

24

SERIE MUJER Y DESARROLLO

HACIA LA IGUALDAD DE LA MUJER

**Avances legales desde la aprobación
de la Convención sobre la eliminación
de todas las formas de discriminación
contra la mujer**

Hanna Binstock

UNIDAD MUJER Y DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SERIE MUJER Y DESARROLLO

HACIA LA IGUALDAD DE LA MUJER

**Avances legales desde la aprobación de la
Convención sobre la eliminación de todas
las formas de discriminación contra la mujer**

Hanna Binstock



NACIONES UNIDAS

**Agosto de 1998
Santiago de Chile, 1998**

LC/L.1126
Agosto de 1998

Este documento fue preparado por la señora Hanna Binstock, consultora de la Unidad de Mujer y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Este documento no ha sido objeto de revisión editorial, pero fue corregido en cuanto a terminología y referencias.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL	9
A. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	9
B. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	12
C. LAS RESOLUCIONES DE LOS FOROS INTERNACIONALES	15
III. APLICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN LA REGIÓN	17
A. EL PROGRAMA DE ACCIÓN REGIONAL. NATURALEZA JURÍDICA	17
B. AVANCES LEGISLATIVOS EN LA REGIÓN	18
1. Introducción	18
2. Equidad de género	19
3. Desarrollo económico y social con perspectiva de género	21
4. Eliminación de la pobreza	30
5. Participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder, en la vida pública y privada	33
6. Derechos humanos, paz y violencia	35
7. Responsabilidades familiares compartidas	39
8. Reconocimiento de la pluralidad cultural de la región	41
9. Apoyo y cooperación internacional	42
IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	43
1. Transformación cualitativa de la lucha contra la discriminación	43
2. Consenso mundial y regional sobre temas prioritarios	43
3. De las reformas legislativas al cambio del sistema jurídico	43

	<i>Página</i>
4. Los planes nacionales de igualdad	44
5. Mecanismos de coordinación vinculantes	44
6. Creación legal a través de jurisprudencia.....	45
7. Institución para la acción legal.....	45
8. Acciones positivas	45
9. Actualización del concepto de familia	46
10. La violencia contra la mujer como violación de derechos humanos	47
11. Los medios de comunicación como herramientas para el cambio.....	48
12. Reforma del Estado e igualdad.....	48
13. Integración regional e igualdad.....	48

RESUMEN

Los avances de la región en el área legal, para el logro del objetivo de la integración de la mujer en el desarrollo económico y social, se acentuaron notablemente en la última década y se tradujeron, principalmente, en la consagración de la igualdad a nivel constitucional, en la eliminación de normas discriminatorias, en la creación y reforzamiento de oficinas rectoras del tema a nivel nacional, provincial y municipal, en la sanción de leyes especiales sobre problemáticas específicas, y en la formulación de algunos planes nacionales de acción.

Para reforzar estos logros y orientar otros, se ha considerado útil, en el presente documento, por una parte, hacer un examen de los diferentes instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para la acción, en particular en relación a su naturaleza vinculante para los Estados que los han ratificado y/o participado en su elaboración; y por otra parte, analizar los avances legales a la luz de un concepto amplio de discriminación y de un enfoque integral del sistema jurídico. Éste, si bien está estructurado sobre los textos legales que norman derechos, conductas y procedimientos, comprende además las instituciones que aplican las normas, los usos y las costumbres y el conocimiento de las leyes por los destinatarios de las mismas.

Del análisis resulta claro el consenso mundial y regional sobre temas prioritarios y sobre todo, el valor de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como instrumento jurídico vinculante y suficiente para fundamentar tanto las acciones como las modificaciones legales que faciliten, aceleren y orienten los procesos de cambio. Se propone, en consecuencia, una mayor utilización directa de la Convención ante los diferentes poderes del Estado, en particular frente a los Tribunales de Justicia de cada país, como una forma de generación de jurisprudencia que, no sólo resuelva casos individuales, sino que vaya modificando el sistema jurídico de los países. El documento afirma y fundamenta esta posibilidad.

Asimismo, tener presente la convención en los procesos de reforma del Estado, en los acuerdos de integración económica y en los programas de cooperación internacional es una vía adecuada y una oportunidad para avanzar en el objetivo propuesto.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la Carta de las Naciones Unidas firmada en 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948, hasta la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), el tema de la igualdad entre hombres y mujeres bajo expresiones diferentes (derechos de la mujer, discriminación contra la mujer) se ha posicionado en la agenda global hasta el punto que ya resulta indiscutible de que constituye un prerrequisito para el progreso.

Sin embargo, persisten normativas que en algunos casos obstaculizan esa igualdad y en otros simplemente sólo la declaran, sin derivar medidas concretas para su efectividad.

Por ello, los avances legislativos en las áreas de discriminación deben analizarse a través de un enfoque integral del sistema jurídico. En efecto, un estudio meramente formal de los textos legales podría llevar a la conclusión de que no existen normas discriminatorias, por cuanto la mayoría de las Constituciones establecen igualdad entre hombres y mujeres y gran parte de las normas que expresamente eran discriminatorias, han sido eliminadas. Pero el sistema jurídico no sólo es el conjunto de normas que reconocen derechos, regulan conductas y situaciones, sino también comprende los procedimientos y las instituciones para aplicar las normas y, un componente fundamental del sistema jurídico está constituido por los usos y costumbres y el conocimiento que tienen de las leyes los habitantes del país.

Igualmente es determinante, en el análisis de los avances legislativos, la referencia al marco conceptual que es la definición de discriminación. La mayor o menor amplitud de este concepto permite considerar discriminatorias disposiciones legales, que aunque no lo son en forma expresa, sí pueden serlo por alguna omisión o exclusión, o por los resultados de su aplicación. Así, constituye discriminación jurídica la falta de normas sobre un problema específico, el reconocimiento de un derecho pero la inexistencia de procedimientos efectivos para hacerlo cumplir o de instituciones responsables de ello y, a nivel cultural es discriminatorio el desconocimiento de los derechos de las mujeres, en especial de los funcionarios responsables de su aplicación.

Por ello las reformas en la normativa jurídica que eliminan expresiones discriminatorias constituyen sólo un primer paso para el logro de la equidad de género en el sistema jurídico.

Con el objeto de conocer los avances en los sistemas jurídicos de la región, es indispensable precisar el marco jurídico internacional y regional.

II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

A. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La Carta de las Naciones Unidas es el primer instrumento jurídico que, en forma clara e inequívoca, afirma la igualdad de todos los seres humanos y, expresamente se refiere al sexo como motivo de discriminación. Es, en consecuencia, el fundamento de toda la creación jurídica de carácter internacional relativa a la mujer y marca el inicio de un cambio histórico en el discurso político. Los temas que siempre fueron considerados en el mundo privado como la situación de la mujer como esposa, dueña de casa y madre, comenzaron a ser debatidos en un contexto global. Dio inicio a actividades tales como compilaciones de los textos legales referidos a los derechos de la mujer e investigaciones sobre su situación en el mundo. Estos estudios demostraron que la discriminación contra la mujer existía en todas partes. En 1945 sólo 30 de los 51 firmantes originales de la Carta de las Naciones Unidas otorgaban a la mujer el derecho al voto. Las Naciones Unidas tomaron, entonces, el papel de catalizador de la promoción de leyes que igualaran los derechos de la mujer. Estos esfuerzos requirieron una nueva institucionalidad y fue creada la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946, que aseguró que se incluyeran previsiones sobre la igualdad de la mujer en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948.

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, se crea para preparar recomendaciones e informes sobre la promoción de los derechos de la mujer en las áreas política, económica, civil, social y educativa y, hacer recomendaciones sobre problemas urgentes en el área de los derechos de la mujer. En 1987 su mandato se extiende y se incluyen actividades de *advocacy* en temas de igualdad, desarrollo y paz, monitoreo de la aplicación de las medidas acordadas internacionalmente y revisión de los progresos nacionales, subregionales y regionales. El mandato de la Comisión no incluye investigación de reclamos particulares, ni la toma de ninguna medida para asegurar los derechos de la mujer.

Con la creación de la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946 y, la adopción de la Declaración de los Derechos Humanos en 1948, comenzó el trabajo orientado a establecer las bases de la promoción de la igualdad de derechos para la mujer.

El proceso de identificación de los derechos de la mujer tuvo que iniciarse en base a investigaciones sobre las discriminaciones existentes contra la mujer en la ley y los hechos. Los resultados de éstas, realizadas individualmente en los países, constituyeron el fundamento para los principios que fueron incorporados en el Derecho Internacional a través de tratados y convenciones.

En la redacción de estos instrumentos participaron, además, otros organismos de Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y organismos intergubernamentales como la Comisión Interamericana de Mujeres. En los niveles nacionales se instó a los gobiernos a desarrollar leyes y programas sobre derechos civiles y políticos de la mujer, acceso a la educación y a la capacitación, empleo, violencia contra la

mujer, etc. Desde 1963 a 1975, muchos gobiernos respondieron a través de la adopción de leyes y programas de protección.

Como resultado de ello, en 1967, la Asamblea General adopta la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer. Temas como, formulación de políticas, cambio de actitudes, compromisos políticos e institucionalización, se colocaron en agenda.

Aunque la Declaración no fue un instrumento jurídico vinculante, constituyó un paso importante en la formación de una base legal para la igualdad de derechos. Sin embargo, sus efectos prácticos fueron limitados, por cuanto los informes sobre su aplicación eran de carácter voluntario y el nivel de respuesta de los países fue bajo.

La proclamación en 1975 del Año Internacional de la Mujer y el compromiso, el mismo año, de la primera gran Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que se realizó en México, ayudó a movilizar a las mujeres de todo el mundo, expandiendo las relaciones entre Naciones Unidas y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y diseminando los temas de igualdad, desarrollo y paz, como los básicos para ser desarrollados en los años siguientes.

A partir de 1976 se produjeron importantes transformaciones en la interpretación del rol de la mujer.¹ Estudios estadísticos, auspiciados y publicados por Naciones Unidas evidenciaban que la igualdad de derechos de la mujer influía definitivamente en el bienestar de la sociedad. La desvalorización de la mujer fue identificada como causa y efecto del subdesarrollo y vinculada a los problemas de pobreza, superpoblación, analfabetismo, desnutrición e insalubridad.

El impacto de estas investigaciones tuvo un efecto jurídico que marcó un hito en el tema de la igualdad: La adopción por la Asamblea General en 1979 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este texto constituye realmente la Carta Magna de los derechos de la mujer, fue el primer instrumento legal que definió la discriminación contra la mujer, como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, en relación a los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Lo destacable es que la Convención le exige a los gobiernos que eliminen la discriminación de la mujer, no sólo en la esfera pública sino también en la esfera privada. Al mismo tiempo, la Convención afirma el rol fundamental de la educación para el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer.²

Para reafirmar la importancia de la Convención, en 1980 se reunió, en Copenhague, la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. El resultado fueron 48 resoluciones recomendatorias que incluían llamados a medidas más fuertes para asegurar a la mujer sus derechos.

Un gran paso adelante se logró en 1985 con la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, realizada en Nairobi, que marcó el final de la Década de la Mujer, lo que fue una oportunidad para condensar sus logros y superar los obstáculos y establecer medidas concretas para alcanzar las metas de la década. La Conferencia produjo el documento "Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la Mujer" que, partiendo del hecho de que los países se encuentran en diferentes niveles de desarrollo, señala que deben tener la opción de determinar sus prioridades en base a sus propias políticas de desarrollo y a sus recursos.

¹ Véase al respecto María Nieves Rico, "Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente", serie Mujer y desarrollo, Nº 13 (LC/L.767), Santiago de Chile, CEPAL, 1993, pp. 13 y siguientes.

² Véase, *The United Nations and the Advancement of Women, 1945-1996* (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.96.I.9), párrafo 167, que utiliza la expresión *on empowering women* refiriéndose al rol que la Convención asigna a la educación.

Recomienda medidas específicas en áreas claves, en especial empleo, salud, educación, nutrición, legislación, etc. El Informe del Secretario General a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su sesión de 1990, puntualiza que no ha habido ningún progreso en las áreas prioritarias identificadas en Nairobi y, que para la mujer promedio que es pobre "el desarrollo ha sido una ilusión".³

Cabe destacar que el Informe citado, en relación a los avances legislativos en América Latina y el Caribe, indica un progreso sustancial: más de las tres cuartas partes de los países habían ratificado la Convención y la mayoría de ellos habían adoptado medidas legales para su aplicación, tales como la creación de oficinas, departamentos o divisiones para elevar el status de la mujer a través de la formulación de políticas orientadas a asegurar su igualdad.

En enero de 1995 se presenta un nuevo Informe de Avance en la aplicación de las Estrategias de Nairobi, donde se señala la apertura de nuevas oportunidades de participación de las mujeres; ellas son reconocidas como agentes de cambio, como un recurso valioso, sin el cual el desarrollo se vería limitado. Sin embargo, se destaca que en muchas regiones, el nuevo escenario económico y la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, no ha mejorado su situación.

El trabajo de las Naciones Unidas por los derechos de la mujer desde 1986, se caracterizó por reforzar sus organismos de apoyo a la mujer, y las conferencias y encuentros internacionales han servido como vehículo para incluir el tema en diversas áreas de preocupación, tales como derechos humanos, infancia, población y desarrollo social.

En efecto, en 1990, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia estableció metas para la salud, educación y nutrición de las mujeres y sus hijos. En 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, hizo un llamado a la integración de la mujer en la solución de los problemas ambientales y en la promoción de un desarrollo sustentable. En la décimo séptima reunión anual de las Naciones Unidas, de conmemoración del Día Internacional de la Mujer, realizada el 8 de Marzo de 1992, se reconoció que, mientras el mundo se orienta a asegurar un mayor respeto por los derechos humanos y la libertad, ha sido lento el progreso en el avance de la mujer y, que si bien, la mayoría de los países han sancionado medidas jurídicas que establecen la igualdad, persiste la discriminación de facto.

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, consideró los derechos de la mujer como elemento central en la agenda de los derechos humanos y resaltó la importancia de atender el problema de la violencia contra la mujer. En 1993 la Asamblea General adopta la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y se designa un *Rapporteur* especial para que reúna información y recomiende medidas a nivel nacional, regional e internacional orientadas a eliminar la violencia contra la mujer y sus causas.

