, Penal, Laboral, de Comercio, Electoral, etc. y legislaciones marco, orgánicas o parciales) y eliminar cualquier fundamentación jurídica de la discriminación por sexo.
- c) Crear las instancias de denuncia, queja y protección de los derechos de las mujeres, que les permitan entablar acciones y que posean adecuadas sensibilidad y capacidad para tratar con la especificidad de género que estos derechos implican.
- d) Asegurarse de que en la estructura y funcionamiento de los poderes públicos no se mantengan prácticas ni se incurra en actos discriminatorios.
- e) Estar atentos y vigilar que la legislación que afecta la actividad de organizaciones y empresas, establezca de manera efectiva el respeto al principio de igualdad y la prohibición de la discriminación.

f) Crear una política orgánica contra la discriminación y a favor de la igualdad, que abarque todas las iniciativas de los poderes públicos y que no sólo contemple y se haga eco de los mandatos de carácter jurídico sino además los de carácter administrativo.

2. La segunda tendencia que aparece en este promisorio panorama se refiere al hecho de que cada vez son más numerosos los países que están elevando a la categoría de dispositivo constitucional los Tratados, Pactos y Convenciones Internacionales y Regionales de Derechos Humanos, que contienen disposiciones para la materia legal a favor de la igualdad y contra la discriminación y el adelanto de la posición y condiciones de vida de las mujeres.

Ejemplo de estos avances que alientan una nueva situación, mas sólida y receptiva para el estatuto legal de los derechos de las mujeres, lo ofrecen sin duda casos como, por ejemplo, el de Argentina y el de Venezuela, cuyas nuevas Constituciones³ aparecen en los últimos años del pasado siglo XX como ejemplos a tomar en cuenta en varios sentidos, para la producción legislativa a favor de la igualdad en los derechos de las mujeres. En ambas Constituciones se expresan de manera directa y conjunta los principios de Igualdad y No Discriminación, cosa que por otra parte está presente en la mayoría de las Cartas Magnas en la región, pero que en estos casos contienen el resguardo de las garantías implícitas en ambos principios, a través de la posibilidad de que el Estado instrumente medidas de acción positivas, aparte de que, como en el caso de la venezolana, se establece además y claramente, la diferencia entre la igualdad de derecho y la igualdad de hecho y las obligaciones que para el Estado esta distinción comporta.

3 El tercer curso de acontecimientos que muestra el panorama legislativo es el de la aparición de leyes de igualdad o de igualdad de oportunidades o que prohíben la discriminación, como instrumentos que de alguna manera, con mayores o menores aciertos, tratan de desarrollar el principio constitucional de igualdad dentro de la perspectiva que supone el planteamiento global de la igualdad o como igualdad de oportunidades e incluso, haciendo intervenir otros temas como la igualdad de trato, los tipos de discriminación considerados en la ley o el principio de equidad.

³ Argentina 1994 y Venezuela 2000.

4 Por otra parte se observa una intensa dinámica legislativa alrededor del perfeccionamiento o creación de leyes sobre la violencia, en la cuales las discusiones, intercambios e iniciativas se multiplicaron a partir de la entrada en vigor en 1995 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Para, y donde el aderezo de la discusión doctrinaria gravita en torno a la concepción del propósito de las leyes que son debatidas como leyes contra la violencia de género, sobre la violencia contra las mujeres, sobre la violencia contra la mujer y la familia, sobre la violencia domestica, sobre la violencia intrafamiliar, sobre el derecho de las mujeres a una vida sin violencia, por mencionar algunos enfoques que concitan reflexión y pasión...

5 Finalmente, uno de los más prometedores síntomas que podemos registrar en este escenario de las legislaciones, es el naciente interés en la creación de normativas locales subnacionales y municipales de apoyo a iniciativas de políticas administrativas de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, al mismo tiempo, en los alcances del contexto jurídico de protección de la igualdad de los derechos de las mujeres, es necesario estar alerta, porque las contradicciones de nuestra cultura política pueden dar lugar, simultáneamente, a hechos que vulneran estos principio y que pueden significar retrocesos importantes u obstáculos en la eficacia legislativa a favor de los derechos de las mujeres. Algunos de estos problemas y obstáculos son de vieja data, como la permanencia de muchos Códigos Penales y de otros tipos, francamente obsoletos y plagados de disposiciones discriminatorias, o la ausencia de agendas coherentes o la existencia de conflictos de interés normativo entre los Poderes alrededor del tema. Otros problemas responden a circunstancias puntuales mas recientes, como lo ocurrido en Venezuela donde se produjo en marzo del año 2000, una decisión del Consejo Nacional Electoral, que dispuso la "desaplicación" del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, referido a la cuota de participación política de 30% para las mujeres en las candidaturas para los cargos de elección popular, que quedó sin efecto por la señalada decisión del órgano mencionado. Esta insólita medida que vulnera el imperio de la Ley fue ratificada por una, aun mas insólita, decisión del Tribunal Supremo de Justicia del país y pese a las diligencias que algunos grupos de mujeres adelantaron en relación con el asunto la medida se mantiene hasta el presente. Hay otros retrocesos por demás ostensibles como el caso de la eliminación del aborto terapéutico en Nicaragua, entre otros.

No menos importante resulta el hecho de que la oleada de legislaciones que en algunos países se está produciendo, puede contener leyes que no siempre están adecuadamente fundamentadas en criterios que garanticen que las políticas públicas de ellas derivadas, van a tener factibilidad en todos los planos que requiere su administración por los órganos responsables, lo que es grave y que ocurre por la escasa e ineficiente articulación que se registra entre los agendas políticas que emanan en forma de leyes desde Poder Legislativo y los soportes administrativos que necesariamente deben traducir esas leyes en iniciativas de políticas públicas gubernamentales. Nos encontramos con casos en los cuales algunas leyes se han aprobado y han quedado en el papel, pese a todas las negociaciones políticas que a veces hubo que desarrollar para lograr su aprobación.

De hecho el tema de las políticas públicas que se ocupan de la situación y posición de las mujeres, sean estatales o gubernamentales, leyes o planes, es arena movediza al impulso del poder real expresado en diversas formas del voluntarismo político y de las "Raison d'Etat" que esgrimen los hegemones del poder patriarcal en nuestras sociedades latinoamericanas y caribeñas, como los dos retrocesos anteriormente anotados. Por tal razón asistimos a alzas y bajas de jerarquías, reformas legales a espaldas del clamor de las mujeres, ginopia frente a historias de luchas colectivas, resistencia y diversas formas de frustrar el avance de la verdadera igualdad de géneros.

Este escenario permite estimar que los grupos y las comisiones parlamentarias a cargo de los derechos de las mujeres en los Congresos y Asambleas Nacionales de la región y aun aquellos cuerpos legislativos del mismo orden a escala subnacional, incluyendo las municipalidades que poseen comisiones semejantes, se enfrentan a un extenso y complejo horizonte de tareas, pues las necesidades en materia de legislación sobre los derechos de las mujeres son muchas y de larga data, en ciertos casos. Ello hace que, en el trabajo de estas comisiones y otros cuerpos legislativos, se imponga una priorización y un uso eficiente del tiempo de las legislaturas, para atender las necesidades mas urgentes y sustantivas.

II Hacia una Agenda Legislativa de los derechos de las Mujeres y de la Igualdad de Género

1 Antecedentes

El tema de las legislaciones sobre los derechos de las mujeres en la perspectiva de la posible configuración de una agenda legislativa, puede ser rastreado en sus orígenes, fuentes y motivaciones, a través de diversos antecedentes que de alguna manera han venido contribuyendo a perfilar un discurso relativamente coincidente y sostenido sobre los asuntos que exigen ser resueltos en el orden de las leyes. Entre tales antecedentes cabe mencionar: a) la acción de las Conferencias Mundiales, no solamente las de la Mujer, sino otras cumbres mundiales sectoriales, así como las correspondientes Conferencias Regionales que la CEPAL ha realizado en América Latina y El Caribe; b) Los compromisos contraídos por los Estados, internacional y regionalmente, sobre los derechos humanos en general y especialmente los que están contenidos en la Convención CEDAW y en las Recomendaciones Generales de su Comité de Seguimiento; c) la existencia en los Congresos o Asambleas Nacionales, de comisiones y grupos parlamentarios que trabajan sobre los derechos de las mujeres; d) la acción de las organizaciones de la sociedad civil especializada en el tema y las que trabajan por intereses generales en materia de derechos humanos; e) los trabajos de la Unión Interparlamentaria Mundial y de las redes de mujeres parlamentarias; f) el desarrollo creciente del llamado Derecho de la Mujer que posteriormente devino hacia las consideraciones de género en el derecho o que también entra en el mundo de la llamada Justicia de Género y el Derecho Antidiscriminatorio y finalmente por ahora, g) los aportes de las redes de mujeres juristas y organismos especializados que están desarrollando capítulos específicos sobre este tema.

a) Las Conferencias Mundiales.

a1) Las Conferencias Mundiales de la Mujer

La preocupación y reflexión sobre el tema de la legislación a favor de los derechos y la superación de la condición jurídica de las mujeres son de las más antiguas en el espacio histórico de las luchas y avances referidas a las mujeres.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

En el plano internacional aparece en las postrimerías del funcionamiento efectivo de la Sociedad de las Naciones⁴, cuando los Estados que la conformaban se interesaron por la situación de las mujeres en las legislaciones nacionales, como lo demuestra el hecho de que en 1928 se haya ordenado la realización de un estudio comparativo de lo existente en este sentido, tal como lo reseña el informe que esta Sociedad produjo en ese año, sin que haya evidencia que tal cometido se cumplió y tomó un curso progresivo. Pero en ese mismo año se creaba la Comisión Interamericana de Mujeres como parte del Sistema Interamericano, que desde sus primeras acciones, ha tenido el asunto de las legislaciones nacionales y regionales como una de sus vocaciones más permanentes.

*El origen mismo de la Comisión se articula a los derechos civiles y políticos, cuya desigualdad en hombres y mujeres, había sido argumentada como razón de peso en las discusiones de la VI Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana en febrero de 1928, para obtener una decisión de la Unión Panamericana que pusiese fin a esa situación. El 18 de ese mismo mes, la Conferencia resolvió la creación de la CIM, con el propósito de que estudiara la situación aludida.*⁵

Posteriormente el tema cobró nuevo aliento internacional con la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Commission of the Status of Woman), en el seno de las Naciones Unidas. La Comisión, fue establecida como una comisión funcional del Consejo Económico y Social, (ECOSOC), el 21 de junio de 1946, con el mandato de preparar informes y recomendaciones dirigidas a promover los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y educacionales de las mujeres. Esta Comisión, desde sus orígenes ha hecho de las legislaciones nacionales uno de sus aspectos de mayor interés y a partir de sus iniciativas, se han producido importantes insumos para los marcos jurídicos nacionales.

Pero quizás lo que mejor puede demostrar la trascendencia que en la visión y el sentir internacional tiene el asunto de las leyes en relación con la posición social y situación femeninas, puede darlo el examen de la evolución que la materia ha alcanzado en las agendas y discusiones de las cuatro Conferencias Mundiales de

⁴ La Sociedad de Naciones (SDN) fue un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el 28 de junio 1919 con sede en Ginebra (Suiza). Aun cuando fue formalmente disuelta el 18 de abril 1946 al crearse las Naciones Unidas, desde 1929 comenzó su declinación definitiva. Ya para entonces varios Estados se habían retirado de sus filas. La Organización Internacional del Trabajo, OIT, surgió bajo el ala de la SDN

⁵ García Prince, Evangelina: *La participación de las mujeres en las estructuras de poder y de toma de decisiones*. Informe de la investigación realizada para la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de la OEA, como documento de Trabajo de la Reunión Interamericana de Consulta sobre la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y Toma de Decisiones. 17 – 19 de febrero de 1998, Washington, D.C. (CIM/CIMDE/doc.4/98) OEA/Ser.L.II/7.7 (12 de enero de 1998) Original: español

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

la Mujer que se han realizado desde 1975 hasta 1995 y las reuniones de seguimiento Beijing+5 y luego Beijing+10.

El análisis de los Informes de dichas Conferencias y reuniones pone en claro que desde la Primera Conferencia Mundial, no sólo se identificaron rasgos diagnósticos claves, sino que además se formularon recomendaciones que aun tienen plena vigencia y no han sido cumplidas cabalmente.

En la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas del Año Internacional de la Mujer, que se celebró en México del 19 de junio al 2 de julio de 1975, se indicó que:

“El establecimiento constitucional y legislativo de garantías respecto al principio de no discriminación por sexo e igualdad de derechos y responsabilidades de hombres y mujeres es esencial. Deben, por tanto, promoverse la aceptación general de los principios contenidos en tal legislación y un cambio en la actitudes referidas a ellos a fin de fortalecerlos. Es así mismo esencial asegurar que la adopción y consolidación de esa legislación pueda por sí misma tener influencia significativa en el cambio de actitudes y valores tanto en los medios públicos como privados.”⁶

El informe de la Conferencia urgía a los gobiernos a revisar la legislación en todo aquello que pudiera afectar la posición de las mujeres a la luz de los principios y standares sobre derechos humanos consagrados internacionalmente. Señalaba que donde fuese necesario la legislación debía ser derogada o actualizada para colocarla en correspondencia con tales principios. En ese Informe se decía además, que la legislación nacional tenía que ser revisada para fortalecerla en los derechos que correspondían a las mujeres en materias como participación política, educación y capacitación, empleo y actividad económica, salud y nutrición, familia, participación de las mujeres en la dinámica demográfica y otros asuntos. Finalmente insistía en la necesidad de que los países ratificaran las Convenciones Internacionales de Derechos y adecuaran sus legislaciones a ellas. Esta agenda aun esta pendiente en muchos aspectos.

Las recomendaciones formuladas en esa oportunidad, fueron retomadas y ampliadas en algunos casos, en las Conferencias posteriores. Tal como ocurrió cinco años mas tarde en la Segunda Conferencia Mundial de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer, realizada en Copenhague del 14 al 30 de julio de 1980. El propósito principal de la Conferencia era evaluar los logros alcanzados y obstáculos

⁶ Informe de la Conferencia. Párrafo 37. Documento ONU: E/CONF. 66/34 (76,IV.1), 1976. En: *The United Nations and The Advancement of Women. 1945-1995*. NY 1995. El párrafo es traducción libre de la autora, del original en inglés.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

encontrados en la primera mitad de la Década. Se esperaba que este examen permitiera derivar y “aprender lecciones para el futuro”.

Esta reunión concedió gran importancia al tema que se analiza⁷. Por primera vez en un escenario intergubernamental de alcance mundial se afirmó como asunto doctrinario que las causas de la desigualdad⁸ entre hombres y mujeres eran estructurales y estaban vinculadas a un complejo proceso histórico, derivado de factores políticos, culturales, económicos y sociales que determinaron un proceso acumulativo de discriminaciones contra las mujeres, en todas las esferas. El informe reconoció la existencia de algunos avances legislativos en esos primeros cinco años de la década pero señaló que aun eran insuficientes.

En tal sentido el Plan de Acción que se aprobó establecía la necesidad de examinar las legislaciones a fin de remover todas las disposiciones discriminatorias, con especial cuidado a aquellas que afectarán los derechos en materia económica, política y social. Concedió especial atención a la revisión de las discriminaciones que tocan con el estatuto legal de las mujeres en asuntos como la nacionalidad, el acceso y control de la propiedad, la herencia patrimonial, la libertad de movimiento de las mujeres casadas, la patria potestad y custodia de los hijos y todo lo que pudiese inhibir el derecho de las mujeres a participar en las transacciones económicas que las afectaran de una u otra forma. Es decir se recomendaba la actualización igualitarista de la legislación civil sobre familia y menores. Simultáneamente la Conferencia abogó por el desarrollo de legislaciones dedicadas a la protección de la maternidad especialmente en los aspectos de salud y tiempo para el cuidado de los niños y niñas en el periodo de la crianza temprana. Aparece mencionada con gran determinación una recomendación en relación con la prevención de la violencia doméstica y la violencia sexual contra las mujeres.

En el Informe se dice que en países donde existen regulaciones de costumbre en lugar de leyes positivas los gobiernos debían revisarlas en sus aspectos discriminatorios y avanzar sobre legislaciones estatutarias para eliminar las prácticas excluyentes amparadas por las costumbres. Por otra parte la Conferencia recomendó a los gobiernos desarrollar acciones dirigidas a combatir el analfabetismo jurídico de las mujeres e iniciativas programáticas que aseguraran a las mujeres el acceso a servicios de asesoría legal. Como vemos se trataba de otra

⁷ Informe de la Conferencia. Párrafos 10 a 68. Documento ONU: A/CONF.94/35 (80. IV.3). En: *The United Nations and The Advancement of Women. 1945-1995*. Traducción del inglés por la autora.

⁸ Subrayado nuestro

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

agenda con la cual algunos marcos jurídicos latinoamericanos y caribeños están en deuda.

La Tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los logros de la Década de las Naciones Unidas: Igualdad, Desarrollo y Paz celebrada en Nairobi, Kenya, del 15 al 26 de julio de 1985, fue el foro mundial donde se aprobaron las famosas e influyentes “Estrategias hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer”, mejor conocidas como las “Estrategias de Nairobi”, en las cuales la visión estaba colocada en los logros a alcanzar a largo plazo antes del año 2000 en el marco del establecimiento de un orden económico internacional diferente.⁹ La Conferencia fue el espacio en el cual las mujeres elevaron sus criterios sobre los efectos devastadores de la recesión económica y los ajustes estructurales en las golpeadas economías de los países subdesarrollados.

Lo que fundamentalmente estaba relacionado con los derechos y la legislación fue tratado en el capítulo relativo a la Igualdad. Se señaló concretamente que la Ley es un recurso indispensable pero que no basta para asegurar automáticamente sus objetivos en el plano real.

También en esta reunión se abogó por la ratificación de la CEDAW y se recalcó la necesidad de revisar las legislaciones nacionales para eliminar las disposiciones discriminatorias. Pero, una de las novedades de esta conferencia en esta parte fue recomendar que las disposiciones legislativas no sólo se contemplaran en el alcance nacional, sino que se desarrollarán esfuerzos en este sentido en las legislaciones locales a los niveles vinculados a la vida de las comunidades. (Municipal). Por otra parte, se exigía que los cuerpos legislativos se ocupasen de monitorear el cumplimiento de las leyes a favor de las mujeres por los órganos de Administración a todos los niveles. Especial consideración se hizo de las leyes de reforma agraria para que las mujeres fuesen adecuadamente tratadas en sus derechos en este tema y hubo recomendaciones para atender los aspectos discriminatorios en aquellas sociedades reguladas por leyes de costumbre. Fueron numerosas las reflexiones y recomendaciones que se hicieron en torno a la necesidad de actualizar las legislaciones especiales sobre trabajo y empleo, derechos civiles y familia. Otra novedad de esta reunión fue el que se mencionase la necesidad de sensibilizar y capacitar al personal a cargo del cumplimiento de las leyes. No hay que argumentar mucho para darnos cuenta de que se trata de otra

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

agenda legislativa que no hemos traducido completamente en las disposiciones legislativas de la región.

Diez años más tarde se realizó la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995. Mucho de lo que en ella se discutió y aprobó, fue el resultado de la evolución de la discusión de 20 años en las Conferencias anteriores, Mundiales y Regionales. Por ello los asuntos novedosos parecieran limitados en algunas áreas que se habían tratado extensamente en las anteriores. La Conferencia, realizada después de una década de la de Kenya, fue cuidadosamente preparada y se organizó en el propósito de contar con recomendaciones más cercanas a los hechos, menos generales, pero dentro del espíritu de las Estrategias de Nairobi. Esta fue la perspectiva que permitió proponer la definición de una Plataforma de Acción, que de alguna manera se acercara a un sentido estratégico.¹⁰ El procedimiento para arribar a dicha Plataforma fue el de identificar las Áreas de Especial Preocupación que en ese momento aparecían como los ejes alrededor de los cuales se concentraban los problemas fundamentales y, consecuentemente, determinar para su superación, un conjunto de Objetivos Estratégicos y sus correspondientes Acciones.

Una de las Areas identificadas fue la de los Derechos Humanos de las Mujeres, que dos años antes, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, habían sido reconocidos como fundamentales. En Beijing se afirmó que:

[...] "Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio inalienable de todos los seres humanos; su promoción y protección es la responsabilidad primordial de los gobiernos..... El disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña constituye una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas y es esencial para el adelanto de la mujer La brecha entre la existencia de derechos y la posibilidad de disfrutarlos efectivamente se deriva del hecho de que los gobiernos no están verdaderamente empeñados en promover y proteger esos derechos y no informan por igual a las mujeres y a los hombres acerca de ellos ... Los derechos humanos de la mujer, tal como han sido definidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos, sólo serán letra muerta si no se reconocen plenamente y se protegen, aplican, realizan y hacen cumplir efectivamente, tanto en el derecho como en la practica nacional, en los códigos de familia, civiles, penales, laborales y comerciales y en las reglamentaciones administrativas.

⁹ Informe de la Conferencia: Documento ONU A/CONF.116/28/rev.1 (85. IV.10), En : *The United Nations and The Advancement of Women. 1945-1995* 1986

¹⁰ *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Publicado por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. Costa Rica. 1996: Documento ONU: A/CONF.177/20.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

El interés de las recomendaciones de este capítulo dedicados a los derechos humanos de las mujeres es tan grande que nos ha llevado a transcribir algunas de las partes mas directamente vinculadas con el tema de las legislaciones nacionales:

[...] " 219. En los países que todavía no son partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, o en los que han formulado reservas que sean incompatibles con el objeto o el propósito de la Convención, o en los que todavía no se han revisado las leyes nacionales para aplicar las normas internacionales, la igualdad de jure de la mujer sigue sin conseguirse. El pleno disfrute de la igualdad de derechos por la mujer se ve obstaculizado por las discrepancias existentes entre las leyes de algunos países y el derecho internacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos."

[...] "Objetivo estratégico 1.2. Garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la practica. Medidas que han de adoptarse".

" 232. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

- 3. a) Dar prioridad a la promoción y protección del disfrute pleno y amplio, por mujeres y hombres en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de ningún tipo en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra indole, orígenes nacionales o sociales, bienes, nacimiento u otra condición;*
- 4. b) Proporcionar garantías constitucionales o promulgar leyes apropiadas para prohibir la discriminación por razones de sexo de todas las mujeres y las niñas de todas las edades y garantizar a las mujeres, sea cual fuere su edad, la igualdad de derechos y el pleno disfrute de esos derechos;*
- 5. c) Incorporar el principio de la igualdad de mujeres y hombres en su legislación y garantizar, mediante leyes y otros medios apropiados, la realización practica de ese principio*
- 6. d) Revisar las leyes nacionales incluidas las normas consuetudinarias y las practicas jurídicas en las esferas del derecho de familia, el derecho civil, penal, laboral y comercial con objeto de asegurar la aplicación de los principios y procedimientos de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes mediante la legislación nacional, revocar cualesquiera leyes restantes que discriminen por motivos de sexo y eliminar el sesgo de género en la administración de justicia;*
- 7. [...] 1) Revisar y enmendar las leyes y los procedimientos penales, según sea necesario, para eliminar toda discriminación contra la mujer con objeto de procurar que la legislación y los procedimientos penales garanticen una protección efectiva contra los delitos dirigidos contra la mujer o que la afecten en forma desproporcionada, así' como el enjuiciamiento por esos delitos, sea cual fuere la relación entre el perpetrador y la víctima, y procurar que las mujeres acusadas, víctimas o testigos no se conviertan otra vez en víctimas ni sufran discriminación alguna en la investigación de los delitos y el juicio correspondiente; [...]*

Todo lo que la Plataforma de Acción desarrolló sobre los derechos de las mujeres es mucho más amplio que lo que hemos transcrito y en lo básico, recoge las ideas que se habían venido planteando desde México, aun cuando las desarrolla

en forma más detallada en algunos casos. Otra agenda pendiente para la cuenta de antecedentes.

a2) La Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

Esta Conferencia celebrada en Viena en 1993, ha tenido una especial repercusión en la concepción internacional de los derechos de las mujeres por que en su Declaración y el Programa de Acción estipuló que los derechos de las mujeres son parte indivisible de los derechos humanos universales. Aun cuando toda la Declaración y el Programa tienen traducción directa y comprensible en los esfuerzos legislativos que deben acometer los Estados para hacerlo viable, hubo párrafos del mismo donde se explicitaron las obligaciones que en el orden de la preservación de los derechos de las mujeres tiene los Estados tanto como el Sistema Internacional. En la Parte B, dedicada al examen del tema "Igualdad, dignidad y tolerancia", el punto 3 sobre "La igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer", dedicó ocho párrafos específicos a este tema, donde la importancia de la legislación es asumida como uno de los factores o condiciones de posibilidad para el resguardo de estos derechos.

a3) Otras Cumbres Mundiales.

El resto de las Cumbres Mundiales dedicó partes específicas de sus Declaraciones y Programas, con énfasis distintos a la protección de los derechos de las mujeres. En la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, aparece en su Programa de Acción denominado Agenda 21, en el capítulo 24, dedicado a apoyar el tema una recomendación específica:

"Se insta a los gobiernos a que ratifiquen todas las convenciones pertinentes relativas a la mujer, si no lo han hecho todavía. Aquellos que hayan ratificado las convenciones, deberían hacerlas cumplir y establecer procedimientos jurídicos, constitucionales y administrativos para transformar los derechos acordados en leyes nacionales y deberían tomar medidas para aplicarlos, a fin de fortalecer la capacidad jurídica de la mujer y propiciar su participación plena en condiciones de igualdad en cuestiones y decisiones relativas al desarrollo sostenible."

En el programa de Acción de la Cumbre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo, en septiembre de 1994, en el Capítulo IV: Igualdad entre los sexos y habilitación (empoderamiento) de la mujer, un aparte "A" sobre el "Mejoramiento de la condición de la mujer", en el cual hay menciones concretas al tema de las legislaciones en los siguientes párrafos:

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

"... g) Haciendo posible, mediante la aprobación de leyes y reglamentos y la adopción de otras medidas apropiadas, que la mujer combine las funciones de dar a luz, amamantar y criar a sus hijos con la participación en la fuerza de trabajo".

"4. 13 Se insta encarecidamente a los países a que promulguen leyes y apliquen programas y políticas que permitan a los empleados de ambos sexos organizarse para poder cumplir sus responsabilidades familiares y laborales mediante horarios de trabajo flexibles, licencias para padres y madres, servicios de guardería, licencias de maternidad, facilidades para que las madres trabajadoras amamenten a sus hijos, seguro médico y otras medidas. Debería asegurarse el goce de derechos similares a quienes trabajan en el sector informal."

Es interesante observar este llamado temprano a la creación de legislaciones que promuevan la conciliación de la vida familiar y laboral para mujeres y hombres trabajadores.

b) Las diez Conferencias Regionales de la CEPAL para la incorporación de la Mujer al desarrollo económico y social de América Latina y El Caribe

b1) Análisis de las agendas legislativas que aparecen en el informe final de cada reunión.

El análisis de las agendas legislativas explícitas e implícitas en las diez Conferencias Regionales que se han celebrado hasta el momento, puede dar una idea de los temas dónde ha estado puesto el énfasis formal de los gobiernos en la materia. Por eso le dedicamos mayor espacio a este análisis, para de algún modo contribuir al balance que hay que hacer sobre este tema, en esta primera década de reuniones regionales.

Desde la Primera Conferencia Regional de la CEPAL para la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y El Caribe, celebrada en La Habana, Cuba, en junio de 1977, hasta la última de las Conferencias celebradas, la Décima, en Quito, el tema legal ha sido un elemento permanente en las agendas regionales; los contenidos de los dos únicos planes regionales que hasta el momento se han aprobado en La Habana el primero y el segundo en Mar del Plata, durante la Sexta Conferencia Regional, señalan con algunas escasas variantes los asuntos que se recogieron en las Conferencias mundiales, con la novedad de que en el Plan aprobado en Mar del Plata se insistía en la necesidad de sensibilizar a los legisladores y legisladoras sobre la importancia y necesidad de adoptar criterios de género en el proceso de formación de las leyes.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

La Primera Conferencia Regional. Habana, Cuba, junio de 1977. En el Informe General de esta Conferencia¹¹ que contiene el Primer Plan de Acción Regional hay una extensa agenda legislativa que mantiene, después de tres décadas, plena vigencia orientadora y que como podrá observarse por los textos, confirió una importancia considerable a la agenda legislativa tanto en sentido general como en el de los específicos sectores que abarcó dicho instrumento.

Había una parte del Plan específicamente dirigida al tema: Capítulo II, Sección A: Fundamentos: 2. Medidas Legislativas

“Párrafo 17. Es evidente que la legislación, en cuanto discrimina a la mujer, impide su integración al desarrollo y, si bien las medidas legislativas no son por sí solas suficientes para asegurar la igualdad de la mujer, la eliminación de todas las normas discriminatorias abre camino a la igualdad.”

“Párrafo 18. La discriminación de facto, constante en todos nuestros países, se ha apoyado y vitalizado en la discriminación de jure, por lo que es urgente tomar medidas de orden legal que aseguren la igualdad jurídica de los sexos”.

“Párrafo 19. Propuestas para la acción:”

“A los gobiernos”

“1) Revisar la legislación existente a fin de eliminar los aspectos que afectan la condición jurídica y social de la mujer e impiden su plena integración a la sociedad.”

“2) Adoptar medidas legislativas que aseguren la plena igualdad jurídica de la mujer con el varón.”

“3) Eliminar la discriminación de la mujer por motivo de raza, religión, origen nacional, estado civil u otras razones, mediante la adopción de medidas legislativas o de otra índole.”

“4) Adoptar medidas legislativas y administrativas que aseguren la plena participación política, cultural, económica y social de la mujer.”

“5) ratificar los convenios y tratados internacionales referentes a la condición de la mujer y ponerlos en práctica.”

“6) Revisar los instrumentos internacionales pertinentes a fin de eliminar las normas anacrónicas y buscar la actualización de las mismas.”

Además de estas concretas acciones, el Plan insistía a lo largo de todo su desarrollo en diversas iniciativas de carácter legislativo que debían ser consideradas como las siguientes:

Párrafo 21.2:

“xi) Revisar la legislación existente en los países y proponer los cambios necesarios a fin de eliminar todas las normas que discriminan a la mujer;”

¹¹ documento E/CEPAL/1042/Rev1/c2 del 21 de noviembre de 1997

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

“xi) Insistir ante los gobiernos sobre el cumplimiento de los convenios internacionales y la revisión y modificación de aquellas leyes que contravengan tales convenios”.

Párrafo 23: Propuestas para la acción. a) A los gobiernos

“1) Adoptar medidas legislativas y formular las políticas de empleo necesarias para asegurar igualdad de oportunidades y tratamiento a la mujer trabajadora, tanto en el sector público como en el privado, incluyendo igual remuneración por trabajo de igual valor e igualdad de promoción, condiciones de trabajo y beneficios sociales.”

“5) Promulgar e implementar una legislación laboral que reconozca el status de empleo de los trabajadores domésticos y les proporcione los mismos derechos a los beneficios laborales y de seguridad social que le son concedidos a otros trabajadores asalariados, incluyendo el derecho a organizar sindicatos y la garantía de un salario mínimo.”

“7) Revisar la legislación laboral nacional, eliminando las llamadas “leyes protectoras” que tienden a causar discriminación contra la mujer excluyéndola de determinados empleos y promulgar nuevas leyes que prohíban la discriminación contra la mujer y los grupos minoritarios.”

Mas adelante, en materia de educación en el párrafo 29 se señala:

“3) Revisar y actualizar las leyes sobre educación con el objetivo preciso de hacerla mas asequible a la población en general, y en especial la infantil y juvenil, y proporcionar los medios para asegurar su aplicación,”

Y en el Párrafo 45 sobre la familia aparece la siguiente recomendación:

“3) Proteger mediante leyes y políticas adecuadas los derechos de la mujer en la familia, ya sea resultado del matrimonio o de uniones consensuales.”

“4) Las leyes relativas al matrimonio deberían: i) adecuarse a las normas internacionales referentes a los derechos humanos y civiles; ii) garantizar a ambos cónyuges gocen de plena capacidad jurídica en un plano de absoluta igualdad y iii) asegurar iguales derechos a los cónyuges al momento de contraer y disolver el vínculo matrimonial.”

En el párrafo 52 sobre Seguridad Social se señala:

4) Se elaborarán proyectos de leyes y disposiciones que garanticen la seguridad social, en especial de la mujer y aseguren el cumplimiento de las existentes.

Mas adelante sobre Prostitución, en el Párrafo 66 aparece lo siguiente:

a) *Lucha contra la prostitución y el tráfico ilícito de personas.*

1) Adoptar medidas legislativas y de otro tipo para erradicar o eliminar la prostitución y el tráfico ilícito de personas.

2) Tomar medidas legales adecuadas para sancionar a aquellos que utilizan los servicios de prostitutas, así como a los proxenetas que viven de las ganancias de ellas, y eliminar el tráfico ilícito de personas.

...5) Promulgar asimismo leyes que prohíban y sancionen la prostitución de menores, revisar la legislación existente y vigilar el estricto cumplimiento de ella, asegurándose de que prevea la rehabilitación y reeducación a través de instituciones especiales para menores.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

b) *“Protección de la mujer reclusa”*

“1) Revisar la legislación penal a fin de eliminar todo trato inhumano y discriminatorio para la mujer.”

c) *“Drogadicción y fármacodependencia”*

“... 2) Revisar las legislaciones nacionales a fin de combatir y eliminar el uso indebido de toda clase de estupefacientes y drogas enervantes, y aplicar estrictas sanciones a las personas que inducen a otras, en especial menores, a usar cualquier clase de estupefacientes.”

“d) Violación y otros delitos sexuales”

“1) Revisar la legislación y procedimientos actuales en relación con la violación física y los atentados contra la moral de las mujeres, con miras a asegurar el respeto a la integridad física y la dignidad de la víctima e imponer sanciones severas a los culpables de estos delitos. Las sanciones impuestas a las personas convictas de delito de violación deben ser revisadas de manera que exista concordancia entre la naturaleza del delito y la severidad de la condena.”

“e) Abuso físico de mujeres y niños.”

“Promulgar la legislación penal necesaria para proteger a las mujeres y niños de las agresiones físicas, los malos tratos, los ataques violentos, el incesto y toda otra forma de delito sexual y de violencia, y asegurar que las medidas penales sean cumplidas estrictamente.”

Como puede observarse, este primer plan fue prolífico en recomendaciones para la conformación de una agenda legislativa regional, muchos de cuyos aspectos esperan por entrar en las agendas reales de los países.

La Segunda Conferencia celebrada en 1979 en Venezuela, mencionó sin un énfasis muy especial y sin muchas puntualizaciones, los temas legislativos. Sin embargo recomendó, como un asunto prioritario para dar cumplimiento al Plan Regional, la necesidad de que los países revisaran sus legislaciones civil, familiar, laboral, agrario y penal. Recomendaba atender el régimen patrimonial de la familia para que hubiese participación común e igualitaria de la pareja y señalaba la importancia de brindar formación a las mujeres sobre las leyes que protegen sus derechos.

La Tercera Conferencia realizada en México en 1983, dio un espacio significativo al tema en las discusiones, en las que se refirió a la importancia que para algunos países había significado la ratificación de la Convención CEDAW. Se insistió en la necesidad de actualizar las legislaciones, en especial las que tiene que ver con la protección de los derechos de la mujer y los hijos en la familia y la protección de los derechos laborales de las mujeres embarazadas. Sin embargo este debate, se

reflejó muy débilmente en las resoluciones donde el tema fue mencionado apenas tangencial y genéricamente.

La Cuarta Conferencia se celebró en Guatemala en 1988, muy impregnada del espíritu de lo que previamente se había discutido en la tercera Conferencia Mundial de Nairobi. Este acento condujo la mayor parte de las discusiones hacia los impactos de las políticas de ajuste estructural puestas en marcha en esa década. La evaluación de la situación regional en la legislación, dio cuenta de avances relacionados con la aprobación de la CEDAW y la ampliación de las garantías vinculadas al derecho familia. En las recomendaciones se registró una ampliación bastante significativa sobre el tema, ya que se refirieron a la conveniencia de avanzar en el reconocimiento de la pareja consensual y no sólo la conyugal, de las madres cabezas de hogar y la normativa de protección a la madre soltera. Por primera vez se recomendó legislar sobre mujeres que trabajan en la informalidad y en las maquilas y sobre el necesario refuerzo que debe darse a los organismos de control laboral. En esta conferencia se planteó la necesidad de promulgar leyes sobre violencia en todas sus formas y fue muy concreta en la solicitud de reformas audaces a los Códigos Penales calificados como obsoletos y altamente discriminatorios.

La Quinta Conferencia realizada en Antillas Neerlandesas en 1991, fue una especie de reunión de transición entre los temas y estilos tradicionales de las conferencias anteriores y los nuevos desafíos que se presentaban en ese momento. El tema de las legislaciones como tal no fue mayormente considerado y los debates estuvieron dominados por el peso muy significativo que se dio al tema de la violencia y la transformación cualitativa de la inserción de las mujeres en las nuevas estrategias productivas y de desarrollo. Por primera vez se introdujo puntualmente el tema de las políticas públicas en las que las condiciones de vida y posiciones de las mujeres fuese asumido como una determinación importante de todas las decisiones públicas.

La Sexta Conferencia, en Mar del Plata en 1994, fue preparatoria en lo regional de la IV Mundial que se celebraría en Beijing en 1995. Ni siquiera en la evaluación regional el tema de las legislaciones tuvo una consideración significativa y todos los esfuerzos se volcaron al II Plan Regional que debía ser preparado dentro de los lineamientos que se esperaban para la reunión mundial. El Plan se aprobó en principio en la reunión pero fue sometido a ajustes posteriores.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

El Plan Regional contenía una agenda legislativa que sucintamente transcribimos:

“ÁREA II: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: PARTICIPACIÓN EQUITATIVA DE LAS MUJERES EN LAS DECISIONES, LAS RESPONSABILIDADES Y LOS BENEFICIOS DEL DESARROLLO.”

“Objetivo estratégico II.2: Lograr la incorporación en las legislaciones nacionales de los principios y normas instituidas a nivel internacional, con el objeto de asegurar la participación equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y establecer los mecanismos, instituciones y servicios que requiere su efectivo cumplimiento”

“Acción estratégica II.2.a : Compatibilizar la legislación de los países con las normas internacionales y regionales que promuevan el avance de las mujeres, especialmente en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, los derechos humanos, la participación política y la erradicación de la violencia, y adoptar e implementar políticas, programas y medidas que garanticen el efectivo cumplimiento de las normas legales destinadas a mejorar la situación de las mujeres; proponer las disposiciones legales necesarias para lograr la completa equidad de género, e impulsar su aprobación; complementar y modificar, cuando proceda, las normativas secundarias, para compatibilizarlas con las disposiciones legales adoptadas a nivel constitucional.”