En noviembre de 1994, en un informe preliminar, se propone la redacción de un protocolo opcional de la Convención que permita la denuncia de víctimas individuales de violencia, una vez agotadas las posibilidades locales.

En 1994 la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, produjo un acuerdo sobre la conexión entre los temas demográficos y el avance de la mujer a través de la educación, salud y nutrición.

En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, reconoció a la mujer como pilar fundamental en la erradicación de la pobreza. Esta idea fue ratificada seis meses después en la Conferencia de Beijing.

En los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996, se insistió en que la experiencia de las mujeres y sus necesidades deben formar parte de la formulación de políticas sobre vivienda y desarrollo de asentamiento, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

³ *Ibid.*, párrafo 197.

La culminación de todos estos esfuerzos internacionales, ha sido, sin duda, la Conferencia de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer) y el Foro de los Organismos no Gubernamentales que se realizó en forma paralela, por cuanto, unánimemente se adoptó un nuevo concepto de "empowerment" de la mujer, que se expresó en la Declaración de Beijing y en una Plataforma de Acción, por cinco años. Se trata de un programa de acción hasta el año 2000; identifica 12 áreas críticas que se considera, representan los principales obstáculos para el avance de la mujer desde la Conferencia de Nairobi. Estas áreas críticas son las siguientes: mujer y pobreza, desigual acceso a la educación y a la capacitación, desigual acceso a los servicios de salud, violencia contra la mujer, los efectos en la mujer de los conflictos armados, las desigualdades en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, la insuficiencia de mecanismos para promover el avance de la mujer, la inadecuada protección y promoción de los derechos humanos de la mujer, la desigualdad en el acceso a los medios de comunicación, las desigualdades en el manejo de recursos para salvaguardar el medio ambiente y la persistente discriminación contra la niña y la violación de sus derechos. Se analiza cada una de estas áreas y se propone, en cada una de ellas, un conjunto de acciones. Si se compara con las Estrategias de Nairobi y con los programas de acción regional (de 1977 y el de 1995-2001), debemos concluir que las propuestas de acción se reiteran, con más o menos detalle, y están todas dentro del marco de la Convención.

El valor de Beijing radica más en la capacidad de organización que han desarrollado las mujeres, desde los gobiernos, parlamentos y las ONGs y las posibilidades de articulación de las demandas.

B. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

a) *Carta de las Naciones Unidas*

Tal como se señaló anteriormente, la Carta de las Naciones Unidas es el instrumento jurídico de naturaleza vinculante u obligatoria, fundamento de toda la creación jurídica de carácter internacional relativa a la mujer.

b) *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*

Esta Convención constituye el principal instrumento jurídico internacional de derechos humanos para las mujeres de carácter vinculante; reúne los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de la mujer y expresa claramente que ellos son aplicables a las mujeres de todas las sociedades; es el marco jurídico más completo y, como tal, es suficiente por sí mismo, para el logro del objetivo de la igualdad en el sistema jurídico de los países.

Aunque la Convención fue firmada en 1980, sólo entró en vigor en 1981, después que fueron recibidos 20 instrumentos de ratificación.

Para marzo de 1996, 152 de los 185 miembros de las Naciones Unidas habían ratificado la Convención, pero más de 40 Estados hicieron reservas relativas a once diferentes artículos. El mayor número de reservas se refiere al rol de la Corte Internacional de Justicia en el arbitraje de disputas y, a las previsiones sobre la eliminación de la discriminación en el matrimonio y la familia (art. 16).

La Convención es un tratado de derechos humanos y como tal, está orientada al establecimiento de un orden público común, cuyos destinatarios no son los Estados, sino los seres humanos que viven en su territorio y esta naturaleza particular se debe tener presente al estudiar la incorporación de los derechos internacionalmente protegidos al Derecho Interno, así como su exigibilidad ante los tribunales nacionales.

La Convención impone a los Estados ratificantes la obligación de respetar y garantizar a las mujeres el ejercicio y goce de los derechos humanos, sobre bases de igualdad con los hombres.

La obligación de respetar exige que el Estado, a través de sus poderes y los funcionarios de éstos, no violen los derechos reconocidos en la Convención; la de garantizar exige emprender las acciones necesarias para asegurar el goce y ejercicio de los derechos. El Estado no puede limitarse a no incurrir en conductas violatorias, sino debe emprender acciones positivas. Desde esa perspectiva, la primera obligación del Estado es asegurar que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción. Esto puede hacerse a través de un proceso de adecuación de la legislación interna. El Estado debe, además, crear las condiciones necesarias para que los derechos puedan ejercerse y remover los obstáculos que no emanan de las normas sino de la estructura y cultura social y tomar medidas especiales para igualar, en cuanto a oportunidades a la mujer. La Convención deja establecido, que las leyes no son suficientes y que los gobiernos deben asegurar a las mujeres el ejercicio de los derechos que las leyes les conceden.

Para precisar aún más la naturaleza jurídica de la Convención, es necesario tener en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos, es un derecho ideológico, porque parte de la noción de la superioridad de los atributos inherentes a la dignidad humana, cuya inviolabilidad debe ser respetada en todo momento por el Estado. Se trata de un derecho protector; el objeto y fin de los tratados de derechos humanos es la protección de tales derechos en favor de toda persona sometida a la jurisdicción de los Estados partes.

El derecho internacional de los derechos humanos es complementario al derecho interno, en el sentido de que la afirmación y defensa de los derechos humanos frente al Estado se origina en la Constitución. El derecho internacional se ocupa del tema ante la verificación de que, en la práctica, los recursos del derecho interno son ilusorios para salvaguardar a la víctima y sobre la base de que la ofensa a los valores superiores de la dignidad humana, afecta a la humanidad como un todo, independientemente donde se cometa.

Es así, como en virtud de las convenciones protectoras de derechos humanos, el Estado asume el deber de proporcionar recursos internos eficaces para su tutela. Esto significa que la parte sustantiva del derecho internacional de los derechos humanos está llamada a integrarse al derecho interno, pero, para el uso de los procedimientos de protección se puede acudir a los medios internacionales sólo en defecto de los internos o después de haberlos agotado sin resultado.

Sin embargo, una rápida evolución ha ido abriendo paso al sujeto de la protección, para que invoque directamente el auxilio de las instituciones internacionales a través de sistemas de denuncias que han abierto nuevas perspectivas en el derecho internacional contemporáneo. Actualmente se trabaja en normas procesales internacionales (protocolo opcional) para que exista un derecho de petición individual.

Las constituciones de la mayoría de los países de la región le dan rango constitucional a los tratados de derechos humanos. La Convención, en consecuencia, tiene rango constitucional, pero más aún, ese rango no dimana de que la igualdad entre mujeres y hombres sea objeto de una Convención, sino del principio de que la igualdad entre todos los seres humanos es inherente a la condición humana. La Convención y su ratificación no crean para la mujer el derecho a la igualdad, sino que lo reconocen.

Estas afirmaciones son básicas en la justiciabilidad de los derechos enunciados en la Convención, es decir, en la exigibilidad de estos derechos ante los tribunales de justicia. Aparentemente, en los países en cuyas constituciones los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional, no habría ningún obstáculo para que la Convención sea aplicada directamente por jueces o por los funcionarios administrativos (Venezuela art. 50; Chile art. 5; Argentina art. 75, inc. 2); se plantea la duda en relación con cláusulas concebidas de tal forma que su aplicabilidad en el derecho interno requiera la adopción de leyes o medidas especiales de carácter administrativo, como por ejemplo, el derecho a las mismas oportunidades de empleo (Conv. art. 11); en este caso, será necesaria una normativa que asegure este derecho, pero independientemente, una mujer a quien se le haya negado la misma oportunidad puede, en base a la Convención, reclamarlo.

Así, algunas Constituciones (Venezuela, art. 50) contienen un mandato preciso en el sentido de que en el tema de los derechos humanos la falta de una ley reglamentaria no menoscaba el ejercicio de los mismos. En este orden de ideas, las menciones y remisiones a la ley que se hacen en la Convención, deben ser interpretadas en el sentido más favorable a su autoejecutividad.

Es doctrina jurídica que la ley aprobatoria de un tratado sobre derechos humanos, proporciona un substrato legal suficiente para que el juez pueda dictar las providencias requeridas para hacer efectiva la garantía debida a esos derechos. Basta, en principio, con la vigencia actual del derecho, aún sin regulación de las condiciones generales para su ejercicio, pues tales requisitos pueden ser suplidos en el caso concreto por decisión judicial.⁴

Vale la pena destacar y esto en relación a la Convención es de suma importancia, que nada se opone a que la efectividad de los derechos humanos sea producto de un desarrollo jurisprudencial con base a la interpretación y aplicación judicial de los tratados. La Convención obliga a los Estados, en varios artículos, a adoptar todas las medidas necesarias, de carácter legislativo, administrativo o de "otro carácter", para hacer valer los derechos que la Convención reconoce; de modo, que no son necesariamente legislativas las medidas que debe adoptarse en el derecho interno para ese fin, también pueden ser medidas de otro carácter, entre las cuales están, fuera de toda duda, las decisiones de los Tribunales, por cuanto éstos son tan órganos de Estado como el Parlamento y el Gobierno, y pueden, en consecuencia, ser vehículos para el cumplimiento de la Convención, sobre todo que, tratándose de derechos humanos corresponde a los tribunales la última palabra.⁵

⁴ Pedro Nikken, *Código de Derechos Humanos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1991, p. 52.

⁵ *Ibid.*

En resumen, la Convención como tratado que reconoce derechos inherentes a la persona, como es la igualdad, debe considerarse plenamente integrada a los derechos internos de los países que la han ratificado. Su rango es constitucional en aquellos países cuya Constitución otorga ese rango a los tratados sobre derechos humanos y lo es aún en aquellos países cuya Constitución no lo expresa así por cuanto la igualdad es un derecho inherente a la condición humana.

Por consiguiente, los jueces están en el deber de dar curso a las demandas que se les formulen en orden a la protección de los derechos declarados por la Convención, por efecto de la autoejecutividad de las convenciones, y en aplicación de la constitución en aquellos países cuya Constitución expresamente declara que el ejercicio de los derechos humanos no está supeditado a la existencia de leyes reglamentaria de los mismos.⁶

El cumplimiento de la Convención es supervisado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que comenzó a reunirse en 1982. Su objetivo principal es, según el art. 18, considerar los informes enviados por los gobiernos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otro tipo adoptadas para cumplir con la Convención. El Comité debe, además, preparar informes sobre los factores y dificultades que afectan el total cumplimiento de las obligaciones.

Cada cuatro años los Estados parte deben informar sobre la aplicación de la Convención. Las recomendaciones del Comité y sus interpretaciones de la Convención no son vinculantes, pero ayudan a influir en los gobiernos.

El mandato del Comité, al igual que el de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, excluye la investigación individual de casos de violación de derechos. Desde 1996, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer trabaja en la redacción de un protocolo opcional que va a permitir atender a denuncias individuales. Es evidente que las mujeres pueden hacer uso de los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos, pero muy pocos casos de violación de derechos de la mujer han sido resueltos por esta Comisión.

C. LAS RESOLUCIONES DE LOS FOROS INTERNACIONALES

La doctrina jurídica sobre el valor de las resoluciones de los foros internacionales da lugar a diferentes interpretaciones. En efecto, se sostiene que una resolución que contenga una simple interpretación de una disposición de la Carta de las Naciones Unidas debe ser considerada vinculante, ya que goza del mismo status legal que la disposición interpretada. Esta posición es adoptada por la doctrina claramente en relación a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Otro punto de vista considera que, en la medida en que una resolución contiene expresamente el deseo de los que la adoptan, la violación de lo allí contenido constituye una violación a la Carta de las Naciones Unidas, pues esa resolución es un compromiso internacional para aquellos Estados que votaron en favor de ella.

Una tercera postura es que el voto de la Asamblea General puede llegar a representar, acompañado de otras manifestaciones, la práctica necesaria para crear una norma de derecho consuetudinario, porque constituiría una expresión de la opinión jurídica y de la conducta objetiva de los Estados.

En conclusión, las resoluciones, por sí mismas y en forma inmediata, no crean obligaciones para los Estados, pero señalan los criterios para determinar su valor jurídico y, de todos modos, juegan un papel importante como guía orientadora.

⁶ Nikken, *op. cit.*, p. 57 y *La protección internacional de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Madrid, Editorial Cintas, S.A., 1987, pp. 272-308.

Entendemos que las resoluciones, como las Estrategias de Nairobi, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y las resoluciones de las conferencias y encuentros internacionales, tales como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Cumbre sobre la Tierra, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, son, en relación a los derechos de la mujer, llamados, reiteraciones, desarrollos de lo establecido en la Convención; son guías orientadoras para la acción, pero sobre todo, un llamado de atención sobre el hecho de que todavía no se ha dado cumplimiento a lo establecido por la Convención. Esta constituye un marco jurídico más que suficiente, pero el proceso de aplicación ha sufrido las dificultades propias de los profundos cambios culturales que la Convención implica y ello ha determinado la necesidad de reiterar el compromiso asumido por los Estados con su firma y ratificación.

III. APLICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN LA REGIÓN

A. EL PROGRAMA DE ACCIÓN REGIONAL. NATURALEZA JURÍDICA

Al aprobarse en 1975 el Plan de Acción Mundial, los Estados miembros de las Naciones Unidas deciden la elaboración de directrices regionales que recojan las diferencias entre las regiones.

En 1977 los países miembros de la CEPAL aprueban el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (PAR) y crean, como foro gubernamental permanente, la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, para que evalúe, cada tres años, los avances logrados en la aplicación del PAR y presente líneas de acción futura.

Este plan de acción, tal como lo señala su introducción, tiene por propósito "presentar, dentro de los principios de la justicia, la equidad y el respeto de la soberanía de los Estados, un programa de acciones mínimas encaminadas a lograr la promoción de la igualdad de oportunidades y responsabilidades de la mujer en el esfuerzo común destinado a superar los obstáculos que impiden, tanto a mujeres como a hombres, su desarrollo como individuos, miembros de una sociedad".

Un nuevo programa regional para la etapa entre 1995-2001, es adoptado por la Sexta Conferencia Regional. En la resolución aprobatoria se indica que el nuevo programa de acción no reemplaza ninguno de los instrumentos vigentes, sino constituye un complemento que toma en cuenta los cambios ocurridos en la región y sus efectos en la situación de las mujeres.