“... Acción estratégica II.2.c: Sensibilizar a las y los legisladores y las y los funcionarios respecto de la necesidad de realizar las reformas legales necesarias para lograr la equidad de género.”

“Acción estratégica II.2.d: Preparar y promover la adopción de un protocolo opcional a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que permita, entre otros mecanismos, el derecho de petición individual, como fuera recomendado en la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.”

“Acción estratégica II.2.e: Instar a los Estados de la región a suscribir, ratificar e implementar, antes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer adoptada por la OEA.”

Este Segundo Programa Regional, en nuestro criterio, presentó algunas confusiones metodológicas evidentes en el empleo que pretendía de una metodología estratégica, que resultaba necesaria en ese momento y en la que lamentablemente no se acertó en su empleo; consideramos que esta falla se derivó regionalmente de la escasa claridad con la que el tema metodológico estratégico se manejó en las fases preparatorias, en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, a causa del apoyo insuficiente que técnicamente brindó entonces la División para el Adelanto de las Mujeres, que preparaba la Plataforma de Acción, posteriormente aprobada en Beijing. En todo caso y pese a estas limitaciones fue claro el énfasis puesto en los Tratados de Derechos Humanos como fuentes necesarias de los trabajos legislativos, que constituyó un planteamiento importante en ese momento.

La Séptima Conferencia se reunió en Santiago de Chile en 1997, inauguró la fase de los “Consensos” en las Conferencias Regionales, que se ha mantenido a través

de las siguientes Conferencias: Octava, en Lima, Perú, (2000), Novena en México (2004) y finalmente la décima en Quito, Ecuador (2007). Cada una de estas Conferencias produjo un importante documento final que adoptó el formato de un Consenso que recoge las recomendaciones de las reuniones. Así llegamos desde el Consenso de Santiago, al Consenso de Lima, luego el Consenso de México y el último, el Consenso de Quito. Respecto a las agendas del tema legislativo contenidas en las recomendaciones de las conferencias, el Consenso de Santiago de 1997, representó un punto de inflexión en la tradición de las recomendaciones de estas convocatorias, no solo en el formato, sino en lo que es mas importante, su contenido.

A partir de Santiago se observa que los consensos reorientan las recomendaciones hacia rutas muy concretas vinculadas a compromisos de ejecución de políticas públicas, claramente señaladas en esos documentos en articulación con la igualdad, los derechos humanos, la institucionalización de la perspectiva de género en el aparato público, entre otros lineamientos fundamentales. El tema de las legislaciones apenas se menciona como aspecto sustantivo que mereciese consideración aparte. Fue mencionado con cierta fuerza específica en el Consenso de México, pero no como un capítulo a tomar en cuenta por si mismo, sino en conexión con políticas públicas. Eso no significa que los consensos de las últimas conferencias regionales no le hayan dado importancia al tema de las legislaciones necesarias. Más bien hay que descubrir, sobre todo a partir del Consenso de Quito que las leyes comienzan a considerarse en el orden y nivel que les corresponde, como políticas públicas de orden estatal que constituyen fuentes primarias del resto de las políticas que los gobiernos deben adelantar.

b2) Balance del tema legislativo en las Conferencias Regionales

Si examinamos el conjunto de otras convocatorias de diverso alcance, nos damos cuenta de que casi durante un siglo se ha venido clamando por la actualización de la legislación en materia de igualdad y no discriminación para hombres y mujeres, en todos los planos, sin que se hayan logrado cabalmente tales proppósitos. Lo cual significa que hay una extensa agenda pendiente en las obligaciones de los Estados en esta materia. Un de las cosas que parece quedar claro del examen de las conferencias mundiales y en especial de las regionales es que, quienes asisten a estas convocatorias como representantes de los gobiernos, afortunadamente parece que han comenzado a ver que la agenda legislativa no es un fin en si misma sino un instrumento fundamental para el logro de la igualdad de género y la eliminación de

las discriminaciones, lo cual refuerza la importancia política de las agendas legislativas.

Un examen comparativo de las particularidades contenidas en las agendas aprobadas en las diez Conferencias Regionales muestra el cambio cualitativo que se dio en el énfasis otorgado a las legislaciones. Ha habido en esta convocatorias regionales dos fases: la primera fue la de las recomendaciones temáticas puestas en agenda puntualmente; a la segunda fase la he denominado fase de los consensos, los cuales, como productos de las convocatorias, apuntan a un avance político de esas reuniones. Esto se ha reflejado cualitativamente en lo que se refiere a cómo fue tratado el tema legislativo. En efecto, si observamos lo que se aprobó en las primeras seis reuniones, hasta Mar del Plata, es evidente que la mención específica de las legislaciones ha perdido terreno en las recomendaciones como capítulo especial, pero lo ha ido ganado progresivamente en relación con su papel en los desarrollo sectoriales que podrían conducir a la igualdad de géneros. Los tema legislativos que aparecieron con mayor frecuencia o puntualmente fueron:

- a) Eliminación de las legislaciones discriminatorias: en cuatro de las seis reuniones: Habana/77, Venezuela/79, Guatemala/ 88 y Mar del Plata/94.
- b) Legislación sobre familia y matrimonio o uniones consensuales: Habana/77, Venezuela/79, México/83 y Guatemala/ 88.
- c) Empleo y derechos laborales especiales (embarazadas y maquilas): Habana/77, México/83 y Guatemala/88.
- d) Violencia: Habana/77, Guatemala/88 y Antillas Neerlandesas/91
Convalidación de la legislación nacional con Tratados Internacionales de DDHH: Habana/77 y Mar del Plata/94.
- e) Temas tratados solo una de las conferencias: Igualdad en acceso a educación, prostitución y tráfico de personas, atención a la mujer reclusa (Habana/77); formación y capacitación a las mujeres sobre sus derechos (Venezuela/79).

En todas las recomendaciones específicas que se hicieron presentes en estas primeras seis conferencias, es evidente que, pese a que no se diga, en el resto de lo recomendado, el apoyo legislativo resulta indispensable para que las políticas públicas gubernamentales tengan factibilidad. Y en la fase de los consensos, que incluye a las conferencias celebradas en Santiago de Chile/1997, Lima/2000; México/2004 y Quito/2006 esto se hizo manifiesto sobre todo en la última citada, donde con mucho sentido la mayoría de las recomendaciones del consenso quiteño,

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

piden explícitamente que las decisiones de políticas públicas sobre los temas que fueron tratados, incluyan la revisión de la legislación existente o la creación de nuevas legislaciones, entre otras exigencias generales.

Cuadro comparativo de los agendas legislativas explícitas aprobadas en las seis primeras Conferencia Regionales sobre la Mujer en América Latina y El Caribe					
Habana 1977	Venezuela 1979	México 1983	Guatemala 1988	Ant. Neerl 1991	Mar del Plata 1994
Eliminar la legislación discriminatoria Garantizar la plena igualdad jurídica	Eliminar discriminación legislaciones civil, familiar, laboral, penal agrario		Reformar códigos penales obsoletos		Compatibilizar las legislaciones con el mandato constitucional de igualdad
Convalidar la legislación nacional con Tratados Internacionales					Compatibilizar la legislación nacional con las normas regionales e internacionales
Igualdad de oportunidades en el empleo: remuneración, promoción, condiciones de trabajo					
Salario mínimo y seguridad social trabajo domésticas		Derechos de las trabajadoras embarazadas	Protección trabajadoras maquilas		
Igualdad en el acceso a la educación					
Igualdad en derechos en el matrimonio o de uniones consensuales.	Igualdad de pareja en el matrimonio: patrimonio	Derechos de las mujeres e hijos	Reconocer pareja consensual madres cabezas hogar protección madre soltera		
Legislación prostitución y tráfico Personas.					
Protección y no discriminación de la mujer reclusa.					
Legislación sobre violencia física, sexual, doméstica, familiar con sanciones penales			Legislación sobre violencia	Legislación sobre violencia	
	Formación a las mujeres sobre las leyes y sus derechos.				

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

Cuadro comparativo de los agendas legislativas explícitas en los Consensos de las cuatro últimas Conferencias de la Mujer en América Latina y El Caribe			
Consenso Santiago 1997	Consenso Lima 2000	Consenso de México 2004	Consenso Quito 2006
Nueva legislación en coresponsabilidades y derechos familia.			
Cumplir acuerdos internacionales sobre las mujeres.		Armonizar leyes con los instrumentos internacionales DD HH.	
Contribuir al Proyecto de PF/CEDAW.	Aplicación efectiva de la CEDAW y Convención Belem do Pará y revisar las reservas. Suscripción y ratificación PF/CEDAW.	Aplicación efectiva de la CEDAW y Convención Belem do Pará y revisar sus reservas. Suscripción y ratificación PF/CEDAW.	
		Medidas legislativas e institucionales garanticen acceso a la justicia y goce todos los DDHH y libertades fundamentales en igualdad.	
		Revisar legislación que fortalezca obligación de asistencia económica niños/as, adolescentes y dependientes y sancionar evasores.	
		Legislación garantice ejercicio responsable de DSR y acceso servicios de salud, incluida SSR.	
		Leyes sobre derechos de mujeres a propiedad, herencia, crédito, capital, tecnología, acceso a mercados, información.	
			Legislación que refuerce técnica y políticamente los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres.
			Legislación que garantice plena participación de las mujeres en cargos públicos y representativos hacia la paridad institucional estatal.
			Legislación sobre acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a cargos por vía electoral o por designación.
			Legislación sobre contenidos sexistas, discriminatorios y racistas en medios masivos.
			Medidas legislativas que reconozcan el aporte del trabajo no remunerado al bienestar y al desarrollo.
			Igualar las condiciones y los derechos laborales del trabajo doméstico al de los demás trabajos remunerados.
			Derogar legislaciones discriminatorias que crean condiciones de trabajo precarias para las mujeres.
			Leyes que protejan los DDHH de las mujeres migrantes inter e intrarregionalmente.

El cuadro anterior muestra la importante transformación que se ha estado registrando en la base doctrinaria de la agenda legislativa regional y su mayor articulación al proceso de decisiones de las políticas públicas estatales y gubernamentales. En opinión de la autora de este ensayo, a partir del Consenso de Quito, podría abrirse una nueva fase donde la agenda legislativa regional pueda ser mas coherentemente articulada al resto de las políticas públicas.

Por otra parte, también a partir del Consenso de México y luego en el de Quito surgen nuevos posibles *issues* legislativos que apoyan la creciente concreción de las agendas de las políticas públicas.

Por todo lo anterior quizás sea importante que en las delegaciones nacionales a las próximas conferencia regionales de la CEPAL, no sólo asistan las representantes del Poder Ejecutivo, como tradicionalmente se ha venido haciendo, sino que concurren las legisladoras, especialmente si hacen parte de un órgano parlamentario directamente vinculado con los derechos de las mujeres.

c) El pionero y sostenido aporte de la Comisión Interamericana de Mujeres, CIM, de la Organización de Estados Americanos, OEA.¹²

La Comisión Interamericana de Mujeres, CIM fue creada en el marco de la celebración de la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana, en 1928, como producto del empuje formidable y la lucha sostenida que por varios años, llevaron grupos de mujeres activistas de todos los países que integraban la organización. Y el primer mandato que recibió esta Comisión fue precisamente la realización de un estudio sobre la condición jurídica de la mujer en las Américas, que debía ser presentado durante la siguiente Conferencia Internacional Americana, en razón de que la lucha fundamental de las feministas que promovieron la creación de la CIM era "obtener la igualdad de derechos en todas las repúblicas americanas.

Desde su inicio y sobre todo en las primeras décadas, la agenda de la Comisión le dio gran prioridad al tema de la creación de legislaciones que consagraran esa igualdad de derechos. Y ha mantenido ese acento traducido en productos políticos que han marcado pauta en la región para las agendas legislativas nacionales. Este esfuerzo comenzó con la presentación en 1933, en Montevideo y en el marco de la Séptima Conferencia Internacional Americana del estudio solicitado en

¹² Las informaciones sobre la CIM han sido tomadas del portal electrónico de la Comisión.

1923, sobre la condición de la mujer en Las Américas, que incluía compendios de la legislación sobre la mujer, que ponían en evidencia las limitaciones que las mujeres enfrentaban en los derechos civiles y políticos. “Estos compendios preparados exclusivamente por mujeres fueron el primer estudio en el mundo de tal naturaleza”. Si bien entonces no se aprobó la propuesta de un Tratado sobre Igualdad de Derechos para la Mujer, si se adoptó la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer que permitía a la mujer mantener su propia nacionalidad en caso de matrimonio con un hombre de otra nacionalidad. “Fue el primer instrumento internacional adoptado en el mundo relativo a los derechos de la mujer” que “...fue decisiva y sirvió de catalizador para que la Liga de las Naciones reconociera la existencia y validez de los movimientos sobre derechos de la mujer en la región”.

Más tarde, durante la Novena Conferencia en Bogotá, en 1948, fueron adoptadas dos Convenciones: la “Concesión de los derechos Políticos” y la “Concesión de los derechos civiles”, que dieron impulso a la inserción de estos asuntos en las consideraciones del marco legislativo en varios países. El protagonismo de la CIM en el tema de las legislaciones es indiscutible. La amplitud y versatilidad de sus intervenciones, gracias a los numerosos espacios que ha desarrollado internamente para el diálogo y establecimiento de acuerdos: Asambleas de Delegadas, Reuniones de Ministra o Ministros, Planes bianuales, Planes de mayor alcance y otras han permitido que a lo largo de su vida productiva, la CIM haya sido una institución generadora de la mayor importancia en la orientación de las agendas legislativas. Uno de los hitos más importantes en esta trayectoria ha sido la Convención de Belem do Pará, que dio un excelente punto de partida y estímulo a las legislaciones sobre el tema de la violencia en todos los países e incluso más allá de las fronteras regionales. Esta riqueza de aportes ha hecho para la autora de este ensayo, muy difícil hacer el seguimiento detallado de todas las recomendaciones documentadas sobre el tema que queda como una tarea pendiente para la propia organización.

d) Los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos. La Convención CEDAW, las Recomendaciones Generales del Comité de Seguimiento y la Convención Belem Do Pará.

A partir de la aprobación y promulgación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, ha crecido la conciencia de la necesidad de dar a todos los instrumentos

internacionales y regionales de derechos humanos, una interpretación género inclusiva e igualitarista explícita que haga aplicable tales instrumentos, en todas sus partes, a las mujeres. Este esfuerzo de actualización de una interpretación género sensitiva de todos los Tratados y Convenciones de Derechos Humanos, viene desarrollándose desde hace aproximadamente 15 años, especialmente por iniciativa de la Oficina de la Alta o Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desde su sede de Ginebra. La iniciativa ha abierto una fuente muy amplia de posibilidades para brindar base formal de alcance internacional, a numerosos asuntos que pueden entrar en las agendas legislativas de los Parlamentos de la región, especialmente en los casos de países que no tengan un desarrollo suficiente de los derechos de las mujeres y de la igualdad, en sus marcos jurídicos. Pero sin duda el mayor impulso derivado de esta fuente lo constituye la CEDAW, reconocida como una carta internacional de tales derechos.

La legitimidad de la CEDAW se consolida año a año, con el aumento del número de Estados Parte que ahora son más del 90% de los países que integran la comunidad internacional, a lo cual se suma la existencia del Protocolo Facultativo de la Convención a partir del año 2000. Por otra parte el trabajo del Comité CEDAW, es especialmente orientador sobre el asunto que se examina en este ensayo, en el diálogo con los Estados Partes y sobre todo en las numerosas y precisas observaciones y comentarios que produce una vez que ha analizado cada informe de los Estados; también las exigencias legislativas aparecen en las Recomendaciones Generales del Comité, las cuales han ido incrementando el valor de las legislaciones y otras políticas de de igualdad. La importancia que el Comité asigna al tema está presente en la cuidadosa preparación que está haciendo de una Recomendación General sobre el Artículo 2 de la Convención.

El hecho de que el grueso de los países de la comunidad internacional sean parte de la gran mayoría de los Tratados, crea para ellos una agenda externamente determinada por los compromisos internacionales, que de ser adoptada como guía efectiva de las legislaciones nacionales, podría ser una base bastante completa para el desarrollo de un marco jurídico satisfactorio y eficiente para la Igualdad y el combate a la discriminación. En el caso de nuestra región latinoamericana y caribeña, a la CEDAW se une con una gran fuerza la mencionada Convención Belem do Para sobre el tema de la violencia contra las mujeres, cuya influencia ha sido notable en la creciente adopción de leyes sobre el tema en un número considerable de países.

De hecho, una buena parte de la legislación nacional que lentamente se ha venido conformando en forma especialmente dirigida a las desigualdades de género, está basada en los mandatos de derechos humanos de las dos Convenciones mencionadas anteriormente, aun cuando en la mayoría de los países está pendiente la convalidación de la legislación nacional con los dispositivos de la CEDAW, lo que significa admitir la existencia de leyes con disposiciones discriminatorias.

e) Las comisiones y grupos parlamentarios de los Derechos de las Mujeres.

A partir de los años ochenta del pasado siglo XX, comenzaron a aparecer algunas, muy contadas, comisiones o grupos parlamentarios de trabajo a cargo de crear o reflejar en las leyes los asuntos relativos a la superación de la desigualdad y discriminación contra las mujeres, sus necesidades e intereses. En algunos casos estas comisiones o grupos no estuvieron integrados sólo por mujeres parlamentarias, sino que han incluido hombres. Actualmente, estas agrupaciones son numerosas y han traspasado los límites de los órganos legislativos nacionales para desarrollarse igualmente en cuerpos legislativos sub nacionales y locales, hasta el nivel municipal. La mayoría existen como comisiones permanentes, aun cuando en algunos países continúan siendo accidentales; algunas son bicamerales en los regímenes parlamentarios que admiten esta modalidad. En estas comisiones el trabajo está orientado a favorecer legislaciones específicas contra la discriminación, por la igualdad de género y a favor de situaciones que satisfacen necesidades de las mujeres, principalmente; sólo en muy contados casos las comisiones se han dedicado sistemáticamente a tareas vinculadas a la sistematización del mainstreaming de género en las legislaciones para la adopción de criterios de igualdad en el resto de la normativa, como sería deseable.

Las tareas de estos órganos parlamentarios son diversas y no hay un único patrón que configure su dinámica. Por lo general se orientan no solamente a elaborar proyectos de leyes y proponer reformas de las existentes, sino que además desarrollan contactos con los sectores políticos y sociales afectados por su acción legislativa. Por otra parte, cada día es mayor la conciencia de la sociedad civil acerca del importante papel que cumplen estos órganos parlamentarios y frecuentemente se acercan a ellas a llevar sus planteamientos. Las comisiones se han creado también en los organismos subregionales como en el Parlamento Centroamericano, (PARLACEN), Parlamento Andino (PARLANDINO), en el grupo

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

parlamentario de los países de Mercosur (PARLASUR) y en el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).

COMISIONES PARLAMENTARIAS PARA ASUNTOS DE LA MUJER. 2007	
País	Nombre
Argentina	Comisión de Mujer, Familia y Minoridad
Bolivia	Comisión de la Mujer
Brasil	Com. cuestiones de la Familia y Seguridad Social
Chile	Comisión de la Familia
Costa Rica	Comisión de la Mujer
Ecuador	Comisión Especial de la Mujer, el Niño y la Familia
El Salvador	Comisión de la Mujer y la Familia
Guatemala	Comisión de la Mujer
Honduras	Comisión de la Mujer
México	Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres ¹³
Nicaragua	Com. Permnente Mujer, Niñez, Juventud y Familia
Panamá	Comisión Parlamentaria de la Mujer
Perú	Comisión Mujer y Desarrollo Social
Uruguay	Comisión especial "Condición de la Mujer"
Venezuela	Comisión de la Familia, Mujer y Juventud ¹⁴

La mayoría de estas informaciones han sido tomadas de las páginas webs de los Congresos y Asambleas de los países

Las Comisiones, cuando funcionan eficientemente, tienen un papel importante y un potencial generador enorme en la promoción y producción de la legislación a favor de las mujeres, por lo cual su tarea es estratégica para el logro de un marco de políticas estatales coherentes con miras a lograr la Igualdad. Aun cuando el ejemplo no es regional, vale la pena registrar el caso del Parlamento Europeo, donde la Comisión de los Derechos de la Mujer fue oficialmente clasificada como "neutral", lo cual permitía a las y los parlamentarios participar en esa Comisión y en cualquier otra que fuese de su interés en la cual pudiesen hacer avanzar los criterios de Igualdad. Desde hace algunos años se ha venido planteando la "desneutralización" de la Comisión de la Mujer en aquel Parlamento regional.

"Según los miembros de la Comisión "Mujeres", si ésta se desneutraliza, un gran número de mujeres parlamentarias, que constituyen el 29%, ya no la integrarán porque deberán optar por otra Comisión, más especializada. Aunque la gran mayoría de los Miembros de la Comisión Mujeres, defienden firmemente su mantenimiento y su neutralidad, se ha sugerido su supresión pura y simple en aras del "mainstreaming", según el cual, tal

¹³ Esta Comisión nació prácticamente de Comisiones de "Equidad y Género" que funcionaban singularizadamente en ambas Cámaras y se fusionaron en 1998.

¹⁴ Esta Comisión antes era Comisión Bicameral de los Derechos de las Mujeres. A partir de la nueva Constitución (1999), se modificó la estructura del Poder Legislativo, desaparecieron las dos cámaras y ahora hay una Asamblea Nacional unicameral, en la cual el tema ha tomado en pocos años varias denominaciones.

como ocurre con el medio ambiente, hay que integrar la problemática de la igualdad de oportunidades en las demás políticas de la Unión Europea.”¹⁵

Hechos como estos hablan a las claras de la importancia que están cobrando políticamente en el avance de los criterios de género en el proceso de formación de las leyes.

Por otra parte los nacientes ensayos que en algunos países se están produciendo a escala subnacional (regiones internas, provincias, comunidades regionales, estados) y local en los Ayuntamientos y Municipalidades, están enriqueciendo el panorama de las agendas legislativas de la igualdad.

Tal es el caso, por citar algunos pocos ejemplos, de la República Dominicana donde existen leyes como la N° 12-200 que establece cuotas para las mujeres en los cargos legislativos nacionales y municipales (30%) y la ley 13-200 que establece que los cargos de Síndicos y Vice-síndicos Municipales deben ser paritarios para hombres y mujeres.¹⁶ También cabe destacar la existencia de leyes provinciales numerosas en algunos casos como en la República Argentina, como por ejemplo, donde existe la Ley 12.764 de la Provincia de Buenos Aires sobre Prohibición de acoso sexual para funcionarios, sancionada el 20 de septiembre de 2001.

Otro ejemplo importante es el de la Ley de Protección contra la Violencia Intrafamiliar sancionada el 17 de diciembre de 2001, en la provincia de Santa Fe, Costa Rica; y en San Pablo, Brasil, se aprobó la Ley Municipal N° 13.191, que permite que los espacios publicitarios de los buses y de los paraderos se utilicen para campañas educativas sobre la violencia contra la mujer¹⁷. Estos son apenas unos escasos ejemplos de legislaciones locales y sub-nacionales que desarrollan el principio de igualdad.

f) El potencial de la acción de la sociedad civil

En todos los países de la región la sociedad civil organizada de mujeres ha jugado un rol fundamental, en varios sentidos, en el avance de las legislaciones nacionales. Por una parte, las organizaciones de mujeres en casi todos los países y aproximadamente desde los años 80 en adelante han venido estableciendo

¹⁵ Carta de las Mujeres de Europa N° 86 - mayo/junio de 1999

¹⁶ Datos de la Secretaría de Estado para la Mujer. República Dominicana. <http://www.sem.gov.do>

¹⁷ <http://www.isis.cl/temas/vi/inter7.htm>

acuerdos mas o menos amplios entre ellas para presentar a las y los Candidatos Presidenciales, agendas de asuntos que querrían ver ejecutados en los mandatos respectivos. Estas agendas con propuestas las hemos conocido en México, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, República Dominicana, Venezuela, Chile, Perú, Panamá, Honduras, Colombia y probablemente se habrán hecho presentes en el resto de los países que no mencionamos por desconocer los respectivos documentos. En la mayoría de estas propuestas se plantearon temas pertenecientes al marco legal. El destino de estas propuestas en todos los casos ha sido relativamente incierto y su acatamiento se ha cumplido sólo parcialmente, por diversas razones, algunas atribuibles al escaso peso político de la propuesta en el contexto institucional parlamentario, o porque no han sido suficientemente consensuadas entre todas las fuerzas y llevan gérmenes de disenso o porque son maximalistas y así sucesivamente.

Pero por otra parte, las organizaciones de mujeres han presentado y elaborado o participado directamente en la elaboración, presentación y aprobación de determinadas leyes. En este último caso su presencia ha sido crucial en la aprobación, a través de estrategias de incidencia o lobby y advocacy ampliamente desarrolladas ante las y los legisladores y otros actores significativos. Muchas veces son estas organizaciones las que con sus mecanismos de presión democrática, indirectamente van configurando parte de las agendas que tienen que ver con la acción legislativa a favor de las mujeres y tienen un papel importante en la elaboración misma de los proyectos en aquellos países donde existe diálogo político democrático entre el Poder Legislativo y la Sociedad Civil.

Entre ellas van cobrando gran popularidad y significación las crecientes iniciativas de las organizaciones autónomas conformadas por mujeres abogadas o por mujeres juristas comprometidas con el desarrollo de las leyes en la perspectiva del principio de Igualdad o del enfoque de género. En América Latina, han sido protagonistas de luchas remotas, pero no en todos los casos. Hay países donde su conformación es relativamente reciente y es ahora cuando se inicia en algunas de ellas un desarrollo sistemático de la producción doctrinaria, conceptual y política en materia de derechos de las mujeres que se pueda tener como referencia válida para las iniciativas en materia legal.

Un caso realmente digno de ser comentado es el de la Asociación de Mujeres Juristas "Themis", que opera en España y que desarrolla una muy importante tarea de investigación jurídica, servicios de asistencia, propuestas legislativas,

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

advocacy a favor de leyes y asuntos semejantes que enriquecen permanentemente el panorama de la gestión de leyes a favor de los derechos de las mujeres en aquel país. En nuestra región es ejemplar el trabajo que realiza el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM, que como en el caso anterior investiga y hace seguimiento muy sistemático a la situación de las legislaciones tanto en la normativa existente como en el cumplimiento o incumplimiento de ellas. Por otra parte, en casi todos los países de la región funcionan asociaciones o federaciones de mujeres juristas o abogadas que permanentemente hacen exitosas contribuciones en este sentido

g) Los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria Mundial y de las redes de mujeres parlamentarias.

La Unión Interparlamentaria Mundial ha venido haciendo un amplio seguimiento a las tareas de los Parlamentos Nacionales en toda la Comunidad Internacional, con especial atención a lo que corresponde a la acción y presencia de las mujeres en estos entes públicos. En los últimos años ha desarrollado y puesto al alcance de los órganos legislativos una amplia producción conceptual y doctrinaria sobre la orientación de los esfuerzos legislativos para satisfacer las necesidades de las mujeres, que constituyen una fuente muy rica para la construcción de agendas legislativas en nuestra región. Las parlamentarias han llegado a constituir redes regionales con gran influencia en las agendas de la Unión Interparlamentaria Mundial.

h) Las leyes de las Mujeres, el Derecho de la Mujer, las legislaciones de la Igualdad, la Justicia de Género y el Derecho Antidiscriminatorio.

Otro elemento que conviene tener como un importante antecedente de data relativamente reciente, es la progresiva conformación de nuevas ramas o especialidades del derecho, cuya evolución ha sido vertiginosa. A principios de los años 90, se hablaba del Derecho de la Mujer como una especialidad novedosa que venía a ser consecuencia de los avances registrados en la normativa dirigida a mejorar la situación de las mujeres. Sin embargo, simultáneamente, el crecimiento y expansión de la perspectiva de género encontró excelente y prioritario terreno de aplicación en las leyes y en el derechos en general, lo cual envejeció nominal y rápidamente el naciente "Derecho de la Mujer" para dar paso a una exploración de las discriminaciones abiertas, solapadas o incrustadas en las leyes y en la doctrina jurídica. Esta naciente corriente ha venido desarrollando aportes extraordinariamente importantes en materia científica y doctrinaria sobre la legislación relacionada con los principios de Igualdad y no discriminación y

actualmente tienen importantes reflejos en las acciones de algunos parlamentos europeos y latinoamericanos. En gran parte estos esfuerzos han conformado la llamada "Justicia de Género" de la cual resulta especialmente importante el análisis jurisprudencial como fuente de inspiración y perfeccionamiento para nuevas iniciativas legales. En este contexto, y animado principalmente por el avance en las leyes de Igualdad, se anuncia y fortalece el desarrollo del llamado Derecho Antidiscriminatorio, cuyas primeras disposiciones datan de principios de los años 90 y que actualmente, de mano de la perspectiva de género, presiona una mayor consideración en los escenarios del Derecho en nuestra región.

i) Balance de los antecedentes

Visto todo lo anterior, plantearnos el tema de la construcción de una agenda legislativa de las mujeres como un hecho político organizado y claramente intencionado, responde a un proceso con pasos previos muy claros, que debe comenzar a estructurarse como una circunstancia permanente y si se quiere, obligatoria en los Parlamentos en cada país de la región. Dados los antecedentes lo que resulta inexplicable es que hasta el momento no se hayan creado las agendas legislativas especializadas y aun se discuta su carácter estratégico en la generalización de las leyes.

2 Porque una Agenda Legislativa sobre los derechos de las Mujeres

a) Razones que apoyan la existencia de las Agendas Legislativas

El debate parlamentario y la aprobación de reformas y nuevas leyes a favor de los derechos de las mujeres, se ha acelerado en los últimos tiempos con la presencia y acción de los grupos y las comisiones parlamentarias en lo nacional y las "Áreas de la Mujer" y definiciones semejantes en el orden local. Pese a que no todas funcionan con los criterios óptimos que son necesarios, por diversas circunstancias, su efectividad se ha potenciado por las iniciativas derivadas en ciertos casos del Poder Ejecutivo y por la incidencia activa y decidida, aunque no siempre sistemática, de la sociedad civil organizada de mujeres.

En un principio esos grupos y comisiones se propusieron tareas a cumplir en atención a necesidades que fueron aflorando puntualmente en sus debates, pero hasta el momento, la mayoría de ellas no se ha planteado la definición de una agenda legislativa específicamente dirigida a los asuntos de las mujeres, que pueda y deba integrarse a la agenda legislativa general que anualmente o por

períodos mas amplios, se discute en los parlamentos nacionales, subnacionales o locales.

Las legislaciones a favor de los derechos de las mujeres y la igualdad, cuando se han coronado con éxito, han estado acompañadas de esfuerzos de apoyo mutuo entre las y los protagonistas de lo que la colombiana Magdalena León denomina el "Triángulo de Poder" para referirse a la conjunción de metas y esfuerzos de las mujeres de tres sectores: las que están en el gobierno, las de la sociedad civil y las del Poder Legislativo. Hoy por hoy, la necesidad hace que el triángulo que propone Magdalena León se convierta en un pentágono, y hasta en un hexágono de poder, porque a las anteriormente señaladas hay que agregar a las mujeres del Poder Judicial, las mujeres de los Medios de Comunicación y a las mujeres de la Academia.

La construcción de una Agenda Legislativa para el desarrollo de los derechos de las Mujeres o Agenda legislativa para la Igualdad de Género es importante porque como es sabido, las agendas públicas en general, y nuestros países no son excepción, se definen desde una perspectiva masculina, que encierra el criterio de lo que los hombres como género, consideran urgente y/o necesario para la sociedad. Como se ha demostrado en los hechos, de esta definición de las necesidades, por lo general se omite lo específicamente femenino, las necesidades que sólo las mujeres percibimos o experimentamos. Son agendas construidas desde los sentidos del género en el poder que omite el punto de vista y la voz del sector perpetuamente excluido: las mujeres.

Si bien, ya hay avances significativos en las iniciativas desarrolladas en uno que otro parlamento por cambiar en las legislaciones los lenguajes excluyentes del *male stream*¹⁸, el problema es más complejo porque no se trata simplemente de querer intervenir para cambiar el sexismo que caracteriza el discurso jurídico en sus aspectos formales, sino de:

- a) superar la indudable ginopia que esta presente en el proceso de decisiones sobre las leyes que deberán ser sancionadas y llevar al proceso legislativo los puntos de vista, voces y necesidades de las mujeres;

¹⁸ Para algunas autoras y autores esta expresión "male stream" se refiere al hecho de los científicos de la política están inmersos en temas de estudio que tienen que ver o tratan y reflejan preocupaciones, actividades y aspiraciones y necesidades masculinas. Citado por: Rodríguez, Marcela: *Diseño institucional, presidencialismo, y parlamentarismo, hay alguna diferencia ... para las mujeres*. En Facio y Fries Editoras: "Género y Derecho". LOM Ediciones La Morada. Santiago. 1999

- b) corregir los sesgos androcéntricos de sus contenidos;
- c) introducir una nueva concepción en la formación de las leyes que permita que la normativa legal facilite pasar de la mera formalidad con la cual es tratado el principio de Igualdad, a la viabilidad de la misma en los hechos, lo cual es piedra angular de la factibilidad real de las leyes igualitaristas.

El contundente poder de la visión patriarcal en las leyes se ve permanentemente asegurado por diversos factores entre los cuales podemos contar los siguientes:

- a) La aun limitada y en algunos casos exigua presencia de mujeres en el Poder Legislativo, que en casi todos los países de la región, ha sido un factor que ha impedido flexibilizar las agendas e inclinarlas a la producción de legislaciones que favorezcan a las mujeres.¹⁹

“La participación en el Poder Legislativo ha enfrentado grandes dificultades para las mujeres en casi todos los países de la región. Aun donde tienen presencia relativamente importante en el Ejecutivo y en el Poder Judicial, las cifras correspondientes a su intervención parlamentaria son muy limitadas, trátase de Congresos bicamerales o unicamerales.”

“Para los partidos políticos y otras organizaciones que dominan la actividad política, las Asambleas o Congresos Nacionales y Provinciales son los escenarios, por excelencia, de su protagonismo. La mayoría de los liderazgos políticos son al mismo tiempo parlamentarios. La llegada al Congreso es el hecho que confirma la valía de las y los líderes políticos y es por eso que, siendo espacios dominados por los partidos, las mujeres apenas tienen presencia en ellos, por ser éstos, agrupaciones fuertemente discriminatorias, como lo han consignado todos los diagnósticos y análisis sobre el tema.”

La proporción de mujeres en los parlamentos del mundo, con excepción de los países nórdicos donde son casi un 40%, las cifras de participación oscilan entre un 4% y un 16%. En nuestra región la proporción es de alrededor de 15%, lo cual significa un avance de un 5% aproximadamente en los últimos 15 años.

- b) Las culturas parlamentarias androcéntricas también refuerzan la tendencia el acento patriarcal del trabajo legislativo, por que excluyen, sectorizan, desvalorizan o tienden a minimizar o postergar el tratamiento legislativo de asuntos vinculados con necesidades prácticas y estratégicas del género femenino.

- c) Un factor que contribuye es la ignorancia sobre el tema de la mayoría de los parlamentarios y de muchas mujeres parlamentarias y en éstas últimas, la ausencia de conciencia y compromiso y/o de solidaridad con los temas legislativos

¹⁹ García Prince, Evangelina: *oc. cit*

que podrían mejorar la situación de las mujeres. Muchas legisladoras llegan amparadas por posturas y comportamientos políticos androcéntricos que las acercan a los liderazgos y círculos de poder de los hombres en las culturas políticas partidistas. Bien sabido es que en gran medida, la validación de los liderazgos políticos de las mujeres está mediada por su capacidad personal de “clonar” para sus propias actitudes y comportamientos políticos, los lenguajes, concepciones y estilos masculinos, lo cual las hace apartarse de los asuntos de las mujeres que pasan a ser identificados como factores de disminución del protagonismo personal en el liderazgo parlamentario. Esta es una realidad que vemos permanentemente en muchos de nuestros Parlamentos, donde a veces son mujeres las que con mayor fervor aúpan y defienden criterios que obstaculizan una presencia más efectiva de las mujeres y de lo femenino en las tareas y productos del órgano legislativo. Incluso es el caso bien investigado, por cierto, en otras latitudes cercanas culturalmente a la nuestra, que la llegada de las mujeres al poder produce progresivamente, una vez instaladas en las posiciones, una des-identificación con las luchas de género de las cuales eran un elemento importante antes de ser electas.²⁰

d) La ausencia en los Parlamentos y aun en la Comisiones que trabajan con los derechos de las mujeres, de cuadros de personal de apoyo y de asesoría adecuadamente preparados que soporten las exigencias conceptuales y técnicas que supone el enfoque de género en las leyes, allana el camino al mantenimiento de los enfoques patriarcales tradicionales. En muchos casos estas comisiones y aun algunas leyes que pretenden dirigirse a la igualdad de mujeres y hombres mantiene los acentos tradicionales de los estereotipos y los sesgos familísticos que estos contiene. Basta examinar las denominaciones de algunas de esas comisiones y leyes para darse cuenta de estos hechos.