¿Cuál es la naturaleza jurídica de estos planes?, ¿Qué relación existe entre ellos y los planes mundiales?

Se ha sostenido que estos planes cumplen, a nivel regional, la misma función que los planes mundiales, pero, al mismo tiempo, se indica que constituyen aportes a las conferencias mundiales y éstas a su vez enriquecen los planes de acción regionales.⁷

En realidad, tal como se señaló anteriormente, estos planes, tanto los mundiales como los regionales, constituyen llamados recordatorios y orientaciones para el cumplimiento y aplicación de los tratados suscritos y ratificados y fundamentalmente de la Convención.

Constituyen marcos jurídicos organizacionales, en el sentido que los Estados miembros, conforme a ellos deben reunirse, evaluar situaciones, progresos y plantear propuestas, pero sus contenidos no son de obligatorio cumplimiento; su fuerza radica en que son resultado de un acuerdo y permiten un seguimiento de los avances, lo que de por sí, constituye un incentivo para la acción.

El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 tiene por objetivo "Acelerar el logro de la igualdad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001. Fundamento del Programa (LC/G.1855), 1995.

el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia". Para el logro de este objetivo define ocho áreas estratégicas:

- Equidad de género
- Desarrollo económico y social con perspectiva de género: Participación equitativa de las mujeres en las decisiones, las responsabilidades y los beneficios del desarrollo
- Eliminación de la pobreza
- Participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder, en la vida pública y privada
- Derechos humanos, paz y violencia
- Responsabilidades familiares compartidas
- Reconocimiento de la pluralidad cultural de la región
- Apoyo y cooperación internacionales.

En el desarrollo de cada área se incluye un diagnóstico con indicación de obstáculos y avances, la línea estratégica, el objetivo estratégico y las acciones estratégicas.

Si se analiza el contenido del Programa, es claro que responde a la Convención y a los acuerdos internacionales con, alguna que otra, adaptación regional. Su fuerza radica en la reiteración regional de lo establecido en la Convención y constituye un instrumento de monitoreo a nivel regional.

B. AVANCES LEGISLATIVOS EN LA REGIÓN

1. Introducción

Para el análisis de los avances legislativos se sigue el orden de las áreas estratégicas del PAR. El presente informe es de naturaleza jurídica, razón por la cual en cada área se ha tomado en cuenta lo relevante desde el punto de vista del sistema jurídico, en el sentido de registrar los adelantos legislativos que se han producido y tomar en cuenta objetivos estratégicos y acciones estratégicas que pueden reforzarse a través de leyes o normativas de distintos rangos. Ello explica que el informe no cubra la totalidad de los objetivos y acciones estratégicas del PAR.

Por otra parte, es preciso resaltar que las acciones estratégicas previstas en las distintas áreas se repiten en más de una, lo que es lógico porque todas contribuyen al objetivo central del PAR.⁸

Por esas razones y para evitar repeticiones, en cada área estratégica se analizan las acciones más relevantes y con incidencia más directa en el área tratada.

Para el análisis se han seleccionado cinco países: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Venezuela. Para esta selección se tomó en cuenta fundamentalmente la disponibilidad de información, la representatividad geográfica, al menos de algunas subregiones de América Latina y la posibilidad de profundizar en algunos temas específicos.

⁸ Véase *supra* III.A.

2. Equidad de género

La línea estratégica en esta área es la incorporación de la perspectiva de género en la planificación del desarrollo, en las políticas y las decisiones en materia social y económica, para superar las desigualdades entre hombres y mujeres, que derivan de la persistencia de marcos culturales y prácticas económicas y sociales discriminatorias. Las acciones previstas están todas dirigidas a sensibilizar sobre la perspectiva de género.

La ratificación de la Convención y las reformas constitucionales como resultado de la ratificación y la aprobación de planes de igualdad, constituyen los avances en esta línea estratégica.

Costa Rica ratifica la Convención en 1984 y, en 1990 aprueba la ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Sin embargo, la Constitución de Costa Rica, que data de 1949, utiliza el término hombre como sinónimo de ser humano, pero ya está en trámite un proyecto de reforma constitucional para eliminar esa discriminación.

México, antes de ratificar la Convención, en 1974 reforma el art. 4 de la Constitución para establecer la plena igualdad jurídica del hombre y de la mujer.

Argentina ratifica la Convención en 1985 y su Constitución, que data de 1853, reconoce la igualdad ante la ley de todos sus habitantes; y, es este principio constitucional el fundamento de la igualdad entre el hombre y la mujer y de su reconocimiento en las esferas jurídicas, política, económica, social, civil y cultural.

Chile en 1989 ratifica la Convención, pero no existe en la Constitución la consagración expresa del principio de igualdad entre hombres y mujeres. En el Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1994-1999, el primer objetivo es insistir en la consagración expresa de este principio y la prohibición expresa de discriminación por sexo en las oportunidades y trato en el trabajo, así como también, la inclusión de una norma constitucional que establezca el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Actualmente se tramitan estas modificaciones ante el Congreso.⁹

Venezuela ratifica la Convención en 1982 y el mismo año produce una muy importante reforma del Código Civil que incorpora los principios de la Convención. En 1993 se aprueba la ley de igualdad de oportunidades para la mujer, cuyo objetivo fue garantizar a la mujer el pleno ejercicio de sus derechos y el desarrollo de su "personalidad y aptitudes". La Constitución venezolana, que data de 1961, consagra el principio de la igualdad social y jurídica de los venezolanos sin discriminación derivada de raza, sexo, credo o condición social.

La búsqueda de la equidad de género se han concretado en la aprobación, en varios países de la región de "planes de igualdad", que forman parte, alguno de ellos, de los "planes de gobierno". En efecto, países como Costa Rica, Chile, Argentina, México, han logrado sancionar planes de igualdad con diferentes nombres.

¿Cuál es el significado jurídico de estos planes? Se puede afirmar que **constituyen marcos orientadores de acción y son vinculantes como tales para los departamentos de la administración pública.**

En este sentido, el Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, 1996-1998, de Costa Rica, es definido en su Introducción como "instrumento de políticas públicas para la equidad de género que reúne de manera armónica y visible, las acciones que la Administración Pública debe ejecutar en los próximos tres años..". Asimismo se señala, que aunque un plan de acción de gobierno sólo obliga a los distintos departamentos de la administración pública, "la colaboración con los restantes poderes del Estado, así como con las organizaciones de la sociedad civil, permitirán ampliar y multiplicar sus efectos, logrando un impacto socio cultural de amplias dimensiones". Igualmente se destaca que el Plan ha sido elaborado con los profesionales de las instituciones públicas, que tienen

⁹ La Cámara de Diputados en su sesión del 8 de abril pasado, aprobó por unanimidad la consagración expresa del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

responsabilidades en su ejecución y que en el mismo establece claramente las responsabilidades específicas de cada institución y el cronograma de cumplimiento.

México en su Programa Nacional de la Mujer, 1995-2000 incluye como objetivo prioritario de la política social, "el de promover la participación plena y efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país, lo que debe contribuir a consolidar las condiciones para que tome parte en las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo, en igualdad de condiciones con el varón". La definición de las estrategias para el logro de la igualdad se encuentra en el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, que tiene el nombre "Alianza para la igualdad". Este documento, en su Introducción, señala que, "El gobierno de la República presenta este Programa para impulsar la formulación, ordenamiento, coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el varón".

En Argentina, en 1993 se adoptó un primer Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1993-1994 que fue definido como el compromiso del Gobierno Nacional para sus políticas en el bienio 1993-1994 y la convocatoria al conjunto de la sociedad para asumirlo como propio. En 1994, el Consejo Nacional de la Mujer, elabora un segundo Plan para 1995-1999, integrado al Plan Quinquenal de Gobierno. Tal como se indica en su presentación, el Plan se constituye "en el marco de referencia para orientar la acción de distintos actores y para concertar esfuerzos y recursos desde diferentes ámbitos de la sociedad.."; y, deberá ser instrumentado por los respectivos ministerios en sus áreas de competencia con el asesoramiento técnico y coordinación del Consejo Nacional de la Mujer.

El documento define su naturaleza jurídica como "directrices", al afirmar que el "El gobierno de la República, mediante las directrices que traza este Programa Nacional, coadyuvará al mejoramiento de la condición social de la mujer, en ejercicio de su papel de agente promotor y coordinador de las iniciativas orientadas a este fin"; sin embargo, el Decreto que aprueba el Programa y que fue publicado en agosto de 1996, en su artículo segundo considera el Programa de "observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal..." y "la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales".

Chile cuenta con un Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1994-1999. En su Introducción se señala que será incorporado en el Programa de Gobierno y se propone ser un "instrumento de diseño e implementación de políticas y será, a la vez, regulador y propositivo; esto significa que establece normas y pone límites a la acción del Senado y de la Sociedad, al mismo tiempo que establece señales y estímulos para orientar la acción..." "Es iniciativa del Estado y constituye una responsabilidad que el Ejecutivo se compromete a asumir...".

El haber podido avanzar en el tema de la equidad hasta el punto de elaborar y sancionar documentos que constituyen marcos de acción, y el vincularlos a los planes nacionales de gobierno, nos permite afirmar que la región está obteniendo logros significativos en el tema de la equidad de género.

3. Desarrollo económico y social con perspectiva de género

La línea estratégica es lograr la participación equitativa de las mujeres en las decisiones, responsabilidades y los beneficios del desarrollo. Se proponen un conjunto de acciones que corresponden a seis objetivos estratégicos:

Objetivo 1: Crear o fortalecer instituciones, al más alto nivel para que formulen, coordinen y evalúen las políticas públicas orientadas a las búsqueda de la equidad de género.

Casi todos los países han creado oficinas para la mujer y se advierte una evolución en lo conceptual y un reforzamiento institucional.

Costa Rica, en 1986, transforma la Dirección General de Mujer y Familia en Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, a través de una ley que le otorgó carácter de ente rector a nivel nacional en materia de mujer, con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. En el Plan de igualdad 1996-1998, se plantea elevar su estatuto legal y administrativo. Este Centro tiene a su cargo la coordinación de todas las instancias, a nivel gubernamental, que desarrollen planes, programas o proyectos relacionados con la mujer. En 1990 se crearon otras instancias que velan por el cumplimiento de la promoción de la mujer: la Defensoría de los Habitantes y la Delegación de la Mujer. En mayo de 1994 fueron creadas las oficinas ministeriales de la mujer (OMM) en todos los ministerios e instituciones autónomas del país, destinadas a operativizar en las respectivas instituciones y con la coordinación del Centro de la Mujer y la Familia, la política nacional sobre la mujer que ese Centro diseña. Las OMM requieren de una legislación en las estructuras institucionales para que no desaparezcan en el futuro.

Argentina en marzo de 1991 crea el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, con el fin de dar cumplimiento a la Convención. Este organismo se transforma por Decreto en 1992, en el Consejo Nacional de la Mujer. En 1993 se crea el Gabinete de Consejeras Presidenciales, con el objeto de asesorar al Presidente y acordar con sus ministros, medidas de acción positivas que favorezcan el avance hacia la igualdad. El Consejo cuenta con presupuesto propio y ha promovido la creación del Área Mujer en las provincias y, la creación de consejos regionales. De 23 provincias, en 16 se cuenta con algún organismo destinado a la mujer, con un nivel institucional que se ha considerado satisfactorio (Informe nacional para Beijing). Un hecho destacable es la permanente creación de oficinas de la mujer municipales, que dan al tema una mayor cobertura territorial, posibilitando un abordaje más local y nuevas experiencias en las relaciones entre el Estado y las organizaciones y grupos comunitarios de mujeres. En el Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1995-1999 se insiste en la necesidad de reconocimiento por ley del Consejo Nacional de la Mujer como órgano de consulta y asesoramiento al Poder Ejecutivo y en la necesidad de que este organismo participe en el gabinete social y en los consejos federales y regionales. Asimismo, se propone crear en la administración pública la figura de asesoras/es de igualdad, con un nivel administrativo alto.

En Chile, existe desde 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), creado por ley. Es un organismo técnico para el diseño y la coordinación de las políticas y acciones del gobierno referidas a la mujer, pero no tiene funciones de ejecución directa. La Directora del Servicio tiene rango de ministra y participa permanentemente en las reuniones del gabinete de ministros. Cada ministerio tiene un representante en el SERNAM y es de destacar que la mayoría de ellos son funcionarios de alto nivel. A nivel local, el SERNAM, a través de sus direcciones regionales ha establecido relaciones y convenios con municipalidades, lo que ha dado lugar a la conformación de oficinas de la mujer que tienen como objetivo incorporar el tema en las políticas del municipio. El Informe nacional para Beijing registra la existencia de

37 oficinas. El SERNAM tiene la potestad de presentar proyectos, en coordinación con otros Ministerios, si es necesario, o patrocinar proyectos ante el Parlamento.

México, en 1985 creó la Comisión Nacional de la Mujer para coordinar las actividades y proyectos sectoriales en la materia. En 1993 se instaló el Comité Nacional Coordinador para organizar la participación de México en la reunión de Beijing.

El Acuerdo del Secretario de Gobernación del 21 de Octubre de 1996, dispone el establecimiento de un Consejo Consultivo y una Contraloría Social para la aplicación del Programa Nacional de la Mujer, y como órgano ejecutor del gobierno federal, se crea la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, instancia que constituye la actual Oficina Gubernamental de la Mujer en México. Esta dependencia de la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo enlazar y coordinar las acciones interinstitucionales que permitan el cabal cumplimiento del Programa Nacional de la Mujer y otros programas de gobierno para lograr el pleno desarrollo e igualdad de la mujer.

En Venezuela, en 1974 se creó la primera Comisión Femenina asesora de la Presidencia, y en 1979 se designó una Ministra de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo. Entre 1984 y 1989 se producen cambios de tipo administrativo.¹⁰ En 1993 se crea el Instituto Nacional de la Mujer a través de la Ley de igualdad de oportunidades. Este organismo es un Instituto autónomo, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y órganos permanentes de definición, ejecución, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas y asuntos relacionados con la condición y situación de la mujer. Existen otros mecanismos que resultan de gran importancia: en 1989 se crea la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer, cuyo primer objetivo fue dar seguimiento a la Convención, y en 1990 el Área de Atención a los Derechos de la Mujer en la Fiscalía General de la República. A nivel estatal y municipal se han creado Consejos Estatales de la Mujer, Centros de Atención Integral a la Mujer y Casas Municipales de la Mujer.

Si bien es un hecho la institucionalización de organismos rectores del tema en varios países, a nivel muy alto, falta dar un carácter de obligatoriedad a la coordinación que ellos realizan y a los acuerdos que derivan de esa coordinación. También queda todavía mucho por hacer en el tema de la capacitación de funcionarios de estos organismos, sobre todo, en el aspecto de articulación de políticas y acciones de los diversos sectores de la Administración Pública y con los organismos no gubernamentales. Esfuerzos en este sentido se han realizado en casi todos los países de la región; es así como el Plan de igualdad de Argentina propone incluir en el curriculum de formación de funcionarios de la administración pública, módulos de capacitación en planificación con perspectiva de género y políticas de igualdad de oportunidades. **Una normativa de nivel reglamentario relativa al ingreso y promoción de funcionarios podría acentuar el interés en la capacitación.**

Objetivo 2: Incorporar a las legislaciones nacionales los principios y normas internacionales para asegurar la participación equitativa de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad y establecer los mecanismos, instituciones y servicios que requiere su cumplimiento efectivo.

Para lograr este objetivo se sugieren cinco acciones estratégicas, a saber:

- a) Adecuar la legislación de los países en todos los niveles a "las normas internacionales y regionales". En realidad se trata de adecuar la legislación en general a la Convención y también a las directrices de las declaraciones y acuerdos internacionales, teniendo en cuenta que el único texto legal vinculante a nivel internacional es la Convención. No es, sin embargo, contradictorio, sino por el

¹⁰ En 1987 se crea el Ministerio de la Familia, con una Dirección General Sectorial de Promoción de la Mujer y en 1989 se designa una Ministra para la Promoción de la Mujer.

contrario, reforzador, insistir en compatibilizar la legislación con las llamadas "normas internacionales y regionales".

Algunos avances, en este sentido, se han producido: algunos países han revisado la normativa agrupada en diferentes códigos y han dictado leyes especiales en distintas áreas que afectan a la mujer. A estos avances se hará referencia en las áreas temáticas específicas.

Sin embargo, es de destacar que el Plan de igualdad de Argentina propone avanzar, a través de la elaboración de proyectos de ley, en la tipificación jurídica de las acciones discriminatorias en distintos ámbitos de la sociedad: empleo, remuneraciones, protección social, capacitación profesional, acoso sexual y tratamiento de la imagen de la mujer en los medios de comunicación social. Una acción en el mismo sentido figura en el Plan de igualdad de Chile.

Asimismo, el Plan argentino propone la sanción de medidas de acción positiva como un instrumento esencial para garantizar la igualdad, y la Constitución faculta expresamente al Congreso Nacional para dictar medidas de acción positiva para eliminar las situaciones de discriminación de hecho. Igualmente se propone generar instancias de denuncia pública y, en concreto, propiciar la legislación sobre el recurso de amparo para interponer acciones contra cualquier forma de discriminación.

El Programa Nacional de la Mujer de México, incluye como estrategia el "desarrollo jurídico e institucional" en términos de "promover los mecanismos que lleven a revisar de manera permanente los códigos, leyes y reglamentos que puedan contener cualquier forma de discriminación por razones de género".

La Ley de igualdad de oportunidades de Venezuela, de 1993, crea la figura de la defensoría nacional de los derechos de la mujer, que tiene por función velar por el cumplimiento y conocimiento de las leyes, así como prestar asistencia jurídica gratuita en la defensa de estos derechos y la representación de la mujer ante juzgados, dependencias públicas y demás representantes del orden público.

En Chile, el Plan de Igualdad propone el estudio de un proyecto de ley para crear la figura del "defensor del pueblo", incluyendo entre sus funciones, el resguardo de la igualdad de oportunidades y trato a las mujeres.

b) Difundir información sobre los derechos de las mujeres y las formas y procedimientos para su efectivo ejercicio.

El Plan de igualdad de Costa Rica, expresamente apoya la creación de centros de información sobre los derechos de las mujeres, instrumentados por el Consejo Nacional de la Mujer, como una manera de ampliar el acceso a los servicios de justicia.

En Venezuela, en el año 1993, se crea la Red Nacional de Asistencia Jurídica por el Consejo Nacional de la Mujer y las ONGs, para facilitar el acceso de la mujer a la justicia. Los consejos regionales de la mujer, las casas de la mujer, las comunidades educativas y las ONGs desarrollan acciones para subsanar lo que se ha llamado el "analfabetismo jurídico".¹¹

En Chile, en 1991 se crea el Centro de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM), que el mismo año logra representación en las 13 regiones del país. Este programa proporciona atención individual, realiza actividades de difusión y sensibilización a través de medios de comunicación, cartillas y afiches de distribución masiva y presta asesoría y capacitación a centros municipales de derechos de la mujer.

Sin embargo, el Plan de igualdad insiste en el tema de incluir la realización de un "programa de difusión masiva de la situación de la mujer y de la familia.."

¹¹ Véase el Informe nacional de Venezuela.

Si bien en casi todos los países se han hecho esfuerzos para difundir los derechos y los procedimientos para su efectivo ejercicio, a través de los medios de comunicación, programas educativos y seminarios y, se han incluido este tipo de acciones en los planes nacionales de promoción de la mujer, podrían obtenerse mejores resultados a través de una normativa que incluya el tema en los programas escolares (así como se incluyen los derechos cívicos, habría que incluir el tema de la equidad de género) y en los otros niveles de educación (en particular en los currículum de las facultades de educación y derecho); y asimismo imponga espacios de difusión en los medios de comunicación.

c) Sensibilización al Parlamento y a los funcionarios sobre la necesidad de reformas legales.

Dentro del mandato de los organismos que articulan las políticas públicas para el avance de la mujer, figura la vinculación con el Poder Legislativo. El grado de influencia tiene estrecha relación con el nivel que, dentro del Poder Ejecutivo se le ha otorgado al organismo en cada país.

En Chile, a fines de 1992, surge la iniciativa "Más mujeres al parlamento" con el apoyo del SERNAM, que obtuvo buenos resultados y hoy existe en el Poder Legislativo una presencia de mujeres con una explícita voluntad de trabajar en pro de la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Lo que está en proceso es la constitución de un grupo parlamentario de carácter transversal, tal como existe en relación al tema de la infancia.

En Venezuela, desde 1989, funciona en el Congreso la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer.

d) Adopción de un protocolo opcional a la Convención que permita el derecho de petición individual.¹²

e) Ratificación e implementación de la Convención Interamericana para erradicar la violencia contra la mujer, sancionada por la OEA.

Para octubre de 1996, sólo tres países de la región no habían firmado la Convención.¹³

Objetivo 3: Asegurar a las mujeres igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, en las condiciones laborales, incluida la remuneración, y en el acceso a los recursos productivos, a las nuevas tecnologías y a los puestos directivos.

A pesar del incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, persisten problemas estructurales, y las mujeres siguen enfrentando dificultades para el acceso y permanencia en el mercado; se concentran en una estrecha gama de ocupaciones que, además son menos valoradas, y continúan sufriendo la interferencia de las responsabilidades domésticas, de la precariedad de las condiciones de trabajo y de la discriminación salarial.

En la región, en los últimos años, se ha encarado el tema a través de algunas reformas legales que mejoran las condiciones laborales de la mujer.

En Chile, por iniciativa del SERNAM, se han producido un conjunto de reformas laborales (Ley 19250 de 1993, que ha sido incorporada al Código del Trabajo) tales como: permisos para el padre por nacimiento del hijo, por enfermedad del hijo menor de un año y traspaso del postnatal al padre en caso de muerte de la madre; medidas de seguridad e higiene en el trabajo de temporada; fijación de jornada máxima e ingreso mínimo para las trabajadoras de casa particular, regulación del descanso para las trabajadoras del comercio, y, derogación de la prohibición de determinados trabajos.

¹² Véanse *infra* IV.10 y *supra* II.B y C.

¹³ Información suministrada por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA.

El Plan de igualdad propone una serie de medidas de carácter normativo: la implementación de un horario flexible para mujeres y hombres; el establecimiento de franquicias tributarias para las empresas que ofrezcan servicios de cuidado infantil para sus trabajadores/as; establecer el permiso postnatal opcional entre padre y madre para el período que excede el necesario para la recuperación del parto, radicando el derecho de elección en la madre; hacer eficiente la fiscalización de las condiciones de trabajo; regular el trabajo a domicilio; revisar la normativa que clasifica las enfermedades profesionales para adecuarla a las que más frecuentemente sufren las mujeres; establecer mecanismos de denuncia y sanción al acoso sexual en el trabajo, incluyendo la obligación para la institución empleadora de apoyar las investigaciones de los casos que se presenten; fijar criterios para la aplicación del Convenio sobre igualdad de remuneración de la OIT y revisar las normativas relativas a la previsión social para eliminar las discriminaciones y asegurar la protección social, de salud, y de vejez, al empleo precario y discontinuo.

Igualmente, el Plan de igualdad propone modificar la Constitución estableciendo la prohibición expresa de la discriminación por sexo en las oportunidades y trato en el trabajo e incluyendo el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Costa Rica, en 1986, modifica el art. 94 del Código del Trabajo ampliando la licencia por maternidad a cuatro meses (uno antes y tres después del parto) para todas las trabajadoras del país. Esta norma ha resultado perjudicial en el sector privado.¹⁴

La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990 prohíbe el despido de la embarazada o de la madre en período de lactancia, salvo por falta grave a sus deberes que debe demostrarse ante la Inspección del Trabajo. El balance en cuanto a la aplicación de esta norma ha sido positivo, sin embargo, es de destacar que ambos artículos fueron impugnados por inconstitucionalidad, la cual fue declarada sin lugar en 1994.

En el Plan de igualdad se establece como objetivo eliminar los aspectos discriminatorios del Código del Trabajo que perjudican el ejercicio laboral de las mujeres, en particular los artículos referidos a trabajos nocturnos e insalubres, el despido de embarazadas para desvincularlo a la notificación de embarazo al patrón y apoyar el proyecto de ley para la reforma de la normativa sobre descanso, días feriados, jornadas y salarios de las empleadas domésticas. Actualmente están en la "corriente legislativa" siete proyectos de reforma de disposiciones del Código del Trabajo.

Argentina, a través de la ley de empleo del año 1991, deroga la prohibición de trabajo nocturno y denuncia los convenios 4 y 41 de la OIT. Vale la pena destacar el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, establecido por Decreto 993/91, que en su art. 5 señala que "los representantes de la función pública garantizarán la no discriminación de la mujer" y obliga a designar a una mujer al menos, entre los 5 integrantes del Comité de Selección para Cubrir Funciones Ejecutivas.

En 1993, el decreto 2385 reforma el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública e introduce la figura del "acoso sexual"; establece la prohibición de conductas de acoso sexual, y lo define como "el accionar del funcionario que, con motivo o en ejercicio de sus funciones, se aprovecha de una relación jerárquica induciendo a otro a acceder a sus requerimientos sexuales, haya o no acceso carnal".

En el régimen de seguridad social, se han introducido recientemente importantes reformas: en 1994 se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones que cubre la edad para la jubilación de modo de llegar a los 65 años en las mujeres para el año 2001. También en 1994 (Ley 24341), se atiende la situación de las amas de casa permitiendo que se incorporen voluntariamente al sistema de jubilaciones en la categoría inferior. Anteriormente podían hacerlo, pero en categorías superiores y por tanto, más onerosas.

El Plan de igualdad fija como objetivo equilibrar la participación de las mujeres en el campo laboral. A ese fin prevé acciones positivas en programas públicos de generación de empleo; mejorar las condiciones laborales a través de la mejora de los mecanismos de

¹⁴ Véase el Informe nacional de Costa Rica para la Conferencia de Beijing.

control y fiscalización, promover la difusión de los derechos y la distribución de las responsabilidades domésticas. En este último tema se contempla adecuar o completar la legislación para igualar el trato y las oportunidades para trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

En relación a las trabajadoras domésticas, se prevé la revisión de la legislación para asegurar las prestaciones sociales y la fiscalización de su cumplimiento. Se incluye la idea de utilizar la negociación colectiva para controlar la no discriminación y promover la equidad entre hombres y mujeres.

Asimismo, el Plan incluye la implementación de mecanismos de denuncia y sanción de discriminación y acoso sexual en el trabajo.

Por último, vale la pena destacar que el Plan prevé acciones para incorporar la igualdad en el ámbito de la integración regional, a través de la revisión comparada de la legislación laboral vigente.

En Venezuela, en diciembre de 1990, entró en vigencia una nueva Ley Orgánica del Trabajo que establece normas innovadoras de protección a la maternidad. Es de destacar que la intención de la reforma es la eliminación de las protecciones a la mujer en atención a ella misma, como la prohibición de trabajo nocturno, pero sí acentúa la protección en atención a la maternidad y a la familia y es así como se extiende la inamovilidad durante el embarazo hasta un año después del parto. También es de destacar la obligación del patrono que tenga más de 20 trabajadores (hombres o mujeres) de mantener o procurar una guardería para el cuidado de los niños durante la jornada de trabajo.¹⁵ A estos efectos, existe el Consejo de Supervisión de Cuidado Integral de los Hijos de los Trabajadores, creado por decreto N° 2506, como dependencia del Ministerio de la Familia, en el que participa, además, la sociedad civil.

En México, la Constitución desde 1917 establece entre los derechos laborales, el de la mujer a ser contratada sin discriminación y a percibir un salario igual al del varón por el mismo trabajo (art. 5123) y la Ley Federal del Trabajo protege la igualdad de salarios, condiciones de trabajo, el derecho a la capacitación, a la seguridad social y a las licencias de maternidad y lactancia.

El Programa Nacional de la Mujer establece, como lineamiento general en este tema, el "garantizar el respeto y protección de los derechos laborales de las mujeres... Ello exige la formulación de normas para el mejoramiento de sus condiciones laborales y su capacitación para el trabajo...". Igualmente propone establecer mecanismos para asegurar el respeto de los derechos de las trabajadoras y su acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo para evitar la discriminación por sexo, edad, estado civil y gravidez, así como la segregación ocupacional y la disparidad en las remuneraciones y en las oportunidades de ascenso laboral. En enero de 1997 entró en vigencia el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, cuyo título quinto protege de ciertos trabajos y ciertas condiciones a las mujeres en período de gestación y de lactancia. En 1991 se aprobó una modificación al Código Penal para tipificar el delito de hostigamiento sexual que establece sanciones de 30 días de salario mínimo y ocho meses de cárcel a cualquier persona que haciendo uso de su poder, busque obtener favores sexuales de trabajadoras con las cuales tenga una relación de autoridad.