²⁰ Un importante estudio realizado por la Dra. Claudia Zafra Mengual, psicóloga, académica y mujer que ha participado en importantes posiciones políticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, España, desde su cátedra realizó una investigación “Experiencia de empoderamiento: El caso de las mujeres directivas de Andalucía”, en la cual sometió a contraste la hipótesis de que, en el proceso de empoderamiento, las mujeres que han encontrado la identidad de género pasan a conseguir, por sus propios esfuerzos y luchas, situaciones y posiciones de igualdad que las lleva formar parte del grupo dominante en posiciones de poder; esto tiende a genera en ellas una tendencia a diferenciarse de la identidad colectiva que las condujo a esas posiciones y a comenzar a auto-percibirse más individualmente, lo cual conduce a un desvanecimiento de la identidad diferencial y a tornarse más homogéneas respecto de la identidad dominante. En otras palabras las luchadoras son colonizadas en un proceso de de asimilación en el cual las perspectivas de la identidad de género se difuminan o aparecen mediadas muy fuertemente, por los intereses individuales. Zafra presentó los resultados de esta investigación para su tesis de Doctorado en el Seminario Internacional sobre Liderazgo y Dirección para Mujeres: “Poder y empoderamiento de las Mujeres”, celebrado en Valencia, España en 2 y 3 de abril de 2003. Los datos son tomados de un material mimeografiado que la autora distribuyó en aquella oportunidad entre las y los asistentes.

e) Todavía hay sectores de la sociedad civil que, pese al empeño, entusiasmo y compromiso con los objetivos de la igualdad, presentan debilidades propositivas, organizativas y de capacidad de presión y de carga política para tener una incidencia efectiva en las agendas del Poder Legislativo. Hoy por hoy el tema de la incidencia es una disciplina con marcos técnicos altamente desarrollados y que desafortunadamente, aun no son conocidos por las organizaciones de mujeres en todos los países.

f) La huella de las culturas partidista de origen de las y los parlamentarios en sus identidades de trabajo político también pesa. Por lo general la mayoría de los partidos en la región carecen de doctrina para el tema de la igualdad sustantiva de hombres y mujeres y pocas veces o nunca incluyen en sus plataformas electorales este tipo de asunto como compromiso de sus candidatos y candidatas a posiciones legislativas. En noviembre de 2004, organizado por “Transparencia Internacional”, la Fundación IDEA, y el Banco Interamericana de Desarrollo (BID), se celebró en Lima, Perú el Foro regional “Mujer y participación política en la región andina” en la que participaron hombres y mujeres líderes de varios partidos políticos de la sub-región. En las discusiones quedó palpablemente demostrada la ausencia de una clara doctrina sobre la igualdad en las tesis y propuestas programáticas de los partidos de la región.

g) Por otra parte, hay una innegable ausencia de mujeres con liderazgo legislativo o parlamentario género sensitivos e igualitaristas con suficiente fuerza y capacidades para promover, plantear, empujar o introducir en la cultura parlamentaria los factores que pueden desencadenar los cambios que exigen estos propósitos. Aparte de que, dolorosamente hay que admitirlo, algunas de las luchadoras feministas o profeministas que llegan a posiciones parlamentarias, no siempre son consecuentes en su acción parlamentaria con las luchas por la igualdad.

h) Finalmente hay que mencionar la influencia de la tradición y de los sesgos androcéntricos presentes en el trabajo y en muchas de las agendas de la Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres o la ausencia de estas Comisiones.

b) Significado estratégico de las comisiones y grupos parlamentarios de los Derechos de las Mujeres.

La realidad descrita, que es patente en estos momentos en varios de nuestros países, ha hecho de los grupos y las comisiones parlamentarias de los Derechos de las Mujeres –cualquiera que sea su denominación oficial- un puente de

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

intercambio y conexión significativos para poner sobre el tapete de la discusión pública las necesidades de las mujeres, la discriminación que se esconde aun en muchas legislaciones y lo que hace falta producir y poner en vigencia en materia legislativa para salvaguardar las garantías de la Igualdad que está enunciada en casi todas las Constituciones de la región.

Quienes nos ocupamos de estos temas coincidimos en calificar la existencia de estos grupos y comisiones como organismos con un potencial realmente estratégicos en los esfuerzos por el logro de la igualdad en los hechos a través del desarrollo de la cláusula constitucional de protección de la igualdad, en el marco jurídico nacional. De aquí que en casi todos los lugares donde estos grupos y comisiones existen, por lo general reciben, además de las demandas que son de esperar en un régimen democrático, apoyo de la sociedad civil organizada de mujeres, cuya creciente conciencia política sobre las posibilidades potenciales de estos órganos en el cambio de la óptica androcéntrica de los entes parlamentarios, las lleva a darle en numerosos casos, el soporte doctrinario, conceptual o técnico que requieren, cuando ellos es factible en el marco de los procesos nacionales que caracterizan la vida política. Uno de los casos más brillantes es el de la ONGA²¹ brasileña "CFEMEA", que actúa dando apoyo a las y los parlamentarios en lo que se refiere a hacer género inclusivas las leyes, investigar necesidades en materia de legislación, etc., todo ello sin ningún costo para el Congreso de aquel país, ya que es financiada por cooperación internacional.

Toda esta situación remarca la deuda legislativa que mantiene la mayoría de los Poderes Legislativos nacionales en América Latina y El Caribe con la población femenina y pone de manifiesto la necesidad de que se planteen la construcción y ejecución de una agenda dedicada al desarrollo de los derechos de las mujeres en el marco del principio constitucional de Igualdad.

²¹ ONGA: Organizaciones No Gubernamentales Autónomas. A diferencia de las ahora en ascenso en ciertos países ONGIG (en Inglés GOINGO) Organizaciones No Gubernamentales Inducidas por el Gobierno. (Banco Interamericano de Desarrollo: Manual de participación)

III Comisión y Agenda: dos caras de la misma moneda

1 Alcances y modalidades del trabajo de los grupos y comisiones parlamentarias

Pensar en una Agenda Legislativa de los derechos de las mujeres o agenda para el desarrollo del principio constitucional de igualdad, es decir, en un programa legislativo para el periodo de cada legislatura o en un plazo mayor, nos lleva a considerar simultáneamente la calidad y el alcance de la actividad de los grupos y las comisiones de los derechos de las mujeres, porque el logro de una dependerá lógicamente del éxito del funcionamiento de la otra.

Frente a la tarea de definir e instrumentar la formación de las leyes contenidas en la agenda o programa que haya que finalmente elaborar, surge la necesidad de preguntarnos por la misión del grupo o la comisión. La respuesta parece simple de enunciar, considerando que la razón de ser de estas comisiones esta vinculada a los derechos de las mujeres (añadiéndose en algunos casos áreas conexas como la Familia y la Juventud), cuya normativa es extensa en el marco de las obligaciones de la mayoría de los Estados en los más importantes Tratados Internacionales de Derechos Humanos y por la existencia de numerosas legislaciones nacionales específicamente dirigida a estos sectores de la población.

Pese a tan extensos antecedentes y determinantes, no es posible afirmar todavía que hayamos erradicado la discriminación de las legislaciones latinoamericanas y caribeñas y mucho menos del resto de los componentes que gravitan sobre el sistema jurídico y sus inevitables componentes extrajudiciales vinculados al universo de relaciones no juridizadas que forman parte del proceso de creación y aplicación de las leyes.

Por las razones anteriormente anotadas, es obvio que si bien el interés pareciera estar centrado en la definición de la Agenda Legislativa de los derechos de las Mujeres o por la Igualdad de Género, es necesario que las comisiones tomen nota de que, simultáneamente, deben pensar en su propia agenda operativa para poder cumplir, no sólo con la Agenda Legislativa que resulte, sino con las demás tareas que se espera cumpla en cada mandato y período legislativo.

COMPONENTES Y ELEMENTOS PARA LA AGENDA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD

<u>COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO</u>	<u>COMPROMISOS NACIONALES DEL ESTADO</u>
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tratados (Pactos y Convenciones) Internacionales de DD HH ❖ Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. ❖ Acuerdos de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer. Plataforma de Acción. IV Conferencia de la Mujer. Beijing 1995 ❖ Conferencias mundiales: Ambiente, Derechos Humanos, Población, Cumbre Social, Urbana, etc. ❖ Cumbres Iberoamericanas de Presidentes y Jefes de Estado. Especialmente, VI^a sobre Gobernabilidad Democrática y subsecuentes. ❖ Cumbres Interamericanas de Presidentes: Miami y Chile. Tema 18 ❖ Acuerdos Subregionales Andinos, G8, etc. ❖ Redes Lat/Am., Centroamericanas y Suramericanas de Organismos Gubernamentales de la Mujer. ❖ Acuerdos con la Cooperación Internacional, Regional y Bilateral BID, BM, SNU, AECID, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Constitución Nacional ❖ Leyes orgánicas de alcance social y económico general ❖ Leyes sectoriales ❖ Agendas Públicas en general ❖ Agendas de la sociedad civil organizada ❖ Diagnósticos <p>Lo de ambas columnas debería ser reflejado directa o indirectamente en las leyes que son las políticas estatales y las de mayor jerarquía jurídico política.</p>

Esto nos lleva a plantear la necesidad de que las comisiones de los derechos de las mujeres se aboquen a la definición de dos Agendas: La Agenda Legislativa y su propia Agenda Parlamentaria.

2 Agendas Legislativas y Agendas Parlamentarias son distintas, pero se complementan.

Ambas tienen que ver con la Misión del grupo o comisión y responden a dos tipos de preguntas muy concretas:

1. ¿Qué instrumentos legislativos debemos promover, proponer, elaborar? (Agenda Legislativa)

2. ¿Qué debe hacer la Comisión para avanzar sobre la producción de los proyectos de leyes que hayan resultado de una consulta democrática, lograr su discusión efectiva y aprobación, y simultáneamente lo que debe hacer para alcanzar progresivamente la generización²² o sensibilidad al género o al enfoque de género, del Poder Legislativo, es decir de sus actores, de sus procedimientos, de sus productos? ¿Qué debemos hacer para incrementar el peso político de la comisión en los acuerdos y pactos para la producción de las leyes?. (Agenda Parlamentaria).

La primera pregunta obtendrá su respuesta en la Agenda Legislativa a cuya definición se aboque la comisión respectiva. Las necesidades de esta Agenda respecto a sus contenidos tienen que ver con el examen de la situación real de las políticas estatales, los compromisos del Estado y las demandas y necesidades de las mujeres; por otra parte la propia visión de lo que será el programa legislativo propuesto formalmente por las autoridades de la Asamblea o el Congreso, indiscutiblemente puede dar valiosas pistas sobre las áreas en las cuales hay que trabajar. Por lo poco que sabemos de los programas legislativos de los Congresos y Asambleas, la proporción de iniciativas legislativas, dirigidas a la igualdad o a los intereses de las mujeres que entran en los programas legislativos de nuestros Parlamentos son muy puntuales y escasos si les compara con las necesidades existentes y otras demandas que se plantean por diversos sectores.

Por ejemplo en una de las últimas legislaturas en Venezuela, a cuyo programa tuvimos acceso, las autoridades de la Asamblea para el primer semestre del año 2001 a 2006 aparecen 82 leyes de las cuales sólo dos corresponden a la Comisión de la Familia, la Mujer y la Juventud. De ellas se aprobó una. Para la nueva Legislatura iniciada inmediatamente, hasta el momento no se planteaba ninguna y para la actual hay una sola Ley que está en proyectos, idas y venidas desde hace 10 años. Es cierto que el número de leyes no habla por sí mismo de los asuntos que serán cubiertos, ya que una sola ley puede dar cuenta de muchas situaciones que demandan normativas actualizadas. Sin embargo cuando examinamos el panorama de las necesidades de las mujeres encontramos que lo

²² En la literatura internacional especializada se ha popularizado una expresión derivada del inglés, "engendered", para significar que se ha incorporado el enfoque de género. Una agenda "engendered" sería una agenda diseñada con perspectiva o enfoque de género, por ejemplo. Simultáneamente, en español y en los círculos especializados se ha venido empleando la expresión "generizar" para significar lo mismo. También se usan en español las expresiones "género inclusivas" o "género sensitivas".

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

previsto, al menos en el programa venezolano señalado, se queda corto. Y otro tanto es presumible que esté ocurriendo en otros países.

El trabajo de definición de las leyes que deberán ser trabajadas en nuevas propuestas o en reformas, será la Agenda Legislativa que representa el norte del trabajo de la Comisión.

La segunda pregunta interroga sobre lo qué hay que hacer para lograr que la lista de leyes y otras tareas legislativas que resulte, se produzcan y presenten efectivamente y resulten aprobadas y que progresivamente las Comisiones se conviertan en un ente promotor efectivo, no simple propagandista, de la adopción y desarrollo del principio de igualdad y de criterios de género en todo el conjunto de la legislación que esté por aprobarse o que, siendo leyes en curso de discusión y aprobación, puedan ser modificadas para actualizarlas en ese sentido. Estas respuestas darán el contenido de la Agenda Parlamentaria. Ella supone una tarea de mayores alcances y profundidad y es en lo que en mi modesto criterio, le da sentido al hecho de tener una comisión de los derechos de la mujer, cualquiera que sea el nombre que la distinga, sobre todo por las acciones orientadas a promover el desarrollo del principio de igualdad, la convalidación de la legislación nacional con la Convención CEDAW y la adopción del enfoque de género en las leyes, no en algunas de ellas, sino en todas las leyes.

Esta tarea que correspondería a la definición de la Agenda Parlamentaria, es el programa de funcionamiento institucional cotidiano de la comisión, solo posible con un mecanismo fortalecido, con adecuadas capacidades técnicas y un efectivo liderazgo parlamentario de todas y todos sus miembros o al menos de quien la preside o coordina. La Agenda Legislativa y la Agenda Parlamentaria se requieren mutuamente. Ambas están atravesadas por exigencias políticas y técnicas sin las cuales no es posible alcanzar una u otra. Para ilustrar gráficamente esta idea, simplemente pensemos que tanto el cumplimiento de la Agenda Legislativa como la Agenda Parlamentaria, están impregnadas de elementos y procesos técnicos y políticos, que trato de visualizar en forma resumida en el cuadro que se inserta más adelante.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

	Agenda Legislativa	Agenda Parlamentaria
Factores y procesos Políticos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Determinación y definición de los componentes ideológicos del texto de la Ley. ❖ Determinación y definición de los componentes doctrinarios de la materia de la Ley. ❖ Determinación de los componentes normativos. ❖ Producción de proyectos de reformas o nuevos instrumentos legislativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Procesos de intercambio con sectores sociales. ❖ Procesos de exploración y recepción de demandas de la sociedad sobre determinados temas. ❖ Presencia y relaciones con otras Comisiones Parlamentarias. ❖ Búsqueda de alianzas y/o consensos parlamentarios. ❖ Solicitar rendición de cuentas a los entes responsables de los poderes con responsabilidad en aplicación de las leyes pertinentes. ❖ Espacios y/o procesos de diálogo y relaciones con ONGs. ❖ Promoción de las leyes. ❖ Negociación de la aplicación real de la ley con otros poderes.
Factores y Procesos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Desarrollo de los contenidos conceptuales. ❖ Análisis de género de la legislación existente para detectar sesgos discriminatorios. ❖ Adopción de criterios de género en las leyes. (Género en el Mainstream de la legislación) ❖ Atención a los mecanismos referidos a las técnica legislativa ❖ Vigilar y evaluar la coordinación horizontal y coherencia vertical. de las leyes ❖ Análisis de factibilidad de los contenidos de la Ley. ❖ Legislación comparada. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Garantizar la eficiencia en el cumplimiento de procedimientos del proceso de formación de la Ley. ❖ Trabajo de sensibilización y propuestas en otras Comisiones. ❖ Sensibilización sobre igualdad y criterios de género a todas las instancias parlamentarias y extraparlamentarias que tengan significación política. ❖ Seguimiento de la aplicación de las Leyes por el Poder Ejecutivo. ❖ Exigir rendición presencial de cuentas o gestiones a funcionarias/os

Vista en la forma que plantea el cuadro, la actividad parlamentaria de las Comisiones es extensa; y a menos que se resignen a desarrollar sólo acciones puntuales o adjetivas vinculadas a determinados proyectos de leyes muy concretos, es necesario asumir la necesidad de fortalecer claramente en todo sentido, o construir si fuese necesario, sus capacidades de producción y gestión intra y extra parlamentarias. En tal sentido estimo que sería importante que las comisiones asumieran con claridad sus fortalezas y debilidades para alcanzar sus metas en materia legislativa. Por ello vale la pena intentar un análisis estratégico del quehacer de cada comisión en su contexto nacional.

La autora ha tenido la oportunidad de hacer varios análisis diagnósticos de órganos o cuerpos parlamentarios de mujeres en varios países latinoamericanos y caribeños y, en general, muchos son los rasgos percibidos por las integrantes de estos grupos, que se repiten de un país a otro. A manera de ilustración, basada

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

en datos cruzados en esos diferentes países, y sólo como ejemplo de lo que se puede hacer en el diagnóstico que se propone, se ha elaborado la matriz diagnóstica que se inserta a continuación, que tiene carácter meramente ilustrativo y tentativo y que contiene algunos rubros, que de manera muy preliminar podrían orientar el esfuerzo de las comisiones hacia el futuro. Las informaciones que se presentan en la matriz diagnóstica, están basadas en hechos que comúnmente se hacen presentes en los casos de algunas comisiones o grupos parlamentarias de derechos de las mujeres en la región.

Por otra parte, conviene advertir que esta matriz es, simplemente, una “matriz de vaciado de evaluaciones” (muy sintéticamente formuladas), que la autora ha configurado a partir de las referencias recogidas. Es un mero ejemplo y su validación requeriría un ejercicio amplio y las fases metodológicas ulteriores de ranking y ponderación que son pertinentes al análisis estratégico y que permitirían derivar estrategias útiles para potenciar las acciones de las comisiones y grupos parlamentarios.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

Objetivo: Lograr una Agenda Legislativa eficiente de los derechos de las mujeres

Oportunidades	Amenazas	Fortalezas	Debilidades
<p>a) Compromiso públicamente manifestado o declarado por autoridades nacionales con elevado rango político, legislativo o administrativo, de apoyar las acciones o leyes a favor de los derechos de las mujeres</p> <p>b) Marco constitucional sobre el principio de Igualdad.</p> <p>c) Antecedentes legislativos de apoyo a la ampliación legislativa de los derechos de las mujeres</p> <p>d) Compromisos del Estado en materia de DD HH a escala internacional y regional.</p> <p>e) Existencia de capacidades de apoyo financiero por parte de cooperación internacional.</p> <p>f) Facilidades de cooperación técnica existentes en universidades y otros entes.</p> <p>g) Metodologías analíticas disponibles para el examen legislativo.</p> <p>h) Existencia de organizaciones externas especializadas con capacidad técnica disponible.</p> <p>i) Incremento de la visibilidad mediática de algunos problemas que afectan a las mujeres y exigen planteos legislativos</p>	<p>a) Escaso interés que tienen las diversas fracciones partidistas que hacen vida política en los parlamentos en los temas de las mujeres</p> <p>b) Procedimientos del Parlamento que discriminan la importancia de las Comisiones y restringen recursos y apoyos políticos a algunas Comisiones entre las cuales generalmente está la de los derechos de las mujeres</p> <p>c) Agendas disímiles y hasta contradictorias de los factores de poder, en materia de legislación sobre los derechos de las mujeres, especialmente entre poderes Legislativo y Ejecutivo.</p> <p>d) Programa legislativo que tiende a disminuir la temática de igualdad de género o de los derechos de las mujeres.</p> <p>e) Limitada presencia de mujeres en las bancadas o fracciones partidistas.</p> <p>f) Amarillismo mediático con el que a menudo se comunican las iniciativas legislativas sobre derechos de las mujeres.</p>	<p>a) Grado de compromiso de las y los miembros de la comisión de los derechos de las mujeres</p> <p>b) Respaldo potencial y/o efectivo de la Sociedad civil organizada de mujeres a las iniciativas de la comisión.</p> <p>c) Experiencia y trayectoria intelectual o política en el tema de algunas y algunos de las y los miembros.</p> <p>d) Apoyo de factores de poder político extra-parlamentario.</p> <p>e) Antecedentes nacionales de lucha por los derechos de las mujeres que puedan sumarse.</p> <p>f) Reconocimiento público alcanzado por los trabajos realizados con ciertas leyes.</p> <p>g) Legitimidad de su existencia en la opinión pública.</p> <p>h) Liderazgo nacional de algunas de las miembros.</p> <p>i) Credibilidad política alcanzada por los trabajos.</p> <p>j) Buen desempeño en la rendición de cuentas del trabajo parlamentario y legislativo ante la población femenina.</p>	<p>a) Soporte y apoyo técnicos insuficientes para las tareas a cumplir en relación con la adopción del enfoque de género y desarrollo legislativo de los principios de Igualdad y de No Discriminación.</p> <p>b) Capacidad limitada de producción de proyectos de leyes o de otras tareas legislativas y parlamentarias.</p> <p>c) Capacidades materiales de operatividad, insuficientes: apoyos humanos, documentación, equipo, informática, espacios, locales, etc.</p> <p>d) Capacidades materiales insuficientes para promover, convocar, viabilizar y soportar la convocatoria, consulta y respuesta a la sociedad civil.</p> <p>e) Capacidades financieras de operatividad limitadas.</p> <p>f) Ausencia o bajo nivel de <i>sprit de corps</i>, y/o compromiso en las y los integrantes de la Comisión con el avance legislativo y parlamentarios del tema de los derechos de las mujeres.</p> <p>g) Limitado conocimiento y experiencia en el tema por parte de las mujeres parlamentarias.</p> <p>h) Practicas de exclusión o lealtad por razones político partidistas que pueden restar talentos o mantener ineficiencias.</p> <p>i) Ausencia de presencia territorial.</p> <p>j) Falta de coordinación interna en las iniciativas que adelantan las parlamentarias por posibles competencias personales o de partido.</p>

*Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa
para el desarrollo de los derechos de las mujeres*

Los citados no agotan las posibilidades que es posible encontrar en los casos nacionales y aun regionales. Tampoco los factores negativos anteriormente anotados pueden solventarse con la misma rapidez o facilidad, ni tienen el mismo peso en la eficiencia o ineficiencia de los trabajos de la comisión, para lo cual es necesario completar técnicamente cualquier análisis estratégico más allá de la matriz presentada como ejemplo. Simultáneamente, los esfuerzos para incrementar las fortalezas y oportunidades pueden exigir tiempos y dinámicas distintas. Se trata simplemente de una aproximación diagnóstica que debe ser sometida a operaciones de elaboración técnica que nos permita arribar a una matriz ponderada y que sólo proporciona algunas pistas sobre los factores que pueden facilitar o no el trabajo parlamentario de la comisión para alcanzar los objetivos contenidos en la Agenda Legislativa. Este diagnóstico es un instrumento útil para diseñar la Agenda Parlamentaria en términos estratégicos. Si esta estrategia no se considera seriamente, la eficiencia y eficacia de los trabajos parlamentarios podrían estar seriamente comprometidas.