¹⁵ Según los informes nacionales que los países de la región presentaron a la Conferencia de Beijing, Venezuela tiene la legislación más avanzada en cuanto al acceso a las guarderías o salas cunas para los hijos de los trabajadores. En otros países la obligación del patrono se genera cuando tiene entre 20 y 50 trabajadoras mujeres; en Venezuela bastan 20 trabajadores, hombres o mujeres. Véase: Diane Almeras, "Compartir las responsabilidades familiares: una tarea para el desarrollo", documento para la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, 1er. borrador, anexo 2.

Objetivo 4: Garantizar a las niñas y mujeres el acceso a una educación que las prepare para el ejercicio pleno de sus derechos, incluida la participación equitativa en los niveles de decisión y en las responsabilidades familiares y domésticas.

Los informes nacionales de los países para Beijing, están de acuerdo en que la discriminación en el sistema educativo no está en el acceso al sistema sino en la calidad y modalidades de la enseñanza. Aunque existen diferencias formales, si bien escasas, en los programas educativos de hombres y mujeres, hay un curriculum oculto de género en los mensajes implícitos y en las prácticas de transmisión de conocimiento. **La forma de contrarrestar los efectos discriminatorios requiere una especial capacitación de los educadores y una normativa explícita sobre los contenidos educativos y los comportamientos discriminatorios en la trasmisión del conocimiento.**

En Costa Rica, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, en su art. 17 prohíbe que en cualquier institución educativa nacional se utilicen contenidos, métodos, e instrumentos pedagógicos, que asignen papeles para hombres y mujeres dentro de la sociedad, que sean contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros o que mantengan una condición subalterna de la mujer.

La preocupación del Estado por lograr que el sistema educativo permita crear bases sólidas para la igualdad, se plasmó en la "Política curricular hacia el siglo XXI", que plantea la eliminación de los elementos que generen discriminación por razones de género o de cualquier otra naturaleza.

En el Plan de igualdad se prevé la constitución de una comisión interinstitucional para revisar y adecuar al principio de igualdad los contenidos de los planes de estudio de la Facultad de Educación, que es la instancia encargada de la formación de docentes de primaria y secundaria.

Actualmente están en la "corriente legislativa" dos proyectos de ley: la ley N° 12088 para instaurar en el sistema educativo costarricense la enseñanza de la asignatura "Teoría del género y valores democráticos costarricenses", y la ley N° 12715 sobre fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional.

En Argentina, en 1991 surge el Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa (PRIOM), de un convenio entre el Consejo Nacional de la Mujer y el Ministerio de Cultura y Educación; su objetivo es "transformar el conocimiento que brinda la escuela y generar una experiencia educativa que motive el aprendizaje de relaciones entre géneros basadas en la equidad, la solidaridad y el respeto mutuo; la participación activa y equitativa de ambos sexos en la vida ciudadana y en las responsabilidades del ámbito familiar y la crianza de los hijos; y la integración de las mujeres en los niveles de decisión".

En 1993, se dicta la Ley Federal de Educación, que constituye un avance singular¹⁶ porque se trata de un texto legal redactado con lenguaje no sexista, que establece criterios a seguir por el Estado para una política educativa con igualdad de oportunidades.

En 1994 el Ministerio de Cultura y Educación aprobó los "Contenidos comunes" que constituyen la plataforma sobre la cual las diferentes jurisdicciones educativas del país producirán sus respectivos diseños curriculares, y éstos incorporan el enfoque de género y la igualdad de oportunidades como perspectiva transversal a todas las áreas disciplinarias.

El Plan de igualdad prevé el apoyo al PRIOM y la promoción de la incorporación de la dimensión de género en la evaluación de la calidad de la educación; señala asimismo, como objetivo, atender las necesidades educativas de grupos específicos de mujeres, en especial las de menores recursos, embarazadas y madres adolescentes, jóvenes analfabetas, mujeres del área rural y las que reingresan al mercado laboral y, se sugieren medidas positivas para lograr la efectiva integración de todas las mujeres a la educación formal.

¹⁶ Véase el Informe nacional de Argentina para la Conferencia de Beijing.

En Chile, el Plan de igualdad promueve algunas medidas normativas como la inclusión en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la igualdad de oportunidades para las mujeres. Asimismo, promueve incorporar la equidad de género como un objetivo explícito del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación (MECE), e incluir elementos que garanticen la igualdad de oportunidades en el documento de Objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza básica y media.

El Plan de igualdad trata expresamente la eliminación de los rasgos sexistas en los currícula y materiales didácticos y también las situaciones de riesgo que enfrentan las alumnas y que impiden su desarrollo posterior en igualdad de condiciones, como es el caso del embarazo. A esos fines, recientemente el Ministerio de Educación Pública expidió la Circular N° 2476 para retener a las adolescentes embarazadas en el sistema educativo. Sin embargo, subsisten resistencias y presiones que obligan a las embarazadas a abandonar sus clases regulares; **por ello se impone la necesidad de una normativa que ampare a la embarazada y establezca sanciones para el establecimiento educativo que no facilite su permanencia regular y para los docentes que con su comportamiento ejerzan presión para lograr el abandono de la embarazada.** También el Plan de igualdad prevé la implantación de un sistema de denuncia y sanción para el acoso sexual en las escuelas.

En México, el Programa Nacional de la Mujer entre sus "retos prioritarios" se refiere a "superar los rezagos educativos y mejorar las oportunidades de educación de las mujeres". Este programa, en concordancia con el Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000, establece la "atención especial a la mujer en todas las modalidades y niveles del sistema educativo con el propósito de contribuir a ampliar, tanto sus opciones y alternativas de vida, como sus expectativas acerca de los papeles diversos que puede desempeñar en todas las esferas de actividad".

Entre las acciones prioritarias prevé revisar, desde una perspectiva de género, los planes, programas, libros de texto y otros materiales educativos, y proponer contenidos específicos para la asignatura de orientación educativa dentro de la educación secundaria, poniendo especial énfasis en oficios no tradicionales para las mujeres.

Asimismo, se propone incorporar la perspectiva de género en los cursos de formación y actualización de profesores y orientadores vocacionales de todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

Objetivo 5: Asegurar la atención de la salud de las mujeres en todas las etapas de su vida, respetando su identidad étnica y cultural, a través del acceso a servicios adecuados.

El Plan de igualdad de Costa Rica prevé la preparación y promoción de un proyecto de reforma de la Ley General de Salud, para que incluya un concepto de salud, derechos reproductivos y salud sexual, de acuerdo a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994. También prevé, entre las acciones a tomar, la inclusión, a nivel normativo, en los programas de atención primaria, el componente de salud mental y reglamentar la adjudicación automática del seguro del Estado a los hijos de las madres adolescentes. Incluye, además, el apoyo al proyecto de ley de la regulación legal sobre los procedimientos de fecundación asistida y el proyecto de ley sobre VIH-SIDA. Todos estos proyectos de ley se encuentran actualmente en trámite legislativo.

El Plan de igualdad de Argentina recoge las recomendaciones del Informe nacional para la Conferencia de Beijing, y en el área legal propone promover la creación, por ley, de un programa nacional de procreación responsable, de un programa nacional de salud materno infantil y de un programa nacional de mujer y salud, que considere las especificidades de la salud de la mujer, tomando en cuenta los diferentes ciclos de vida. Además promueve la inclusión del tema en los estudios del área salud en los niveles de grado y posgrado. En igual sentido, el Plan de igualdad de Chile.

Argentina ha logrado instrumentar el "Programa Mujer y Salud" que tiene por objetivo incorporar la perspectiva de género en el diseño y ejecución de las políticas de salud a nivel nacional, provincial y municipal, promoviendo un modelo de gestión basado en la concertación con las ONGs.

México, en su Programa Nacional de la Mujer establece como línea programática el garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención de la salud e incluye, entre sus acciones, la estricta aplicación de la norma oficial mexicana de los servicios de planificación familiar.¹⁷

En Venezuela cabe citar que, en 1992, a los efectos de prevención del embarazo precoz, se eliminó una norma de la Ley de Ejercicio de la Medicina que exige para la asistencia médica de menores de 15 años que estuvieran acompañados de un representante.

En resumen, se considera que la mayoría de los problemas de salud de las mujeres son evitables,¹⁸ por ello, las acciones más que de carácter legal, deben ser de promoción y prevención. **Sin embargo, para asegurar el comportamiento preventivo, es necesario estudiar la posibilidad de establecer normativas que faciliten ciertos controles fundamentales (por ejemplo, como exigencia para el cumplimiento de ciertos trámites), pero que, obviamente, no se constituyan en obstáculos para la integración de la mujer en el desarrollo económico y social.** Indudablemente estas normas deben tomar en cuenta los riesgos específicos de salud de la mujer y las necesidades variables según las diferentes condiciones de vida y las distintas etapas de su ciclo de vida. Existe sí, consenso en la necesidad de campañas preventivas. Todos los planes proponen campañas sobre prevención de SIDA, cáncer génito mamario, maltrato y abuso de niños y niñas, violencia sexual y doméstica, anorexia y bulimia, control de embarazo, parto y puerperio y otras patologías de la mujer, con enfoques diferenciales de acuerdo a grupos etáreos y sectores sociales. **Consideramos que la necesidad social de estas campañas justifica una normativa que puede provenir de acuerdos con los medios de comunicación o de la disposición del Estado de un porcentaje del tiempo o espacio de éstos.**

¹⁷ La Ley General de Salud de 1984, modificada en dos ocasiones, incluye el carácter prioritario de la planificación familiar.

¹⁸ Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), "Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1994-1999", p. 46.

También hay acuerdo en que la participación femenina en los puestos de decisión en el área de salud sería determinante en un nuevo enfoque de salud integral con visión de género. En este sentido el Informe nacional de Argentina para Beijing recomienda cuotas femeninas en las listas para elecciones en los colegios y asociaciones profesionales en el área de salud y en los puestos de decisión fijados en los estatutos de los consejos de administración de los hospitales, lo que indudablemente es una medida para el logro de ese objetivo.

Objetivo 6: Alcanzar una participación equitativa en el diseño y manejo de las políticas de medio ambiente.

Los planes de igualdad de Costa Rica y Argentina contienen acciones en este sentido. Costa Rica promueve la revisión, difusión y aplicación de la legislación y normativas ambientales para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y la evaluación del cumplimiento de la legislación y normativa sobre la selección de beneficiarios para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Argentina fija como objetivo el asegurar la participación equitativa de las mujeres en el diseño y manejo de las políticas de medio ambiente. Las mujeres deben pasar de ser simples administradoras de los problemas ambientales para pasar a ser constructoras de una mejor calidad de vida. A estos fines, existe un "Programa de Calidad de Vida" que plantea incorporar a las mujeres en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, rescatar la participación comunitaria de la mujer y concientizar a la sociedad para el logro de una mejor calidad de vida.

México, en su Programa Nacional de la Mujer incluye como acción prioritaria el "reforzar el papel crucial que desempeñan las mujeres en el uso y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales del país, apoyando su capacitación y la efectiva apropiación de tecnologías adecuadas que redunden en el logro de un mejor nivel y calidad de vida para ellas y sus familias".

En Venezuela se han creado organizaciones de mujer y ambiente: Asociación Mujer y Ambiente de Venezuela (AMAVEN) y Grupo de Estudios Mujer y Ambiente (GEMA).

El Plan de igualdad chileno sólo hace una alusión al tema al referirse a la participación de la mujer en la toma de decisiones.

4. Eliminación de la pobreza

La línea estratégica es la creación de condiciones para reducir y superar la pobreza, en el marco de un proceso de desarrollo sustentable y tomando en cuenta el nivel de desarrollo y las características socio culturales de cada país.

Las acciones propuestas en el PAR se refieren todas a los factores creadores de pobreza; por ello, una forma de abordar el tema de la feminización de la pobreza es intervenir en el conjunto de factores que la determinan: educación, salud, empleo, acceso a los medios de producción y en los patrones vigentes de constitución de la familia que no logran legitimar el matrimonio como modalidad fundamental, pero sí la condición desigual de las mujeres.

Corresponde a este enfoque el "Eje mujeres" del Plan Nacional de Combate a la Pobreza de Costa Rica, el Plan de igualdad de Chile y el Programa Nacional de la Mujer de México. En Costa Rica, la coordinación del "Eje mujeres" citado, corresponde al Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la familia; en Chile existe el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y, aunque el SERNAM ha contribuido en forma importante al proceso de diagnosticar, definir y precisar la relación entre mujer y pobreza, la Comisión no incluye un componente "mujer" y, en consecuencia, corresponde al SERNAM, dentro de la Comisión, la consideración de los intereses y derechos de la mujer.

Venezuela también cuenta con un "Plan de enfrentamiento de la pobreza", que considera a la mujer, en sus roles de madre o jefa de familia.

Por lo expuesto, en relación a los avances legales en esta área, nos remitimos a aquellos que tratan los factores que inciden en la pobreza; sin embargo, corresponde mencionar aquí algunas problemáticas destacables como son la de la mujer rural, en la cual la pobreza tiene una expresión muy clara; las dificultades para el acceso a los medios de producción y en particular al crédito y, el tema de la mujer jefa de hogar, que incluye además, el de las adolescentes embarazadas.

En relación a la mujer rural, el Informe nacional de Argentina para la Conferencia de Beijing, señala que el acceso de la mujer campesina a los recursos productivos, como la tierra, agua, capital, tecnología, crédito, asistencia técnica y capacitación, es muy limitado, casi inexistente. No existen áreas institucionales específicas a nivel nacional de apoyo a la mujer rural; sin embargo, en diferentes programas y proyectos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación empezó a incorporarse el "enfoque mujer en el desarrollo rural".¹⁹ También, en el marco de programas de crédito para pequeños productores agropecuarios, se han desarrollado actividades de incorporación de la mujer a los beneficios de los programas.

El Plan de igualdad de Argentina, promueve una consideración específica de la mujer rural que incluye facilitar su capacitación y asistencia técnica en la producción y comercialización de productos y mejores condiciones de acceso al crédito.

Costa Rica tramita, en la actualidad, la Ley 12.227 que deroga la discriminación en el trabajo agrícola. En Venezuela existe una fundación para la promoción de la mujer campesina y, el Instituto de Crédito Agrícola Pecuario tiene un programa especial cuyo objetivo es atender exclusivamente a la mujer campesina y su familia.

En México, desde 1972, existen las unidades agrícolas industriales para la mujer campesina. Desde entonces, varios programas gubernamentales se han desarrollado. El Programa Nacional de la Mujer prevé, entre sus acciones prioritarias, el promover la actualización de los mecanismos legislativos y administrativos para que las mujeres tengan cabal acceso a los recursos económicos, incluida la posesión de tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas, establecer disposiciones flexibles de financiamiento y constituir fondos de garantía para las microindustrias rurales que fomenten la participación productiva de las mujeres.

Chile, Costa Rica, México y Venezuela, han identificado un grupo de mujeres pobres, especialmente vulnerables: las jefas de hogar. Indudablemente, dimensiones como la situación de la mujer jefa de hogar, desempleo y subempleo, nivel de ingresos, aparte de constituir situaciones de discriminación de género, junto con factores relativos a educación y salud, determinan condiciones de vulnerabilidad de la mujer frente a la pobreza, y esta situación se extiende a la familia. Además, es evidente que las mujeres deben ejercer la jefatura de hogar en condiciones de desigualdad y en un contexto de generalización de la paternidad no responsable y de la falta de recursos económicos ligados a la separación y al abandono.

Para apoyar a la mujer jefa de hogar el "Eje mujeres" del Plan Nacional para el Combate de la Pobreza de Costa Rica, el Plan de igualdad de Chile y el Plan de Enfrentamiento de la Pobreza de Venezuela, definen líneas de acción en las áreas de trabajo, educación, cuidado infantil, salud, vivienda y atención legal. Asimismo, prevén facilitar el acceso de las mujeres jefas de hogar a los programas de crédito, subsidio y mejoramiento de vivienda.

El Plan Nacional de la Mujer de México, propone incorporar a las mujeres de grupos vulnerables, como son las jefas de hogar, a los planes y programas de combate a la pobreza; y dentro de éstos reforzar las acciones orientadas a atender las demandas de educación y capacitación de las mujeres. Asimismo, propone otorgar prioridad en los

¹⁹ Véase, Informe nacional de Argentina para la Conferencia de Beijing.

programas de combate a la pobreza a las acciones orientadas a dotar de vivienda y servicios básicos a las mujeres que viven en condición de pobreza, a través del desarrollo de mecanismos de crédito apropiados.

En general, para facilitar la incorporación de la mujer a las actividades productivas, es necesario enfrentar las dificultades en el acceso a la capacitación y al sistema bancario. Las barreras para el acceso al crédito son de índole cultural y de carácter legal y se manifiestan en el no tomar en cuenta para elaborar los requisitos para postular a los créditos, las consecuencias que derivan del régimen patrimonial del matrimonio en el patrimonio de la mujer y en su capacidad jurídica y, a la falta de regulación de las uniones de hecho, en especial en su aspecto patrimonial.

En consecuencia, el apoyo normativo sería útil en la revisión de los requisitos para la obtención de créditos y de las disposiciones sobre el régimen de bienes en el matrimonio y en las uniones de hecho, de modo que no afecten la capacidad jurídica de la mujer para postular al crédito.

Así, en Venezuela, la reforma del Código Civil de 1982, al eliminar algunas limitaciones legales para la mujer, ha influido favorablemente en el acceso de la mujer a la propiedad. El Informe nacional para la Conferencia de Beijing señala que para 1992, en la compraventa de viviendas urbanas, el 50% de los otorgantes eran mujeres y en 1993 el porcentaje fue de un 42%. En el sector rural, entre 1983 y 1993, casi el 81% de las adjudicaciones de vivienda correspondían a mujeres jefas de hogar.

Asimismo, constituiría una contribución, el establecimiento de cuotas para las mujeres en los programas de acceso a los recursos productivos y a la asistencia técnica y capacitación. Esta normativa tendría que elaborarse sobre la base de un análisis de situación de la población femenina de cada país y, en especial, de la rural.

En este sentido, es de mencionar la Ley de Promoción de la Igualdad de Costa Rica (1990), que dispone en cuanto a la propiedad inmueble otorgada mediante programas de desarrollo social, que en caso de matrimonio se debe inscribir a nombre de ambos cónyuges y, en caso de unión de hecho, a nombre de la mujer; sin embargo, la Sala Constitucional resolvió que también en caso de unión de hecho se inscriba a nombre de ambos convivientes.

Vale la pena destacar que el Plan de igualdad de Chile se refiere a estudios que demuestran que las mujeres, especialmente las más pobres, obtienen de los medios de comunicación una gran cantidad de información sobre los servicios existentes, sobre solución de problemas de la vida cotidiana y oportunidades de desarrollo. **Por ello, como apoyo a la mujer pobre se sugiere una normativa que asegure la difusión de información útil para el diario quehacer de la mujer.**

En resumen, son medidas legales de índole diferente las que pueden aplicarse para apoyar a la mujer pobre, pero sin duda, acciones positivas sobre cupos en programas de capacitación laboral, guarderías, programas de crédito y subsidios, resultarían avances importantes. Un gran logro sería una coordinación vinculante, por parte del organismo rector del tema en cada país, en la formulación de las políticas sociales y en el monitoreo de la acción social.

5. Participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder, en la vida pública y privada

La línea estratégica es lograr el acceso equitativo a las estructuras de poder y a los procesos de toma de decisiones mediante mecanismos que permitan la participación efectiva en el desarrollo de una democracia integral. Las acciones propuestas corresponden a dos objetivos estratégicos: 1) Promover y garantizar, a través de acciones afirmativas el acceso equitativo al ejercicio del poder en los niveles legislativo, judicial, ejecutivo, directivo y de planificación y, 2) Promover acciones positivas para la participación y la representación política equitativa de las mujeres en empresas, sindicatos, partidos políticos y demás espacios formales e informales de la sociedad civil.

En el análisis de las relaciones entre las mujeres y la democracia, dos conceptos jurídicos se barajan: democracia paritaria y ciudadanía activa.

Por democracia paritaria se entiende la participación equilibrada en los órganos de decisión. Esto significa que los niveles en que se adoptan decisiones no tengan en su composición ni más de un 60% ni menos de un 40% de miembros de uno u otro sexo.²⁰ La democracia paritaria va orientada a la profundización de la democracia, pues es obvio que ésta es incompatible con la exclusión de la mitad de la población.

El movimiento latinoamericano de mujeres planteó, en las reuniones de Mar del Plata y Beijing, el concepto de "ciudadanía activa". Partiendo de la idea de que la relación entre género y ciudadanía no puede ser reducida a la presencia o ausencia de mujeres "muestra", la ciudadanía activa comprende dos aspectos: "la aspiración a que cada persona pueda co-decidir en todos los campos de la vida social y ejercer sus derechos ciudadanos individual o colectivamente y el deseo de acceder a cargos de decisión en los partidos políticos, organizaciones sociales mixtas y el Estado".²¹

Los dos conceptos no se contraponen, al contrario, se refuerzan y responden a una mayor madurez de la sociedad sobre la idea de igualdad.

Para lograr la democracia paritaria y la ciudadanía activa, se consideran indispensables medidas temporales como son los sistemas de cuotas para que la mujer pueda, a corto plazo, acceder a los cargos de decisión²² pero es necesario insistir en que la construcción de la igualdad no puede quedarse allí. La igualdad requiere de una óptica nueva que la fundamente en el ejercicio igual de derechos y responsabilidades.

Algunos países de la región han avanzado en las acciones positivas, así, Costa Rica en la Ley de Promoción de la Igualdad de 1990, en sus arts. 5 y 6, obliga a los partidos políticos a definir en sus estatutos mecanismos eficaces para garantizar la participación de las mujeres en sus órganos de dirección, en las candidaturas electorales y en el gobierno. Asimismo, obliga a los partidos políticos a destinar un porcentaje de la contribución del Estado para promover la participación política de las mujeres.

Desde 1995, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia ha impulsado el Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM); el Plan de igualdad prevé acciones que incorporen el desarrollo de ese Programa, tales como la reforma del Código Electoral y de la normativa interna de los partidos para posibilitar un aumento de la participación femenina en la Asamblea Legislativa. Se prevé, asimismo, el

²⁰ Cristina Alberdi, "Paridad de la vida política: clave de la democracia", *Participación de la mujer en las decisiones políticas y económicas*, Primer Encuentro de Ministras de Países Iberoamericanos, Santiago de Chile, 1995.

²¹ Line Bareiro, "Las recién llegadas. Mujer y participación política", *Estudios básicos de derechos humanos IV*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), p. 246.

²² En esta línea, la Unión Parlamentaria aprobó en 1994, un Plan para corregir los desequilibrios en la participación de hombres y mujeres en la vida política.

desarrollo de actividades con el Poder Ejecutivo y el Judicial para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los órganos superiores del sistema judicial.

Argentina, en 1991 sanciona la Ley de Cupo. Se trata de una medida de acción positiva destinada a asegurar el acceso igualitario de las mujeres a los cargos electivos. Esta ley incorpora al Código Electoral Nacional, una norma que establece como requisito para la oficialización de las listas, un mínimo de un 30% de candidatas mujeres en proporción a los cargos a elegir y con posibilidad de salir electas. En la reglamentación de la ley, a través de un decreto en 1993, se amplía su aplicación a la totalidad de los cargos electivos parlamentarios nacionales y los de consejeros vecinales y concejales de Buenos Aires. Además, se establecen las pautas para la inclusión de las mujeres en las listas para posibilitar su elección.

Estas disposiciones constituyen una experiencia pionera y han producido un aumento importante de participación en los cuerpos legislativos, lo que posibilita una mayor equidad de género en las leyes que se sancionen y se perfila una tendencia creciente en la designación de mujeres en el nivel superior de la escala jerárquica de la Administración Pública Centralizada.²³

Sin embargo, sigue siendo bajo el nivel de participación en los espacios de toma de decisiones, tanto públicos como privados. El Plan de igualdad propone que el piso mínimo fijado por la Ley de Cupos se incorpore como parte de la cultura política a nivel nacional, provincial y municipal, se modifiquen las cartas orgánicas de los partidos políticos para incorporar a mujeres a los cargos directivos y se dicten leyes en las provincias que establezcan cupos mínimos para cargos electivos. Sobre esta base se ha instrumentado el "Programa de participación política" para fortalecer la participación de las mujeres en los cargos electivos y/o en la toma de decisiones políticas y desarrollar proyectos de formación de mujeres dirigentes.

Existe, asimismo, el programa "Estado y mujer" que busca impulsar acciones positivas y eliminar prácticas discriminatorias, tanto de disposiciones legislativas como administrativas, referidas al funcionamiento de la Administración Pública.

En la legislación chilena no hay discriminación por sexo para el acceso a puestos de conducción y orientación de la sociedad en los ámbitos político económico y social. En efecto, el art. 13 de la Constitución dice: "las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres para optar a los cargos de Presidente de la República, diputado, senador y otros, de elección popular". No obstante, es reducida o nula la presencia de la mujer en cargos directivos en los distintos ámbitos. Ante esta situación, algunas reparticiones públicas han instrumentado acciones para mejorar la condición de la mujer; así, la Contraloría General de la República y el Registro Civil acordaron promover la carrera funcionaria de mujeres y las medidas asumidas fueron exitosas.²⁴

En 1992 surgió la iniciativa "Más mujeres al Parlamento", con el apoyo del SERNAM. Los resultados de esta estrategia fueron eficientes y hoy está en proceso la constitución de un grupo de parlamentarios, con la voluntad de trabajar transversalmente en pro de la igualdad.

Los partidos políticos, en sus normativas internas, han incluido acciones positivas pero sólo en relación a sus cargos directivos, pero no para la postulación a cargos electivos de representación.

El Plan de igualdad incluye proponer modificaciones a la Ley Electoral y a las modalidades de designación de candidatos para asegurar una mayor participación de las mujeres. Asimismo, propone estudiar la contribución de medidas de acción positiva en partidos, organizaciones, instituciones públicas y privadas.

En México, existe una Ley General de Población que tiene como uno de sus objetivos primordiales promover la participación integral y efectiva de la mujer en los

²³ Informe nacional de Argentina para la Conferencia de Beijing.

²⁴ Informe nacional de Chile para la Conferencia de Beijing.

procesos económico, político, social y cultural, además de propiciar las condiciones necesarias para que tome parte activa en todas las decisiones, responsabilidades y beneficios del desarrollo, en igualdad de condiciones con el varón. El Reglamento de esta Ley establece que debe evitarse toda forma de abuso y discriminación, tanto individual como colectiva, hacia la mujer, así como impulsar medidas dirigidas a lograr la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres.

El Programa Nacional de la Mujer establece, como acción prioritaria, fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión y, a esos fines, propone revisar las normas secundarias federales y las normas locales para asegurar su congruencia con el principio constitucional de igualdad jurídica del hombre y la mujer; y, promover la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en las instancias de tomas de decisión de los poderes ejecutivo y judicial, cuerpo legislativo, empresas, sindicatos, partidos políticos y espacios organizados de las sociedad. Asimismo, el Programa sugiere desarrollar mecanismos que favorezcan la participación plena de la mujer en el proceso de reforma política e impulsar un acuerdo interpartidista para ampliar la participación de la mujer en el proceso de reforma electoral y en los organismos electorales. En este sentido ya se han tomado algunas medidas: la ley estatal electoral del Estado de Sonora establece que ningún partido presentará más del 80% de candidaturas de un mismo sexo; el partido de gobierno acordó que en sus listas nacionales y regionales para las elecciones federales, estatales y municipales, la proporción de militantes de un mismo sexo no podrá ser mayor al 70%, y, se promueve la modificación de la ley federal en el sentido de postular a mujeres a cargos de elección popular en un 30% como porcentaje mínimo.