IV Aproximación a las posibles prioridades en las agendas parlamentaria y legislativa

1 La Agenda Parlamentaria o trabajo político y técnico de la Comisión

En nuestro criterio y considerando los argumentos precedentes, la agenda parlamentaria tipo que nos atrevemos a proponer es amplia, pero indispensable para asegurar y sostener el éxito legislativo. Las prioridades en el trabajo parlamentario de la Comisión, podrían ser las siguientes:

a) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con la sociedad civil

En un régimen de libertades y participación democrática, teóricamente el trabajo de la Comisión debería reunir la contribución de cuatro actores fundamentales de la gobernabilidad con posibles o seguras injerencias en el proceso de formación de las leyes, en razón de su condición de políticas públicas estatales. Estos actores son: la sociedad civil, los órganos de los Poderes del Estado con competencia en la materia, la comunidad política y si fuese pertinente, la comunidad empresarial. En este caso, Sociedad Civil y los organismos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial con competencias en las materias de la Comisión, son fundamentales en la estructuración de un grupo de promoción, consulta y apoyo que avance sobre la formulación y/o reforma de los instrumentos jurídicos que conformarían el programa legislativo para el período en curso, lo cual no desestima la participación de los actores ya mencionados y aquellos que recordábamos en secciones anteriores, entre los cuales se mencionó a la Academia y la cual hay que su en su momento, los gremios y sindicatos. Es importante que el trabajo con la sociedad civil organizada se articule a los diversos tipos de organizaciones en el entendido de que el consenso derivado de la articulación con las organizaciones autónomas, ONGA, contribuye más decididamente a ampliar la legitimidad de la agenda que si en los procesos de diálogo y negociación prevalece la presencia de organizaciones afectas o inducidas, ONGIG, por el gobierno o por los factores o partidos dominantes en el panorama político.

Desde esta óptica, la sostenibilidad y fortalecimiento de la legitimidad social de los trabajos de la Comisión estarían fuertemente soportados por la construcción de fluidas

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

y eficientes relaciones de consulta, apoyo e intercambio con estas y estos actores mencionados.

Aparte de ser expresión de la existencia en la Comisión de un espíritu abierto y democrático, respetuoso de los principios de participación efectiva que consagran el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la mayoría de las Constituciones nacional, la Comisión que no sólo tiene la prerrogativa política de proponer las leyes que considere necesarias, estaría dando muestras de respetar las características de un proceso que ya ha alcanzado un apreciable grado de legitimidad, al menos, en la mayoría de las expresiones nacionales del movimiento organizado de mujeres. Nos referimos a la exigencia de hacer de la conformación de las leyes a favor de la igualdad un proceso participativo, lo cual en algunos países tiene una historia de años que debe tener continuidad y profundización.

Tal como señala la venezolana Isolda Heredia de Salvatierra la participación de la Sociedad Civil se ha convertido en un elemento capital de éxito en estos procesos tanto en la Etapa Pre-Legislativa, como en las fases Legislativa y Post-Legislativa. Esta misma autora, cita los casos de países con fenómenos y procesos similares tales como Argentina, España, Costa Rica, México, República Dominicana y Venezuela.²³

Salvatierra señala que:

“En gran medida la deuda que mantienen los Gobiernos con las legislaciones a favor de los derechos de las mujeres, deuda que está determinada por los compromisos que en los foros internacionales asumen los Estados, no puede ser resuelta fácilmente, porque hay muchos factores que complican la situación. Por una parte, los gobiernos en esos foros donde se debaten y aprueban los compromisos sobre nuevas legislaciones, comprometen nominalmente al Poder Legislativo, pero, posteriormente esto no se traduce en una voluntad política de desarrollar los proyectos de leyes desde el Poder Ejecutivo y presentarlas al Congreso o, en su defecto, exigir al Parlamento su formación y aprobación o en todo caso desarrollar acciones de cooperación entre ambos poderes a fin de configurar una agenda legislativa compartida. De otra parte, hasta tanto no se cree el mecanismo que permita establecer acuerdos de cooperación fluida entre los Poderes Públicos en lo que concierne a las legislaciones nacionales habrá incumplimiento de los compromisos regionales e internacionales. Además, es necesario que la sociedad civil de mujeres ejerza el liderazgo democrático que le corresponde en el cumplimiento de la importante función de monitorear y exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos, sean legislativos o administrativos”.

Por otra parte, sabemos que las necesidades e intereses de las mujeres, vinculados a la superación de situaciones o condiciones discriminatorias, se convierten en *issues* de género o asuntos de género a ser incluidos en las agendas públicas, cuando se convierten en reclamos o demandas políticas. De hecho, como lo afirma Nancy

²³ Heredia de Salvatierra, Isolda: *Rompiendo paradigmas en el Proceso de Formación de las Leyes. Los modos de legislar de las mujeres en Venezuela*. Tesis de Doctorado en elaboración. Inédita. Caracas. 2001. Se cita con autorización de la autora.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

Fraser²⁴, el tema de las necesidades representa un medio para debatir demandas políticas y en el caso de las mujeres sus necesidades, elaboradas simbólicamente, se convierten en formas de cuestionar las desigualdades. Esta conversión de las necesidades en demandas, sólo es posible con un ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres, es decir con su presencia comprometida en los espacios públicos consagrados o los que la propia sociedad civil cree y desarrolle legítimamente para expresar su voz y manifestar sus acciones políticas. Esta dinámica de mayor compromiso de la sociedad civil organizada de mujeres, está dando lugar al surgimiento de la creación de observatorios de los derechos humanos de las mujeres en algunos países de la región, cuyas tareas de monitoreo de la legislación está rindiendo excelentes frutos.²⁵

En este sentido y de manera convincente y muy precisa, Fraser plantea el requerimiento de que las necesidades de las mujeres ingresen eficientemente en el debate político a través de su conversión en un discurso político que logre ser traducido a políticas públicas adecuadas que las interpreten. Y esto es absolutamente pertinente al tema que tratamos, porque las leyes son políticas públicas estatales.

En este contexto la Comisión abre a la sociedad civil un espacio precioso para Politizar (con P mayúscula) los *issues* de género, para cargar de sentido político y convertir en demandas ciudadanas las necesidades existentes o sentidas que afectan a las mujeres, mediante una fluida interacción con las y los actores potenciales de los hechos legislativos. Y esto es en verdad importante, porque se ofrecería un canal privilegiado de participación en todo el proceso político vinculado a la formación de las leyes.

b) La construcción de un vínculo fluido y productivo con el Poder Ejecutivo

Es necesario que las Comisiones hagan todos los esfuerzos que estén a su alcance por establecer nexos productivos con el Poder Ejecutivo competente en las materias de los derechos de las mujeres y muy especialmente con los organismos y mecanismos nacionales de la mujer que por Ley o cualquier otro tipo de mandato formal, tiene bajo su responsabilidad la conducción de las políticas públicas dirigidas a satisfacer las necesidades e intereses de las mujeres.

²⁴ Fraser, Nancy: *La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista – feminista de la cultura política del capitalismo tardío.* Revista "Propuestas". No. 3. Diálogo Sur-Norte. Lima. Agosto 1994

²⁵ A manera de ejemplo puedo citar la creación del Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres que realiza un monitoreo permanente de las políticas estatales y gubernamentales con referencia a los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos de las mujeres por el Estado venezolano.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

La observación realizada por la autora en varios países de la región ha recogido experiencias que contrarían la necesidad de este vínculo. En ciertas situaciones se observan lamentables distanciamientos y hasta enfrentamientos entre estos dos entes que deberían hacer prevalecer el interés de los derechos de las mujeres por encima de las diferencias de orígenes diversos: competencias por protagonismo político, personalización o partidización excluyentes de las iniciativas, formulación y discusión prelegislativa o legislativa de las leyes, desacuerdos irreconciliables, no negociados de los contenidos, entre otros.

Los organismos de las mujeres se fortalecen con una buena relación con la entidad parlamentaria y viceversa. Las alianzas entre estos dos factores de poder es un acelerador parlamentario para tener las leyes que se requieren.

c) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con el Poder Judicial

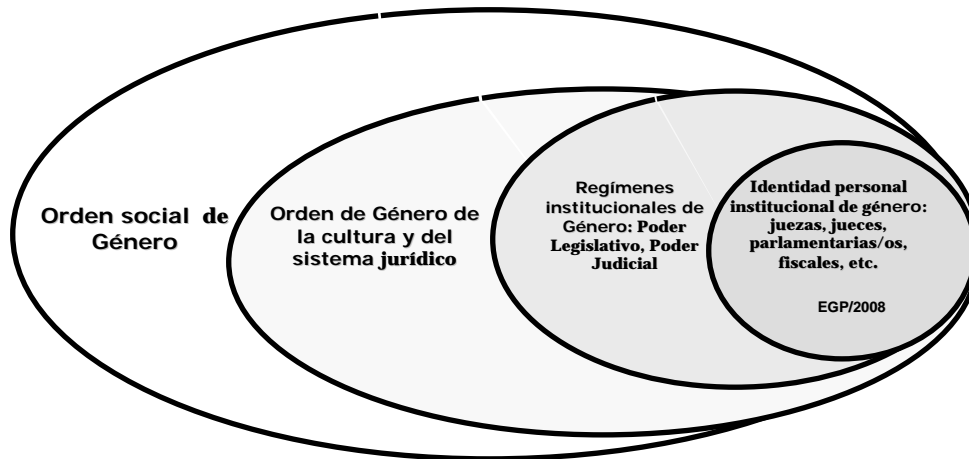
Este vínculo es igualmente estratégico para garantizar la efectiva formulación y posterior aplicación de las leyes, sobre todo cuando son leyes que intentan romper paradigmas principistas y procedimentales del derecho, tradicionalmente entendido. En América Latina y El Caribe, los sistemas legales fincan sus raíces en el derecho romano y europeo continental que, además de recoger la impronta de la tradición griega discriminatoria, mantienen la tradición idealista que privilegia el valor de la norma sobre la o el agente que la interpreta y aplica. Esto es una distorsión de la realidad ya que, las y los jueces son parte de una institución social el Poder Judicial, que le dan vida, como son las Cortes o Tribunales Supremos de Justicia, otros Tribunales y Juzgados, las Escuelas Judiciales, entre otros. En tal sentido, tal como lo señala Douglas North²⁶, premio Nóbel de Economía en 1993, y creador de la Escuela del Neo-institucionalismo, las organizaciones institucionales no son sólo estructuras y prácticas, sino que además están integradas por agentes, es decir, personas, las y los individuos que actúan e interactúan y que a su vez llevan a las prácticas y al contexto institucional en alguna medida, sus propias variantes personales. A esto hay que añadir la existencia en las instituciones y sus organizaciones de un orden de género (gender order) que refleja los paradigmas prevalecientes sobre los géneros y sus posiciones y relaciones y que se trasvasa explícita o implícitamente, conciente o inconscientemente en la estructura, prácticas y actores y actrices de las organizaciones institucionales.²⁷

²⁶ Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge. Massachusetts, 1990.

²⁷ Para una ampliación sobre este tema se puede consultar: García Prince, Evangelina: "Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Accesible en: http://webs.uvigo.es/pmayobre/download_libros/evangelina_garcia_price/genero_y_politicas_publicas_evangelina.doc

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

Tal como nos lo recuerda Robert W. Connel²⁸ la cultura patriarcal excluyente organiza los sentidos que institucionalmente se atribuyen a los géneros masculino o femenino en todos los órdenes institucionales, donde funciona como principio articulador del significado histórico de lo femenino y masculino, cuya expresión es el orden de género, en este caso, del sistema jurídico tanto como el del resto de otros sistemas sociales.



Para Connell el “orden de género” es el paradigma invisible que, sobre la base de la diferencia sexual, define, articula y perpetúa las concepciones asimétricas, opuestas y excluyentes de lo femenino y masculino en sus respectivos valores, derechos, relaciones e identidades que estructuran profundamente lo femenino y masculino, en la subjetividad personal, en los grupos, instituciones y organizaciones. Es una ideología que “puede cambiar en lo adjetivo más no en lo sustantivo”²⁹. En ella Connell ha identificado la masculinidad como la formación dominante que desarrolla formas hegemónicas y subordinadas que están presentes sin duda en la cultura y el sistema jurídico, el cual también desarrolla su propio orden de género y cuyas instituciones desarrollan su “régimen de género”. “Es una organización sistémica y coherente que va desde lo social más general hasta los rasgos identitarios que se asumen como aceptables dentro de estos regímenes institucionales de género”.³⁰ Algunos ejemplos del peso de estos órdenes y regímenes de género podemos observarlo por ejemplo en las

²⁸ Connell, Robert: *The Social Organization of Masculinity*, en *Masculinities*, University of California Press, Berkeley, 1995.

²⁹ García Prince, Evangelina: “Análisis de la participación política de las mujeres en Venezuela. Una visión estratégica sobre el presente y las políticas necesarias a futuro”. Policy Paper preparado para el Instituto de Investigaciones Sociales, ILDIS de la Fundación Fredrich Ebert y para el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres. Caracas. julio 2008. Accesible en la página web de ILDIS.

³⁰ La identidad propia de las personas que son actoras fundamentales y dan vida a las instituciones y organizaciones del sistema jurídico, como Magistrados o Magistrados o Juezas y Jueces de Cortes y Tribunales, por ejemplo, presenta rasgos que de pensamiento, actitudes y acciones que tienen cierto grado de homogeneidad que brinda pertinencia, adaptación y legitimidad de tales actoras o actores a la institución.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

demandas de los grupos de mujeres por cambios legislativos han sido ignoradas por décadas como ha ocurrido en nuestros países con las reformas que reiteradamente se solicitan a los generalmente vetustos y discriminatorios Códigos Penales o de Familia.

No es difícil reconocer que en nuestra sociedad latinoamericana y caribeña, el orden de género y el Ethos del Poder Judicial es franca y abiertamente masculino y más allá como señala Alda Facio representa junto con todo el sistema del derecho, al patriarcado. Como dice contundentemente esta autora:

“El discurso del derecho es entonces una forma de hablar, pensar y actuar sobre las mujeres, los hombres y las relaciones entre ambos. Mientras el discurso sea patriarcal, las mujeres seremos discutidas, descritas y tratadas por el derecho de manera subordinada a los intereses de los hombres”.³¹ ... “el derecho es el patriarcado”³²

Todo lo anterior nos permite entender que las y los jueces son entidades con poder; un poder que reflejan en la acción y en el discurso judicial y en el que reflejan los valores del orden de género que prevalece en la sociedad y en la institución, en el sentido que North sostiene. Los textos legales garantistas carecen de una esencialidad objetiva que se vierte en forma “incontaminada”, químicamente pura, respecto a valores e ideologías al discurso y la acción judicial. En este sentido uno de los trabajos de investigación más importantes realizados sobre el tema jurídico en la región señala:

“En los países latinoamericanos con sistemas legales derivados del derecho romano y europeo continental, donde la ley es la principal fuente de derecho, persiste la idea de que el juez es un agente instrumental cuya función consiste simplemente en aplicar la ley de manera “objetiva, apolítica y neutral” a un caso concreto”.

“El protagonismo de la norma escrita ha restado importancia al estudio de la jurisprudencia y al papel que desempeñan los jueces como voces históricas y políticas que dan significado y contenido al lenguaje que articula una norma. Asimismo ha hecho invisible el poder que tienen los jueces, no sólo por las consecuencias que puede acarrear su decisión sobre un caso particular, sino también por el impacto que tiene su discurso como reflejo del sistema de valores de una sociedad y de las relaciones que tienen lugar en ella.”

“En la investigación trabajamos bajo el supuesto de que las decisiones judiciales no sólo son políticas, sino que además contribuyen a establecer la tendencia política del sistema jurídico. Consideramos que los estrados judiciales son escenarios de confrontación política en los que se distribuyen recursos económicos y simbólicos y por tanto es indispensable conocer su funcionamiento”³³.

³¹ Facio, Alda: *La modernización de la Administración de Justicia y la igualdad de género*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

³² Facio Alda: *Cuando el género suena cambios trae*. La obra se puede bajar electrónicamente desde <http://www.ilanud.or.cr/publicacion1999-03.htm>

³³ THEMIS: *Cuerpo y Derecho. Legislación y Jurisprudencia en América Latina*. Informe de investigación. Editorial THEMIS. 2001. España

Y si colocamos estas consideraciones de cara a las realidades desafiantes, para muchos irritantes, de las legislaciones de igualdad, resulta claro, en nuestra opinión que el apoyo de la Judicatura, la cabal comprensión de los propósitos de las leyes por parte de las juezas y jueces y del personal encargado de hacerlas cumplir, abonan en beneficio de su plena eficiencia como instrumentos que norman la convivencia y el respeto a los derechos de las mujeres. Hace poco escuchaba un comentario acerca de la opinión de una jueza entre colegas, sobre la Ley venezolana sobre “El derechos de las mujeres a una vida libre de Violencia”; la jueza en cuestión opinaba que se trataba de “una Ley vaginal”. Esta expresión claramente androcéntrica, misógina, mas bien groseramente machista, por descalificadora y agresiva, muestra a las claras la necesidad de hacer leyes que puedan contar con el conocimiento y hasta donde sea posible, el apoyo o la *buena pro*, de la Judicatura, a fin de que no se conviertan en meros “saludos a la bandera” o instrumentos llenos de excelentes intenciones cuyo espíritu, por diversas razones entre las cuales está la cultura jurídica prevaleciente, es burlado en las sentencias y procedimientos judiciales, como lo demuestran los estudios que sobre sentencias se vienen haciendo en algunos países.

d) *La construcción de un vínculo eficiente con el resto de las Comisiones del Parlamento .*

Debemos preguntarnos, ¿a quién corresponde asegurar que la totalidad de las leyes respeten criterios básicos género sensitivos?, como pueden ser, por ejemplo: el empleo de un lenguaje no sexista, el desarrollo del principio de igualdad, la vigilancia en dispositivos directa o indirectamente discriminatorios, el enfoque de género en la formulación de las propuestas del texto legal, la atención a las demandas y necesidades específicas de hombres y mujeres, etc. Si bien es una responsabilidad de toda el órgano legislativo, pareciera que las comisiones de los derechos de las mujeres tienen mucha responsabilidad o bastante que ver con el asunto.

Lo que se aspira es que esta comisión vigile el enfoque de género en toda la producción legislativa y para ello hace falta desarrollar vínculos parlamentarios productivos con el resto de las comisiones a fin de iniciar y fortalecer progresivamente su sensibilización para la adopción de las implicaciones de la cláusula constitucional de igualdad y no discriminación y el enfoque de genero en los proyectos de leyes que produzcan esas comisiones.

Por otra parte, sólo con un vínculo eficiente con las comisiones en las cuales se hacen presentes las diversas fracciones políticas, se pueden dar a conocer los esfuerzos y ganar adhesiones para los proyectos del grupo parlamentario comprometido con los

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

derechos de las mujeres, por la vía de la cooperación y la negociación, lo cual puede redundar en la posibilidad de tejer los acuerdos intra parlamentarios necesarios.

En este sentido cabe mencionar que el trabajo legislativo a favor de las mujeres, en algunos contextos nacionales, parece mas dispuesto a apoyar leyes proteccionistas que leyes que favorecen la autonomía o el empoderamiento de las mujeres, debido en parte al predominio de la visión familística y dependiente de los roles de las mujeres:

*"La experiencia ha demostrado que la posibilidad de obtener el respaldo de los diputados y las diputadas es mayor cuando se trata de proyectos de ley que tienen un fundamento proteccionista. Conforme las medidas se proponen un empoderamiento individual o colectivo por parte de las mujeres, disminuyen las posibilidades de apoyo desde los puestos legislativos."*³⁴

Esto lleva a considerar con mayor énfasis la importancia de las relaciones fluidas, proactivas y constructivas con el resto de la Comisiones de la Asamblea o Congreso.

e) *La construcción y/o fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Comisión*

Ni la producción de los proyectos, ni el trabajo de vínculos técnicos y políticos con la sociedad civil, con el gobierno, con el Poder Judicial, con las bancadas o fracciones políticas, las Comisiones y demás actores podrán darse, si la comisión de los derechos de las mujeres no es fortalecida en todos los sentidos que se requieran.

En el esbozo de análisis estratégico que se adelantó en este documento, aparecen algunas amenazas y debilidades que deben ser subsanadas o, para lo cual es necesario aguzar la inteligencia estratégica a fin de que las fortalezas y oportunidades puedan ser adecuadamente aprovechadas.

La sociedad civil comprometida y dispuesta a cooperar con el tema es una reserva de capacidades, inapreciable en todo su valor, que pueden ser ganadas para las tareas. Sin embargo es necesario contar con cuadros relativamente seguros y estables de apoyo y asesoría calificadas con adecuadas capacidades teóricas y experiencias técnicas y en materia de negociación de acuerdos políticos y sustantivos, que tengan a su cargo la realización de los estudios de factibilidad legal y de otros tipos, produzcan los papeles de trabajo correspondientes a los proyectos, gestionen los requisitos de técnica legislativa, y demás tareas que implica la redacción y gestión parlamentaria de los proyectos. Esta tarea ya se viene adelantando en varios parlamentos regionales. Aparte del caso de CEFEMEA, en Brasil que ya hemos

³⁴ Ana Elena Badilla y Lara Blanco: *De lo Posible y Oportuno a lo Justo y Necesario: La Incidencia del Movimiento de Mujeres en la Elaboración de las Leyes*. Revista Parlamentaria: Vol. 4 No. 3 Diciembre, 1996 , San José. Costa Rica. www.ops.org.ar/publi-45/indice.htm

señalado, hay capacidades que apoyan el trabajo parlamentario en países como Argentina, Costa Rica, en México, El Salvador, Ecuador, Panamá y algunos otros, por no mencionar lo que en este sentido se hace en algunos otros lugares del mundo, con gran éxito como en algunas Comunidades Autónomas de España. A esto hay que añadir que instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas han venido promoviendo este tipo de iniciativas en sus esfuerzos de Modernización del Estado y ampliación de las capacidades de los Poderes Públicos.

La comisión parlamentaria de los derechos de las mujeres es el espacio idóneo para prestar al resto de las comisiones parlamentarias, la asesoría necesaria para garantizar que las leyes que éstas produzcan o examinen, respondan a los criterios que exige la Constitución. En este sentido, el trabajo no estaría circunscrito a una Agenda Legislativa exclusiva de la comisión, sino que incluiría dar apoyo a las otras en el logro de proyectos no discriminatorios, que desarrollen explícitamente el principio de Igualdad, que adopten criterios de género y que manejen un lenguaje no sexista.

Este tipo de trabajo tiene una perspectiva técnica que no necesariamente tiene que ser manejada en todas sus aplicaciones metodológicas por las y los Diputados, ya que requiere formación y experiencia especializada. Por esta razón es conveniente crear una capacidad técnica suficiente en tal sentido.

Por otra parte la movilización y convocatoria exige reservas financieras y apoyos descentralizados para alcanzar presencia territorial y que llegue a las mujeres de todo el país a través de sus organizaciones y representaciones.

f) *Seguimiento a la aplicación de las leyes correspondientes por los organismos responsables.*

Esta es una tarea tradicional en todas las comisiones parlamentarias, pero que escasamente se hace en las comisiones de los derechos de las mujeres, como una actividad sistemática. Y esto es una falla importante. La vigilancia y reclamo de las actuaciones del sector público y de la iniciativa privada en relación con el acatamiento a las disposiciones legales a favor de la Igualdad, debería formar parte de las tareas parlamentarias permanentes de la comisión.

Muchas veces, los poderes públicos o el sector privado contravienen o hacen caso omiso de la normativa constitucional o legal, y pareciera que el asunto no tuviese dolientes en el Poder Legislativo. El la sociedad civil organizada de mujeres quien muchas veces sale en defensa de los derechos y reclama su acatamiento, lo cual es una de sus funciones esenciales.

2 La Agenda Legislativa y el trabajo de formulación de las leyes.

a) El sentido de la acción legislativa en la construcción de la Agenda correspondiente.

A medida que en nuestros países se ha venido avanzando en los procesos de formación, implementación y evaluación de las políticas públicas, se ha desarrollado simultáneamente un incremento de la conciencia política sobre la importancia de cuidar el proceso y los contenidos de las leyes, por la noción cada vez más clara que se ha alcanzado acerca de su peso en la definición y ejecución de las políticas públicas.

En este punto conviene recordar que al hablar de políticas públicas estamos refiriéndonos a un concepto con doble acepción: a) el proceso socio político que produce los instrumentos de política pública y, b) a la ciencia aplicada conocida con ese mismo nombre o como "Análisis de Políticas", que es parte del discurso científico sobre la Teoría del Estado y que analiza la gestión del poder público en sus actores y procesos. Desde esta perspectiva la política pública es una importante categoría de análisis.

Nuestros países latinoamericanos y caribeños han presentado rezagos significativo en la articulación del proceso de toma de decisiones de política pública y la reflexión e instrumentación metodológica de la disciplina científica. Son muchas las razones que explican este rezago, en el que sin duda tienen gran peso las urgencias que se han impuesto a la necesidad de gobernar y la tradicional separación que aun subsiste entre el estrato estatal que produce las decisiones de política y el amplio universo de quienes tienen las responsabilidades de su ejecución.

El tema es bastante más complejo de lo que, como reflexión le puedo dedicar en este ensayo y la intención de plantearlo tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que la tradición ha venido considerando que las leyes constituyen un "marco jurídico" referencial de las políticas públicas y que éstas son las decisiones del gobierno. Esta manera de pensar no ha abonado en la indispensable articulación de ambas esferas.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

Incluso hay quienes hablan de “políticas de Estado” para referirse a mandatos gubernamentales específicos, como si tuviese vigencia residual aquello de que “L’Etat ´, c´est moi”. El gobierno no es el Estado, por tanto las políticas de Estado son un rango superior a las políticas del gobierno. Las leyes son políticas públicas que responden claramente a las más exigentes definiciones de éstas y además son las políticas del Estado, trascienden la temporalidad y singularidad de los gobiernos. Las políticas gubernamentales pueden ser en este sentido: a) políticas gubernamentales que consolidan y desarrollan los mandatos de las políticas de Estado, o b) políticas singulares o específicas que perfilan los objetivos del gobierno de turno y que pueden desaparecer o no con el mandato administrativo.

Con esta breve argumentación sólo pretendo llamar la atención sobre el importante y delicado papel que en la marcha del Estado y en la satisfacción de las demandas ciudadanas tienen las leyes, las Políticas de Estado, especialmente en el caso de las agendas legislativas para los derechos de las mujeres, las cuales ponen sobre el tapete de la gestión pública, necesidades e intereses para los cuales el marco tradicional legislativo y administrativo no tiene respuestas siempre idóneas o eficientes. Por eso estas agendas legislativas tienen un peso crucial, en su calidad y eficiencia, como mandatos a cumplir por el gobierno y el resto de los poderes públicas.

Entre los aspectos más determinantes de la construcción de la Agenda legislativa está el que en todo el proceso de definición de la misma, quienes tienen la responsabilidad de introducir y dar curso a los proyectos de reformas legales o nuevas legislaciones esté claramente expresada la conciencia de que lo que diga la ley será un mandato de política pública y en la jerarquía de un mandato de Estado. Por esto sostenemos que las agendas legislativas, creadas en forma sistémica, estratégica y progresiva, son indispensables para que los esfuerzos se traduzcan en un rendimiento positivo en la economía de la gestión legislativa. Sistémica porque las agendas legislativas deben responder a una clara visión del problema estructural que pretende ser revertido en materia de igualdad y no discriminación en los derechos de las mujeres y los hombres y orientar los esfuerzos de manera coherente hacia ese macro objetivo de garantizar la igualdad de derecho y sentar las bases para la igualdad de hecho. Estratégica, porque se trata de un objetivo o meta a alcanzar a mediano o largo plazo y en cuyo logro las propuestas de la agenda legislativa deben adecuarse inteligente y objetivamente a su factibilidad real, en las condiciones que presenten los entornos internos y externos de la acción legislativa. Esto significa que las agendas legislativas deben estar acompañadas de cálculos previos de factibilidad para no quedar en las

gavetas, contra la economía de tiempo y recursos de la gestión legislativa. Y en conexión con lo anterior el diseño estratégico debe responder a un ritmo progresivo determinado por las realidades de cada caso.

b) Fuentes de la Agenda Legislativa y diálogo político.

Al analizar los antecedentes que han contribuido a la conformación progresiva de las agendas legislativas en los países de la región, nos hemos referido mayormente a fuentes indirectas: conferencias, pactos, convenciones, acuerdos institucionales y semejantes. Sin embargo es imperativo incluir las referencias inmediatas que representan las agendas públicas que nacionalmente las y los actores con potencial de intervención en las políticas públicas, en regímenes democráticos, ponen en juego a través de sus demandas, las cuales pueden estar dirigidas a la necesidad de reformar o crear nuevas legislaciones.

Esta perspectiva coloca frente a frente las fuentes externas y las agenda pública interna, en la que no es raro encontrar en nuestros países, que las demandas giren en torno al cumplimiento de los compromisos internacionales y regionales no cumplidos. Este es el caso, por ejemplo del incremento de las demandas sociales por la creación de leyes contra la violencia de género, que se ha incrementado en la región a partir, sobre todo, de la aprobación y sanción de la Convención de Belem Do Pará.

En este sentido la agenda legislativa puede y debe nutrirse de la agenda pública y su construcción puede ser factor de afirmación democrática ya que debería dar lugar al diálogo de las políticas de Estado entre las y los actores estatales y no estatales involucrados e interesados en los temas y a través del cual se democratizaría los criterios de selectividad de los asuntos que pasarían de la agenda pública hacia la agenda legislativa efectiva. Por supuesto que los criterios que determinan que ciertos *issues* públicos pasen de la agenda pública a la agenda política de los Poderes Públicos están mediados por las relaciones de poder que se expresan entre quienes detentan legítimamente el poder público y quienes, aun activos actores del sistema político, no lo han alcanzado. Estas relaciones para la construcción de las agendas se concretan o pueden o deberían concretarse en el diálogo político democrático. Y en el caso de la Agenda Legislativa, tendría que considerar la agenda pública de múltiples fuentes actorales y la agenda definitiva que se consagre en el Poder Legislativo como la agenda formal. Esto exige que, para ello, haya un diálogo político democrático al interior del proceso legislativo y de los órganos parlamentarios –comisión a cargo de los derechos de las mujeres- con competencia en las materias. Este es el punto más

importante de conexión entre las Agendas Legislativa y Parlamentaria. Sin una adecuada gestión parlamentaria técnica y política puede fallar la Agenda Legislativa más completa y mejor diseñada técnica y doctrinariamente.

c) Algunas leyes que parecen prioridades en las Agendas Legislativas de nuestros países.

Me limitaré en esta sección a señalar nuevamente la importancia de tener una iniciativa como la que representa la configuración de un Programa Legislativo para las Mujeres y mencionar algunas leyes que aparecen como de necesaria aprobación a corto plazo en nuestros países, al margen de los diagnósticos de necesidades que afloran en cada caso nacional. De más está decir que en gran medida el éxito de la agenda dependerá, por la vía democrática del proceder socio político y legislativo, de la consideración de los apartes indicados en la parte anterior, relacionados con la Agenda Parlamentaria.

c.1) Comenzaré mencionando la urgente necesidad de que los Estados latinoamericanos y caribeños ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), cuyo texto ha sido suscrito por la gran mayoría de los gobiernos. Lamentablemente quedan muy escasos países pendientes por la ratificación.

c.2) En segundo lugar, dadas las dificultades que aparecen en la aplicación de las leyes nacionales existentes en materia de violencia contra las mujeres, parece necesario incluir en la Agenda Legislativa de la Mujer, los arreglos o reformas necesarias para dar operatividad efectiva a dichas leyes a fin de articular eficientemente la intervención real en la práctica de todos los organismos y sectores con responsabilidad en el tema. En algunos países, estas importantes y necesarias legislaciones se enfrentan a problemas concretos de aplicación por defectos o fallas o vacíos en los enunciados de la ley respectiva, que crea contradicciones en quienes tienen responsabilidad en su cumplimiento. En oportunidades el problema podría estar radicado en las confusiones que se pueden derivar de la identificación misma del propósito de la ley, que puede estar circunscrito, como dijimos anteriormente a varias opciones: leyes contra la violencia de género, sobre la violencia contra las mujeres, sobre la violencia contra la mujer y la familia, sobre la violencia doméstica, sobre la violencia intrafamiliar.

Desde 1993 la Organización Panamericana de la Salud, OPS, en cooperación con otras organizaciones como: la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las

Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Comité Latinoamericano por los Derechos de la Mujer (CLADEM), IPAS, ISIS Internacional, el Grupo Parlamentario Interamericano y el Center for Reproductive Health ha venido desarrollando con el apoyo de numerosas expertas de la región la definición de un “Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres”, que ya tiene un formato definitivo y está publicado electrónicamente en la página web de OPS. El modelo fue sometido a prueba antes de la versión definitiva en varios países de la región con resultados que califican al modelo como de gran utilidad por su flexibilidad y riqueza. Este puede ser un importante apoyo en los esfuerzos mencionados en este párrafo, ya que dicho modelo contiene, además de las bases conceptuales y técnicas de leyes y otras políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres, un importante y muy completo señalamiento acerca de los componentes claves en leyes y otras políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres y sobre las metodologías de monitoreo y evaluación de dichas leyes y otras políticas.

c.3) Para muchas y muchos que nos ocupamos de estos temas, un asunto que aparece con creciente fuerza en el panorama, se refiere a la necesidad de que existan legislaciones dedicadas a desarrollar los principios de igualdad y no discriminación que consagran las Constituciones nacionales. Leyes de igualdad o leyes que desarrollen coherentemente criterios generales de orientación en relación con los derechos de las mujeres y el alcance de la igualdad y no discriminación establecidos. En la región hay antecedentes en leyes de Igualdad o de Igualdad de Oportunidades como las de Costa Rica, Panamá, Venezuela, Honduras, Colombia, México, Perú, entre otros. Al margen de la calidad de las leyes existentes en la región, que han sido evaluadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en los casos de Costa Rica, Panamá, Honduras y Venezuela,³⁵ parece estar fortaleciéndose el criterio de que es necesario desarrollar una legislación que brinde criterios unificadores para la interpretación de disposiciones que están dispersas en los marcos legislativos de los Estados nacionales.

Las leyes de Igualdad aparecen en este momento como un soporte estratégico para desarrollar ampliamente los criterios que permiten interpretar la cláusula constitucional de protección de la Igualdad, ya que en numerosos países esta cláusula está huérfana de desarrollo legislativo suficiente que permita garantizar una interpretación coherente y pedagógica para quienes tendrán la responsabilidad de su

³⁵ Estas evaluaciones pueden conocerse entrando en la página web del IIDH:

<http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/>

Evaluación de Ley venezolana de Igualdad en:

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_819498281/Legislacionigualdad/venezuelafinal.pdf

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

interpretación y aplicación extensa en las políticas gubernamentales. Esto es extremadamente importante en nuestra región donde es limitada la tradición reflexiva en materia de doctrina jurídica o Filosofía del Derecho que haya elaborado en profundidad comprensiones actualizadas sobre los principios de igualdad y no discriminación, tal como se presenta en la crecientemente aceptada doctrina de los derechos humanos, en el debate jurídico en otros países y como comienza a aparecer en la jurisprudencia más reciente que han aceptado el criterio de la diferencia como un lente a través del cual hay que brindar interpretaciones menos formales, idealistas y absolutas a dicho principio.