6. Derechos humanos, paz y violencia

La línea estratégica es asegurar el carácter universal, inalienable, indivisible e integral de todos los derechos humanos y su permanente respeto y protección en un ambiente sano en todo tiempo y lugar. Las acciones propuestas corresponden a tres objetivos estratégicos: 1) Consolidar el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres, en un marco que priorice la eliminación de la violencia y de la discriminación en razón del sexo, de la pobreza y de las diferencias étnicas y raciales; 2) Promover acciones que hagan visible los tipos y formas de violencia contra la mujer y que conduzcan a su eliminación; y 3) Sensibilizar a los medios de comunicación, sobre la cultura de la violencia y sobre la imagen discriminatoria de la mujer que ellos presentan.

La Conferencia Mundial Derechos Humanos realizada en Viena, en 1993, logró dos avances: la aprobación por Asamblea General de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y el acuerdo para que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nomine un relator especial sobre violencia contra la mujer. La Declaración ordena a los Estados a promover políticas para eliminar la violencia contra las mujeres mediante leyes, instituciones y elaboración de planes nacionales y normas preventivas. En 1994, la OEA aprobó la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y el Programa de Acción Regional incluye, entre sus acciones estratégicas, el instar a los Estados para que ratifiquen e implementen esa Convención.

¿Qué ocurre con los derechos humanos de las mujeres y, en particular con el tema de la violencia en los países de la región?

Chile, Costa Rica, Argentina, Venezuela y México han ratificado la Convención interamericana de la OEA.

Costa Rica en 1990, a través de la Ley de Promoción de la Igualdad, crea la Defensoría General de Derechos Humanos, adscrita al Ministerio de Justicia y Gracia, con varias defensorías especializadas, siendo una de ellas la Defensoría de la Mujer. Esta tiene por funciones: velar por el cumplimiento de las declaraciones y convenciones y de todas las leyes conexas, reglamentos y disposiciones administrativas, respecto de los derechos de la

mujer; investigar de oficio o a petición de parte, las lesiones a los derechos de la mujer y proponer las sanciones ante las instancias respectivas; prevenir la violación a los derechos de la mujer y procurar el mejoramiento de los servicios públicos y privados de atención a la mujer; intervenir en juicios cuando considere que puede haber discriminación contra la mujer y defender sus derechos ante la Administración Pública; promover el estudio permanente de las causas de desigualdad y velar porque en las instituciones públicas y privadas no exista discriminación y se ratifique toda convención internacional que garantice derechos en favor de la mujer.

Durante los primeros dos años, la Defensoría atendió casos de denuncias por violencia intrafamiliar, sexual, acoso sexual en los lugares de trabajo y centros de estudio y discriminación laboral. En 1993, la Defensoría pasó a formar parte del Defensor de los Habitantes y, según su mandato le corresponde proteger, ampliar y promover los derechos e intereses de las mujeres frente a las violaciones, restricciones y discriminaciones que provengan de acciones u omisiones de la Administración Pública. Ha atendido denuncias por violencia, violación de derechos laborales por embarazo, lactancia, maternidad, discriminación laboral en ascensos y participación en puestos por concurso y corrupción de funcionarios.

En el Informe Nacional para la Conferencia de Beijing se afirma que la Defensoría de la Mujer constituye la consolidación de un espacio importante para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos de la mujer. Se señala, sin embargo, que no cuenta con los recursos financieros necesarios para cumplir a cabalidad su función.

También en 1990 se creó la Delegación de la Mujer en el Ministerio de Gobernación, cuya función es la atención gratuita de casos de agresión física, psicológica y sexual contra la mujer, recepción y trámite de denuncias, asistencia legal, psicológica y médica y, remisión a albergues. La Ley de Promoción de la Igualdad de 1990, respecto a denuncias por delitos sexuales confiere a la ofendida la posibilidad de hacerse acompañar por un médico de su elección y, reforma el art. 152 del Código Procesal Penal, para que en el caso de denuncia de delito sexual o agresión, se pueda ordenar la salida del hogar del agresor y exigir el depósito de una cantidad de dinero para gastos de alimentos y habitación de sus dependientes. Sin embargo, existe desconocimiento de este derecho y reticencia de las instancias judiciales para aplicar la medida.²⁵

El Plan de igualdad 1996-1998, prevé como acción el apoyo a la reforma del Código de Procedimientos Penales para que se incluyan mecanismos procesales de protección de los derechos a la vida, a la integridad, y la libertad de las personas y la reforma del Código Penal en el título referido a los delitos sexuales, para que los bienes jurídicos tutelados no sean la "honra" y la "honestidad", sino la integridad personal y el derecho a la libertad de la persona, sin distinción por razón del sexo. Durante 1996 se ha comenzado a trabajar en esta área. Cabe mencionar que una ley contra la violencia doméstica fue aprobada en 1996 y está en trámite un proyecto de ley de creación de la dirección general de atención y apoyo a la mujer víctima de violencia y un proyecto de ley contra la violencia sexual.

En Argentina, entre 1988 y 1993, se formularon 22 proyectos sobre violencia doméstica y en 1994 se aprueba la Ley de Protección contra la Violencia Familiar. La reglamentación de esta ley se sanciona por decreto en 1996. Lo medular de este texto legal es la creación de instancias ágiles y expeditas que otorgan a diferentes organismos del Estado, la posibilidad de intervenir en las situaciones de riesgo generadas por la violencia familiar. La ley entiende por tal, maltrato físico o psíquico por parte de algún integrante del grupo familiar y, es de destacar que esta familia puede estar constituida sobre la base de un matrimonio o una unión de hecho.

El Informe nacional para la Conferencia de Beijing señala que los funcionarios y jueces, en los casos de violencia contra la mujer en la familia, casi nunca sancionan sino

²⁵ Informe nacional de Costa Rica para la Conferencia de Beijing.

presentan propuestas de conciliación, sobre la base del deber ético de la preservación de la familia.

Desde 1990 funciona en Buenos Aires el Programa de Prevención y Asistencia a la Violencia Familiar del Consejo de la Mujer, Municipalidad de Buenos Aires. En 1993, se inauguró la Casa Refugio para la mujer golpeada y sus hijos. Hacia fines de los años ochenta se crearon las comisarías de la mujer, como un espacio que otorgaría mayor seguridad a las víctimas de la agresión.

Chile, desde 1994, cuenta con la Ley N° 19.325 sobre violencia intrafamiliar. Es el primer cuerpo legal que trata sistemáticamente el problema de violencia doméstica. Define violencia intrafamiliar como todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de algún miembro del grupo familiar o persona que, sin tener una relación de parentesco con el victimario, viva bajo el cuidado o dependencia de algún integrante de la familia. Se recoge, de este modo, el concepto de la familia extendida. Establece un procedimiento rápido y eficaz, que se puede iniciar por denuncia o demanda. Cualquiera puede denunciar, es decir, se establece una acción popular, al igual que en Costa Rica se establecen medidas cautelares para proteger a las víctimas.

El Plan de igualdad propone mejorar la prestación de servicios de apoyo a las víctimas, promoviendo una atención masiva al problema, a través de distintas acciones como son las de facilitar la denuncia en comisarías, multiplicar los cuarteles móviles y proteger a la víctima durante el proceso judicial.

En Venezuela, a partir de 1985, el Ministerio de la Juventud (hoy Ministerio de la Familia), a través de la Dirección de Promoción de la Mujer, crea el Programa de Defensa de la Familia contra los Maltratos y, paralelamente se crean tres casas de la mujer, para la atención legal y gratuita de los casos de violencia.

Existe un proyecto de reforma al Código Penal que propone modificar el "delito contra las personas", en virtud de su "obsolescencia y desarmonía jurídica dentro los esquemas de igualdad y equidad".²⁶ En esta reforma se propone la penalización del maltrato doméstico ocurrido en la pareja, la eliminación del adulterio como figura delictual y la eliminación de los atenuantes por causa de honor. Existe, además, en trámite un proyecto de ley de 1992, contra la violencia doméstica y sexual, que contempla sanciones penales y civiles; educación para la solución pacífica de los conflictos y formación de personal para la atención de las víctimas.

En 1993, Venezuela crea la figura del Juez de Paz, cuya competencia es la resolución, de acuerdo con el sentido común y la equidad, entre otros, los conflictos en materia familiar, como: pensión de alimentos, abuso en la corrección, violencia, maltrato familiar y conflictos vecinales.

Funciona, además, una red venezolana contra la violencia doméstica y salud, creada por el Consejo Nacional de la Mujer y que aglutina organismos gubernamentales y ONGs.

En México, a nivel nacional no existe una ley especial sobre la violencia contra la mujer, los mecanismos legales que prevén la sanción de la violencia son los que establecen los códigos penales al referirse a los delitos contra la vida y la integridad corporal; en 1991, se reformó el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en materia de delitos sexuales. En 1993 se aprobaron reformas a la Constitución que establecen la obligación del Estado de brindar asistencia jurídica a las víctimas de delitos sexuales y el derecho a recibir reparación del daño y atención médica de urgencia; desde abril de 1996 rige para el Distrito Federal la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, lo que representa el inicio de un proceso de cambio, esta ley contempla una medida de política social, como es la creación de un consejo para la atención y prevención de la violencia en la Ciudad de México, que tiene entre sus funciones evaluar la aplicación

²⁶ Informe nacional de Venezuela para la Conferencia de Beijing.

de la ley y establecer las políticas y las acciones que favorezcan un cambio de actitudes para que la ley tenga un sustento cultural.

El Programa Nacional de la Mujer prevé la revisión y actualización de códigos, leyes y reglamentos para tipificar en forma más clara los delitos sexuales, tipificar como delitos el acoso sexual y, prevenir y castigar con mayor rigor los delitos de violencia contra las mujeres en sus diferentes formas.

Existe una propuesta de modificación en materia civil, penal y procedimental. En lo civil se plantea incluir entre los derechos de las personas el respeto a su integridad física y emocional, extender el concepto de familia para proteger a las personas que cohabitan en una misma casa, aún cuando no estén legalmente unidas y contemplar la violencia como causal de divorcio y de pérdida de la patria potestad sobre los hijos. En cuanto a procedimientos, lo relevante de la propuesta es facultar al juez para que dicte medidas provisionales, pero de efecto inmediato. En lo penal, se propone la tipificación de la violencia en la familia como delito.

Es de destacar en el Programa Nacional de la Mujer una previsión en el sentido de revisar y actualizar el marco legal para sancionar con mayor rigor al personal de las instituciones gubernamentales que cometa actos de violencia contra la mujer en el desempeño de sus funciones y reforzar la capacitación en materia de derechos humanos a funcionarios públicos, cuerpos policiales, personal médico, trabajadores sociales y maestros de todos los niveles educativos.²⁷

En resumen, **el tema de la violencia contra la mujer y de la violencia doméstica, en general, se ha hecho visible y se discute y analiza abiertamente. Grandes logros se han obtenido en relación a la sanción del agresor y en los intentos de reparar el daño causado, a través de convenciones especiales, leyes específicas y centros de acogida a las víctimas. Sin embargo, el tema sigue vigente, porque queda mucho por hacer a nivel preventivo y el proceso educativo y los medios de comunicación son herramientas fundamentales en esta área.**²⁸ En este sentido el Plan de igualdad de Chile propone promover en los medios de comunicación un cambio en la forma de tratar los hechos de violencia y a las víctimas, por cuanto le asigna a éstos un papel clave en la mantención y reproducción de la violencia intrafamiliar. Si aceptamos esta tesis, **lo que procede es sensibilizar a los medios de comunicación y formular una normativa que oriente y ponga marcos que impidan o diluyan la transmisión de mensajes violentos. En el mundo de los medios de comunicación de hoy, con la recepción de imágenes a través de satélites, esto parece absolutamente imposible. Sin embargo, es factible mitigar los efectos nocivos a través de mensajes positivos sistemáticos y regulares.**

²⁷ Esta idea es recogida por la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal.

²⁸ Véase Patricia Duarte, Memorias del Encuentro Continental sobre Violencias Intrafamiliar, Nº 132. Se refiere a los mensajes publicitarios que difunden formas violentas de resolución de conflictos y a la necesidad de cambiar la "actual noción de víctima por una imagen de mujer habilitada y con poder de decisión dentro de la familia".

7. Responsabilidades familiares compartidas

La línea estratégica es la de promover una distribución más equitativa de las responsabilidades familiares, estimular el debate público sobre la flexibilización de los roles sociales e impulsar el reconocimiento a las distintas estructuras familiares existentes. Las acciones propuestas responden al objetivo de estimular procesos de cambio orientados a la consolidación de estructuras familiares democráticas.

Los cambios en los grupos familiares: reducción de la familia nuclear tradicional, aumento de familias monoparentales, casi todas dirigidas por una mujer, el aumento de las uniones de hecho, el aumento de la participación laboral de las mujeres casadas y la toma de conciencia del derecho de la mujer de realizarse como persona y el derecho de los hombres de desarrollar su paternidad a través de una mayor participación en la crianza de los hijos, han determinado la necesidad de una normativa que tradicionalmente ha establecido discriminaciones entre los miembros de la familia, en cuanto a derechos y deberes conyugales, administración de bienes, estatuto jurídico de los hijos, y también entre diferentes tipos de familia.

En Argentina, el Informe Nacional para la Conferencia de Beijing recomienda la inclusión de normas que consagren, en forma expresa, el principio de la coparticipación conyugal para la igualdad de derechos, deberes y oportunidades de ambos cónyuges durante el matrimonio. El Plan de igualdad resulta más tímido y sólo se refiere al tema en relación a hacer compatibles las responsabilidades familiares con la disponibilidad para el trabajo.

Sin embargo, algunos avances se han logrado desde 1985. En efecto, la Ley N° 23.264 establece que la patria potestad sobre los hijos se ejerce conjuntamente durante el matrimonio; cuando los padres no conviven, el ejercicio lo tendrá quien ejerza legalmente la tenencia. La misma Ley consagra la igualdad de los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio y el principio que rige es el de la verdad biológica y el de la paternidad responsable. Así, cuando se inscribe a un menor como de padre desconocido, el Registro Civil debe comunicarlo al Ministerio Público de Menores para ubicar al padre y tratar de obtener el reconocimiento o, en su defecto, y previa autorización de la madre, intentar la acción judicial.

En 1987, la Ley N° 23.515 de matrimonio civil, introduce el divorcio vincular y coloca a ambos cónyuges en situación de igualdad jurídica, pues se eliminan todas las prerrogativas fundadas en la jefatura de hogar del marido. De acuerdo con esto, se establece que los cónyuges se deben mutuamente fidelidad, asistencia y alimentos y tienen el derecho de fijar de común acuerdo el lugar de residencia de la familia.