“El gran desarrollo que en materia filosófica y legal han alcanzado las nuevas interpretaciones sobre Igualdad y Justicia en conexión con la democracia y la Ciudadanía, se refleja en muchos de los más recientes Pactos y Convenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como en las más actualizadas propuestas del Derecho Positivo de alcance nacional. Todo esto ha puesto de manifiesto que en la sociedad somos desigualmente iguales, para referirnos al hecho de que la Igualdad establecida en los dispositivos constitucionales y legales no genera por su mera enunciación, condiciones equivalentes entre las y los ciudadanos para acceder a las dimensiones materiales y simbólicas que les garantizan la auténtica ciudadanía.”³⁶

Las leyes de Igualdad pueden tener diversos propósitos, pero generalmente, lo que se está planteando con mayor fuerza es brindar bases orgánicas a la interpretación de los criterios que otras legislaciones nacionales estipulan, para que las tradiciones androcéntricas no lesionen los derechos de las mujeres o crear nuevas disposiciones que den sentido completo y factibilidad real a la cláusula constitucional de igualdad. Por otra parte las leyes de igualdad representan el instrumento ideal para sentar las bases de las políticas de igualdad fundamentadas en estrategias de *mainstreaming* de género o transversalización de género como son comúnmente conocidos estos enfoques.³⁷ Respecto a sus funciones podemos señalar:³⁸

“Como ya hemos apuntado en ocasiones anteriores las leyes de Igualdad representan una necesidad para hacer efectivos los más elevados principios constitucionales. De hecho, estas leyes poseen una funcionalidad pluralista si son bien formuladas y adecuadamente negociadas. Entre ellas, hemos citados las siguientes:”

a) *“Permiten subsanar insuficiencias constitucionales o su desactualización acerca del debate jurídico y filosófico respecto al principio de Igualdad y facilitan o amplían la comprensión del principio de Igualdad, así como el principio de No Discriminación”.*

³⁶ García Prince, Evangelina: *Algunas notas para apoyar la reversión de la Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela sobre la decisión del Consejo Nacional Electoral (marzo del 2000) que eliminó la cuota de participación política de las mujeres establecida en la Ley del Sufragio y Participación Política*. Mimeo. Caracas septiembre 2000.

³⁷ Ampliación sobre el peso de las leyes de igualdad en la definición de las políticas de igualdad, puede ser consultada en: García Prince, Evangelina: *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. http://webs.uvigo.es/pmayobre/descargar_libros/evangelina_garcia_price/genero_y_politicas_publicas_evangelina.doc

³⁸ García Prince, Evangelina: *Leyes y políticas públicas de Igualdad. Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Procuraduría Nacional de los Derechos de la Mujer. Encuentro académico de parlamentarias y parlamentarios, sobre la aplicación del principio de igualdad en materia de derechos humanos de las mujeres. Encuentro con mujeres de las organizaciones de la Sociedad Civil. Managua, 24 y 25 de marzo 2004

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

- b) *“Facilitan la viabilidad normativa y ejecutiva de los compromisos del Estado ante los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos.”*
- c) *“Proporcionan fundamentación legal al cumplimiento de acuerdos operativos del Estado, (Conferencias), en el ámbito internacional sobre los temas de género y mujeres.”*
- d) *“Contribuyen a subsanar el rezago teórico y doctrinario que pudiese existir en algunos casos, así como las resistencias que pudiesen aparecer en ciertos ámbitos de la Judicatura y demás organismos y de las y los funcionarios encargados de la interpretación y aplicación de la Ley.”*
- e) *“Validan la aplicabilidad de la Ley respecto a las diferencias reales entre las personas, en su posibilidad de acceso a oportunidades, medios y recursos para hacer real y factible el goce de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y las leyes.”*

c.4) Tras las señaladas: Protocolo Facultativo CEDAW, leyes sobre violencia y leyes de igualdad, las prioridades de la Agenda Legislativa, parecen privilegiar la consideración de la normativa relacionada con dos temas sustantivos, no bien ni completamente resueltos en la legislación regional: uno es el de la salud sexual y reproductiva, cuyas condiciones reales en la región son críticas en muchos sentidos y muy contradictorias y atrasadas en otros, cuando no completamente abandonadas; el otro es el tema del trabajo y el empleo de las mujeres, ahora fuertemente enriquecido con las consideraciones crecientes a la importancia del trabajo de cuidado no remunerado o proletarizado en el caso de las mujeres migrantes.

Sobre el primer tema, vale la pena citar la investigación regional adelantada por Themis sobre “Cuerpo y Derecho”, ya citada, donde se pone de manifiesto la prioridad de atender esta área de problemas algunos rasgos significativos que convierten el tema de la salud sexual y reproductiva y los derechos a ella ligados en un importante foco de atención para los Parlamentos regionales. En este sentido el trabajo reconoce la importancia positiva que tiene el que, en este momento, la tendencia regional parece apuntar al reconocimiento constitucional de los derechos sexuales y reproductivos; sin embargo, señala que si bien existen mecanismos de protección directa de derechos constitucionales: amparo, tutela, recurso de protección, que además ha sido claves en hacer del lenguaje de los derechos un lenguaje público, desafortunadamente, no son usados por la ciudadanía ni por los jueces para cumplir los propósitos para los que fueron creados, con lo cual se pierde el inmenso potencial que ofrecen. A esto se suma la creciente demanda y progresivo alcance de la autonomía del Poder Judicial y su logro real en algunos países.

Entre los hechos que mayores posibilidades y restricciones a la legislación sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos se detectan, se cita la tensión existente entre la tendencia a la justicia formalmente administrada y la justicia más flexible e informalmente interpretada. Aparentemente tiende a prevalecer la primera en detrimento de una interpretación de la norma más flexible para ampliar la protección de los derechos.

Uno de los rasgos más decisivos de la normativa en la materia es la perpetuación de la concepción de la “mujer-madre” y la protección de la maternidad por encima de la posibilidad de que las mujeres no deseen ser madres. A esto se suma otro rasgo que Themis reconoce como “protección de la intimidad entendida como libertad negativa” o sea como garantía de no intervención del Estado y en ciertos casos de los particulares en la esfera de lo privado, lo cual es reforzado en su carácter patriarcal por otro rasgo que aparece en la normativa y la jurisprudencia: “la sexualidad es para el placer masculino”, que explica la reiterada tendencia a condenar los delitos sexuales y lleva a casos como que en Colombia, por ejemplo, “la Corte Constitucional consideró que el Plan Obligatorio en Salud debe incluir el suministro de la droga conocida como Viagra, que remedia la disfunción eréctil en los hombres, ya que el suministro de esta droga protege la vida digna”. Esta caracterización es completada con la comprobación de que la justicia latinoamericana y caribeña solo brinda “protección parcial de la salud sexual y reproductiva”, con tendencia a una mayor protección de la salud reproductiva y a la desprotección de la salud sexual. Finalmente el estudio constata la existencia en el sistema de justicia de una “visión negativa de la sexualidad”, aderezada por factores culturales y religiosos diversos. En síntesis este es el marco en el que las y los jueces suelen hacer la lectura de los derechos vinculados a la salud sexual y a la salud reproductiva en nuestra región.

Respecto al tema del trabajo, el empleo y el trabajo de cuidado hay que reconocer que representa un universo amplio, sensible y complejo sobre el que hay que estar pendiente legislativamente por las turbulencias que le golpean permanentemente con las crisis y avatares de nuestras sociedades y economías y porque es un área donde los rezagos sobre el tratamiento igualitario han sido prácticamente omitidos de la discusión, como el caso, por ejemplo de la inspección laboral, que en materia de riesgos de salud, prácticamente ignora las especificidades de género femenino o el caso de las incipientes normativas sobre conciliación de la vida laboral, doméstica y personal.

No podemos dejar de mencionar el más socorrido de los temas en todas, absolutamente todas, las conferencias, como es el de la eliminación de las disposiciones discriminatorias de las legislaciones existentes y su convalidación con el sistema internacional de derechos humanos expresado en los Pactos y Convenciones de los cuales la gran mayoría de nuestros países son Estado Parte en flagrante deuda, en muchos sentidos.

d) Las Leyes de Igualdad como instrumentos estratégicos: algunas anotaciones preliminares

Una ley de Igualdad, sería un instrumento de vocación integradora y estaría necesariamente vinculada en sus objetivos y contenidos a tres determinaciones igualmente importantes:

- ❖ Los compromisos del Estado en el tema de los Derechos Humanos, por su adhesión a los más importantes Pactos y Convenciones Internacionales en la materia de los cuales se derivan derechos de las mujeres que en algunos países de la región, (Argentina, Venezuela) el Estado ya ha elevado a la categoría de dispositivo Constitucional.
- ❖ Las expectativas que resumen la lenta pero efectiva construcción de una identidad social con sentido político de las mujeres de nuestros países, que han conformado en la últimas décadas, un número apreciable de Organizaciones No Gubernamentales Autónomas, (ONGA) que actualmente suman millares.
- ❖ El marco constitucional en el cual se plantean muchas veces con gran claridad, principios y derechos importantes que podrían ser recogidos y desarrollados en una Ley como la que se comenta.
- ❖ Las recientes tendencias que privan en la interpretación del principio de Igualdad en el marco de las nuevas concepciones de la Justicia.

Las leyes de igualdad, son el soporte ideal para que las políticas públicas gubernamentales adquieran la coherencia necesaria para hacer una realidad del *mainstreaming* de género en dichos instrumentos ejecutivos y llenaría vacíos existentes en esta materia en relación con la igualdad de géneros. En términos muy preliminares porque el alcance de este trabajo no lo permite, señalaremos algunos aspectos a ser contemplados como parte del espíritu y del corpus de una ley de igualdad:

- ❖ La ley debería superar las legislaciones existentes que poseen un propósito de igualdad o al menos no debería desmejorar ese status. Debe ser superior en todo sentido, actualizada y si se quiere paradigmática respecto a las legislaciones y políticas que de ella deban derivarse.
- ❖ Es necesario que la ley refleje y desarrolle sistemáticamente los derechos contenidos en la Constitución y los compromisos del Estado con los Tratados Internacionales y los Acuerdos suscritos en Conferencias Internacionales.

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

- ❖ Una de las exigencias más significativas que se plantea sobre esta ley es el desarrollo de los principios de Igualdad y de No Discriminación, entre otros, cuya conjunción necesaria, en opinión de los más destacados tratadistas internacionales sobre derecho constitucional en este momento, constituye la cláusula más efectiva que protege a la Igualdad. El desarrollo de ambos debería, en nuestro criterio, estar fundamentado en una clara idea del sentido que hay que darle al principio de Igualdad de cara a los planteamientos que se han venido desarrollando, sobre todo en los últimos 30 años, en el derecho constitucional y a partir de las propuestas y transformaciones que constituyen el debate sobre el tema en materia de Filosofía Política, Teoría de la Justicia y Filosofía del Derecho en sus diversas perspectivas incluyendo la feminista.
- ❖ La ley, debe tener por su novedad un carácter, si se quiere, pedagógico. Debe contemplar en su fundamentación o exposición de motivos el desarrollo de lo que se propone en forma clara y precisa; y en el articulado debe definir sus principios y conceptos básicos. Debemos recordar que las leyes son políticas de Estado y como tales, matrices principales para las políticas gubernamentales, ya que proporcionan objetivos y conceptos a las políticas. Esto es especialmente importante en los planes de gobierno, donde los conceptos que se empleen deben ser coincidentes en su significado con los que se dan en la Ley. Por otra parte, en muchos de nuestros países, en las instancias a cargo de la Administración de Justicia, no parece funcionar la debida actualización conceptual y doctrinaria que conviene a las mujeres. La Constitución y los tratados internacionales contienen conceptos con los cuales la judicatura podría no haberse enfrentado frecuente o actualizadamente o quizás lo ha hecho desde perspectivas superadas en la doctrina, mas no en la practica jurídica. En el caso de la Ley que nos ocupa, por la novedad de sus contenidos, especialmente por lo que supone el desarrollo de los principios constitucionales, es crítico para los derechos de las mujeres que se entienda lo que suponen asuntos como igualdad, equidad, paridad, medidas positivas, discriminación directa, discriminación indirecta, enfoque de género y algunos otros que deban ser definiciones en alguna parte del articulado. Esto obliga a la calidad conceptual de la exposición de motivos y a la claridad y sentido pedagógico de la primera parte del articulado de la ley, que deberá desarrollar como normas en los artículos correspondientes, lo que se dice en la exposición que precede.
- ❖ Es necesario que estos conceptos queden claramente señalados en sus concepciones más actualizadas de manera que las normas que contiene sean cabalmente comprendidas y se admitan los mandatos, realmente transformadores,

que sin duda deberá contener esa ley. Podemos afirmar que inclusive, en ciertos casos donde tal cláusula de protección de la igualdad existe explícitamente, se mantienen criterios en contra.³⁹

- ❖ Se trate o no como una ley de carácter orgánico, que es lo deseable, su texto debe conceder al desarrollo de los diversos derechos, el carácter de eje articulador de las disposiciones y en este sentido es importante se abarquen todas las áreas de derechos, cuidando no caer en un articulado maximalista y sin la debida coordinación horizontal con la legislación sectorial vinculada.
- ❖ Conviene igualmente desarrollar señalamientos normativos sobre áreas sustantivas que se refieran a sectores de hechos que afectan a las mujeres en el orden de los derechos consagrados constitucionalmente o en la CEDAW, por ejemplo. En este sentido la ley debe desarrollar claramente los criterios y elementos doctrinarios que no estén contenidos o aparezcan muy sintéticamente expresados en la Constitución, o en el andamiaje normativo que sustenta la garantía de estos derechos en las obligaciones del Estado.
- ❖ Deberían resolverse en esta ley ciertos hechos que pueden ocasionar inconsistencia en la garantía de los derechos por parte de los órganos del Estado, por ejemplo donde hay superposición de funciones en órganos del Estado. Por ejemplo la existencia de una Defensoría de la Mujer y una Defensoría de Derechos de carácter general, por citar un posible caso.
- ❖ La ley debería dar lugar a la rearticulación de las leyes preexistentes de carácter especial o sectorial en lo que atañe a derechos específicos que afectan las necesidades e intereses de las mujeres. Esto conviene hacerlo con carácter proactivo y mejorando las deficiencias que se detecten en las leyes sectoriales.
- ❖ Finalmente, pero no por ello de menor importancia, la Ley de Igualdad debe establecer los parámetros conceptuales y operativos de la transversalidad de género o *gender mainstreaming*, como uno de los mandatos fundamentales para garantizar que realmente dicha ley actúe como la política de Estado referente en

³⁹ Una clara demostración de lo dicho puede verse por ejemplo en algunas de las ponencias presentadas en el Tercer Congreso venezolano de Derecho Constitucional. Ver: *El Derecho Constitucional en el siglo XXI*. Universidad de Carabobo. Instituto de Derecho Comparado. Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Editorial de Símbolo Publicidad. Valencia. 1993

los modos de adopción de la igualdad y no discriminación como principios que universalmente anime las decisiones de todos los poderes públicos.

Algunas reflexiones finales

A partir de los cuatro grandes temas legislativos señalados anteriormente, la agenda legislativa puede ser enriquecida desde diferentes vertientes que tocan con las necesidades y prioridades nacionales en cada país. Es indudable que si las comisiones de los derechos de las mujeres son fortalecidas parlamentariamente en los términos que hemos señalado, las tareas de convalidación de los instrumentos legislativos, con los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos, con la Constitución y con los criterios de género, ampliarían esta agenda a la consideración de un significativo número de leyes. Esta es, en nuestro criterio, una prioridad que nos sacaría de la tradición de aprobar en una legislatura unas cuantas (generalmente pocas) leyes directamente relacionadas con asuntos específicos de las mujeres o de la igualdad, mientras que el resto de la legislación se sigue discutiendo y aprobando con terribles mandatos excluyentes, subordinantes o discriminatorios para las mujeres, con ausencia evidente de una perspectiva de Igualdad, No Discriminación y del enfoque de género.

Finalmente, de lo que se trata es de orientar la labor de estas comisiones y en general de los Parlamentos a la configuración, en beneficio de la sociedad como un todo, de un marco normativo no excluyente y más igualitarista y equitativo, tanto en el acceso a los bienes, recursos, medios y oportunidades como en la cesación de las estructuras opresivas que confinan aun a las mujeres latinoamericanas y caribeñas a situaciones de subordinación en los planos del empleo, la educación, la salud, la participación política, la intervención en la vida cultural, en la toma de decisiones y en la conducción política, etc. Un marco normativo que ponga cese a la frustración acumulada de tantas generaciones de mujeres que, pese a los esfuerzos que realizan en diversos planos, para aprovechar la igualdad que reza la Carta Magna, no han logrado obtener los mismos resultados que los hombres en el ejercicio y goce de las garantías y derechos consagrados.

En este sentido, tenemos conciencia de que las leyes son apenas una parte del logro de la igualdad y de la superación de la subordinación. Esta muy claro para nosotras que las mega estructuras que conforman al Estado, responden a una cultura que solo ha significado opresión para las mujeres, pero ello no puede ser el motivo que nos

Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres

conduzca a continuar dejando en manos de los selectos grupos masculinos que dominan los parlamentos nacionales, dictar el ordenamiento normativo que regula la vida de las mujeres.

Tal como señala la jurista argentina Haydee Birgin, si bien durante algunos años hemos vivido trabajando tras la ilusión jurídica y lo que ella denomina el "fetichismo de la Ley", en la creencia de que las leyes arreglarían las realidades de la desigualdad, hoy estamos plenamente conscientes de los abismos que a veces separan a la Igualdad Formal o de Derecho, de la Igualdad Sustantiva o Real o De Hecho. Birgin dice al respecto lo siguiente⁴⁰:

"Como el resto de la izquierda, durante muchos años, tratamos de eludir el verdadero problema político buscando una entidad que ocupara el lugar de "salvadora". Fue la "ilusión de lo jurídico" la que ocupó ese lugar. Algunos sectores del movimiento se aferraron a la ley - mejor dicho, a la legislación - otorgándole un papel primordial en la resolución de los conflictos sociales y la relación entre los géneros. En el fondo, aunque se explicita lo contrario, subyace la ilusión de que la contradicción entre los sexos se puede resolver a través de las leyes. ... La injusticia y la desigualdad que hoy experimentan la mayoría de las mujeres son parte de un sistema de opresión en el cual el Estado y la ley están implicados. ¿Significa esto abandonar la lucha legal? De ninguna manera, sólo contextualizarla. Mientras el Parlamento aprueba leyes de igualdad salarial o no discriminación, también sanciona leyes de flexibilización laboral, que borran de un plumazo conquistas sociales que datan de principio de siglo y tornan irrelevante la igualdad salarial."

Estas acertadas reflexiones nos llevan a considerar que toda la estructura que exige la realización efectiva de la ley pudiera existir o no y que el soporte humano tanto como las reglas de juego institucionales en todas las instancias donde se resuelven las exigencias de los derechos de las mujeres, conforman el sistema cultural que a la larga hará posible o no el cumplimiento efectivo de las normas en un contexto que responde a valores que en ocasiones son francamente misóginos y no simplemente excluyentes, bajo determinadas circunstancias.

Pese a estos obstáculos, entrar con la perspectiva de la Igualdad de género en la Ley es una lucha que debemos librar simultáneamente con las otras que nos plantean las ejecutorias concretas de los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. La historia de los avances a favor de los derechos de las mujeres demuestra que los logros se han obtenido palmo a palmo, especialmente en los espacios públicos donde crece la ciudadanía activa de las mujeres en un proceso indetenible.

EGP/2009

⁴⁰ Haydée Birgin: *Argentina: De la Certeza a la Incertidumbre*. Texto tomado en www.lolapress.org/elec1/artspanish/birg_s.htm