La convivencia de hecho, fue reconocida por la Ley N° 23.226, incluso cuando uno de los miembros de la pareja, o los dos, tuvieran un vínculo matrimonial anterior no disuelto, lo que constituye un gran avance de reconocimiento de la realidad social. En efecto, se reconoce derecho de pensión al conviviente incapacitado para el trabajo que hubiese convivido los últimos cinco años, o 2 si hubiese descendencia reconocida de la convivencia o el causante fuera soltero, viudo, legalmente separado o divorciado. Incluso, en algunos casos la pensión se otorga por partes iguales al conviviente y al cónyuge *superstite*.

Chile se rige por una legislación de familia que requiere una urgente actualización: las normas sobre filiación son altamente discriminatorias, el matrimonio es indisoluble y la única salida para las rupturas matrimoniales es una nulidad, las más de las veces, fraudulenta.

Para remediar esta situación, en los últimos años se han propuesto una serie de modificaciones. Se aprobó la Ley N° 19.335 que introduce como régimen patrimonial alternativo del matrimonio el de la participación de gananciales, crea la institución del patrimonio familiar e iguala para el marido y la mujer los derechos y deberes que derivan del matrimonio. Igualmente existe un proyecto de ley, actualmente en el Congreso, que modifica

el régimen de filiación para terminar con las diferencias entre hijos habidos dentro y fuera del matrimonio, establecer la libre investigación de la paternidad y maternidad y reformar el ejercicio de la patria potestad y el derecho de tuición de los hijos. También existen proyectos para la creación de tribunales de familia, dos proyectos de divorcio con disolución de vínculo, sobre pensiones alimenticias y sobre derechos hereditarios del cónyuge sobreviviente.

El Plan de igualdad propone el apoyo al proyecto de ley de filiación y, el debate y estudio para una legislación sobre divorcio; el apoyo al proyecto que establece modificaciones al régimen patrimonial matrimonial. Asimismo, propone regular jurídicamente los efectos patrimoniales de las convivencias, crear mecanismos para garantizar el pago de las pensiones alimenticias, estudiar reformas al régimen de sociedad conyugal para igualar a los cónyuges y apoyar la creación de los tribunales de familia.

Venezuela aprobó una muy importante reforma al Código Civil en 1982. A partir de ella, con el matrimonio, marido y mujer adquieren los mismos derechos y asumen los mismos deberes. En consecuencia, se consagra la igualdad jurídica de los esposos en relación a las decisiones de la vida conyugal, establecimiento del domicilio, administración de bienes y ejercicio de la patria potestad sobre los hijos. Asimismo, se establece la igualdad entre todos los hijos (concebidos dentro o fuera del matrimonio) y se reconocen efectos jurídicos a las uniones de hecho.

La legislación de familia de Costa Rica es muy avanzada. Hitos recientes han sido la legislación sobre las uniones de hecho y la decisión del Poder Ejecutivo de prestar una atención especial a las familias jefaturadas por mujeres.

El Plan de igualdad de 1996-1998, propone acciones que van dirigidas en tres sentidos: modificar la normativa para eliminar la discriminación entre los distintos grupos de familia y entre los miembros al interior de la misma; impulsar la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres y fomentar las familias como espacio para generar valores y actitudes favorables a la igualdad entre hombres y mujeres. Las acciones propuestas son muy específicas pues completan reformas legales importantes que ya se han producido. Algunas de las propuestas ya son ley y otras están en trámite legislativo. Durante 1995 se aprobó la adecuación de la normativa de familia a la ley que reconoce las uniones de hecho; se reformaron los artículos del Código de Familia sobre reconocimiento de hijos habidos fuera del matrimonio y declaración de paternidad y maternidad. Están en trámite legislativo la reforma del art. 41 relativo al régimen patrimonial en el matrimonio, en el sentido de que la comunidad de gananciales surja al iniciarse el vínculo y no al disolverse y sea un derecho irrenunciable; del art. 53, para que el Tribunal pueda autorizar la salida de cualquiera de los cónyuges no sólo en caso de solicitud de divorcio, sino también de solicitud de separación judicial; el proyecto de reforma de la Ley de Pensiones Alimenticias que fija un porcentaje mínimo de los recursos del deudor y hace más expedito el procedimiento de cobro, nacional o internacionalmente.

Las otras propuestas del Plan de igualdad en las que se trabaja son la promoción de una ley de procedimientos en materia de familia y la reforma del Código de Familia para que se mantenga la corresponsabilidad en el mantenimiento y desarrollo de la familia y se elimine la segmentación de roles y responsabilidades. A los fines de fomentar la corresponsabilidad familiar se plantea la modificación de la normativa laboral y de seguridad social para que se permita que mujeres y varones puedan acceder indistintamente los privilegios que facilitan la crianza de los hijos (permisos pre y postnatales, prestaciones, etc.).

En México, el Programa Nacional de la Mujer incluye como lineamiento general el propiciar una distribución más equitativa de las tareas y responsabilidades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres y fija, entre sus acciones prioritarias, el promover la revisión permanente de la legislación sobre familia y las medidas administrativas necesarias para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en el ámbito doméstico y familiar.

En resumen, **si bien la redistribución de las responsabilidades familiares requiere de un proceso de cambio de actitudes que debe ser fomentado en la escuela y por los medios de comunicación y, apoyado con políticas sociales no discriminatorias, indudablemente que en esta área la importancia de los cambios legislativos es determinante. En efecto, establecer, a través de normas concretas que inciden en la vida cotidiana, la igualdad de responsabilidades y hacerlas exigibles, necesariamente produce un cambio en los comportamientos.**

Por otra parte, es urgente la revisión del concepto de familia para adecuarlo a la realidad social de la región, por cuanto es evidente que la legislación se ha quedado a la saga de los cambios que se han producido en la sociedad.

8. Reconocimiento de la pluralidad cultural de la región

La línea estratégica es la de estimular la participación visible y equitativa de mujeres y hombres de todos los grupos étnicos y culturales, tanto en la región como en sus propias sociedades.

La cultura es determinante en la construcción de la identidad de género y la asignación que hace la sociedad de roles de acuerdo con el sexo; y, los medios de comunicación social constituyen uno de los principales vehículos de transmisión de la cultura. En la región, los medios de comunicación masiva, proyectan una imagen de mujer que niega la diversidad cultural, étnica y los roles que las mujeres están condiciones de asumir. En consecuencia, es necesario promover medidas que fomenten un cambio de esa imagen.

El Plan de igualdad de Costa Rica, prevé una serie de medidas, entre las cuales algunas son de carácter normativo como la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación y Asesoría del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia con el Sistema Nacional de Radio y Televisión; y, la creación de una Comisión Interinstitucional que, conjuntamente con los medios de comunicación evalúe la legislación relacionada con la publicidad y haga propuestas para lograr la proyección de una imagen femenina no discriminada. Asimismo, se prevén campañas para promover los aportes de la mujer en los distintos ámbitos, reconociendo y valorando su pluralidad cultural.

La misma orientación contiene el Plan de igualdad de Argentina y el de Chile; este último, promueve que el Consejo Nacional de autorregulación publicitaria incorpore normas para que se eliminen las imágenes reduccionistas y discriminatorias de la mujer en la publicidad.

En Chile, vale la pena destacar la estrategia comunicacional del SERNAM y, en particular, la campaña "Hagamos un nuevo trato" que rescata el respeto mutuo que hombres y mujeres merecen como personas y ciudadanos.

En México, el Programa Nacional de la Mujer indica, entre sus acciones prioritarias, el promover el establecimiento de normas y códigos de conducta para los medios de comunicación que contribuyan a eliminar la difusión de imágenes reduccionistas de la mujer en la publicidad.

Este tema es particularmente complejo, por cuanto se vincula con la libertad de expresión y la censura. Sin embargo, es un área en que se puede obtener logros combinando la sensibilización con normativas que especifiquen lo que es discriminatorio y establezcan sanciones y, con planteamientos ante la justicia de violación de las normas de la Convención. La creación de un organismo de fiscalización, de carácter mixto (con representación del Estado y de los medios), haría eficiente esa tarea y contribuiría notablemente con el cumplimiento del compromiso asumido en los distintos planes de acción nacionales y regionales. En la Unión

Europea existe un comité para la igualdad de oportunidades, en el sector de radiodifusión y televisión.

9. Apoyo y cooperación internacional

La línea estratégica busca asegurar que en la cooperación internacional se incorpore, a nivel de políticas, el enfoque de género para la realización de proyectos autónomos e integrados; y, las acciones sugeridas están orientadas al objetivo de promover entre los organismos de apoyo internacional, los gobiernos y la sociedad civil, procesos de análisis y seguimiento de las políticas de cooperación con enfoque de género.

Una normativa interna, vinculante para los organismos internacionales de cooperación, sería útil asegurar el enfoque de género a nivel de políticas de cooperación y proyectos con apoyo internacional.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. Transformación cualitativa de la lucha contra la discriminación

Desde la ratificación de la Convención hasta la fecha, se ha producido indudablemente un gran avance; el tema de la igualdad se ha posicionado y ya no se pone en duda a niveles oficiales, que la igualdad de oportunidades para la mujer y su *empowerment* es un requisito para el desarrollo económico y democrático.²⁹

La década de los noventa, en relación a la anterior, muestra debates que revelan una nueva mirada, un cambio de perspectiva. En efecto, las discusiones ya no recaen tanto sobre reivindicaciones inmediatas, sino parten de una práctica que ofrece una visión a más largo plazo y que apunta a la formulación de políticas, creación de espacios de desarrollo, y acentúa la educación como el medio más efectivo para lograr cambios importantes. En resumen, la lucha contra la no discriminación muestra una transformación cualitativa, en la que es necesario insistir.

2. Consenso mundial y regional sobre temas prioritarios

A nivel de la región, el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, recogió, tomando en cuenta las características de los países, todas las disposiciones de la Convención y los objetivos, estrategias y propuestas de acción de los documentos elaborados en los foros internacionales. Aunque el Programa de Acción no resulta legalmente vinculante, es un gran avance por cuanto representa un acuerdo de aplicación de estrategias y acciones consensuadas a nivel mundial y regional, dentro del marco de la Convención.

La reiteración de las propuestas en los foros internacionales, prueban el consenso sobre temas prioritarios y constituyen la forma de monitoreo internacional de la aplicación de la Convención.

3. De las reformas legislativas al cambio del sistema jurídico

Desde un punto de vista legislativo también se ha avanzado mucho. Un primer paso fue la eliminación de expresiones discriminatorias. La mayoría de los países lo han hecho en todos los niveles jerárquicos jurídicos: constituciones, códigos, leyes, reglamentos, normativas internas de organismos, etc. Aunque subsisten textos legales discriminatorios, son los menos; el problema que persiste es el de la efectividad de las normas que declaran la igualdad. En efecto, en muchos casos los cambios legales requieren ser reforzados con medidas administrativas y otras de tipo legal y, además, se dan situaciones en que se

²⁹ En relación a las concepciones sobre mujer y desarrollo véase Magdalena León: "Mujer, género y desarrollo", *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996; y, María Nieves Rico, *op. cit.*

aplican normas no discriminatorias, pero la interpretación que se hace de ellas genera diferencias, y es lo que se ha llamado "discriminación indirecta".

Esto significa que no basta modificar las leyes, sino que es necesario reformar el sistema jurídico de los países para incorporar la igualdad dentro de él. Ello implican, además de la eliminación de expresiones discriminatorias, la inclusión de normas que subsanen omisiones expresas u omisiones o exclusiones que resulten de la aplicación de las normas y, la incorporación de la igualdad en el enfoque de interpretación de la legislación en general.

Significa también, la previsión de procedimientos efectivos para hacer valer la igualdad, la existencia de instituciones responsables, y un aspecto fundamental como es asegurar el conocimiento de los derechos de las mujeres, por ellas mismas, por los funcionarios responsables de su aplicación y por la población en general.

4. Los planes nacionales de igualdad

Algunos países han logrado aprobar planes nacionales de igualdad de oportunidades. Éstos indudablemente constituyen un gran avance y son el reflejo del posicionamiento del tema; sin embargo, en ellos coexisten propuestas específicas con propuestas de las acciones tan generales como las previstas en los marcos orientadores a nivel internacional y regional.

Es obvio que a nivel internacional y regional no es posible concretar más, pero existiendo un consenso en muchos temas, los planes nacionales serían más efectivos si en vez de cubrir ordenadamente todas las áreas críticas, indicaran acciones muy concretas y posibles de ejecutar en el tiempo previsto. Es tiempo de pasar de la declaración a la operacionalización.

En este sentido, es excelente la propuesta del Plan de igualdad de Chile, de diseñar, en conjunto con los sectores involucrados, programas de acción anuales que fijen las prioridades de las medidas a realizar en el marco del Plan y de las prioridades sectoriales. Aún más concreta es la previsión del decreto de aprobación del Programa Nacional de la Mujer de México que se refiere a la elaboración, por la Secretaría de Gobernación, de planes anuales que entren en la programación anual del gasto público.

Un Plan de este tipo podría ir cambiando, paulatinamente, los marcos teóricos y las prácticas cotidianas.

5. Mecanismos de coordinación vinculantes

Casi todos los países de la región han creado mecanismos institucionales rectores del tema de la plena integración de la mujer al desarrollo. Si bien los niveles jerárquicos que estos tienen en la administración pública son diferentes y parece importante obtener una jerarquía que permita una voz en los Consejos de Ministros, el esfuerzo mayor debe ser hecho en la creación de mecanismos imperativos que hagan obligatoria la coordinación por el organismo rector del tema y vinculantes las decisiones que emanen de esa coordinación.

Asimismo, es indispensable normar la articulación del Estado con los organismos no gubernamentales.

6. Creación legal a través de jurisprudencia

La creación legal a través de las sentencias de los tribunales, puede hacer una contribución muy efectiva a los objetivos de la Convención, reiterados en planes mundiales, regionales y nacionales. En efecto, el accionar ante los tribunales de justicia para remediar violaciones a la Convención, crearía jurisprudencia en el tema y sería además útil como presión a los gobiernos para que tomen las medidas necesarias para cumplir con la Convención.

Argentina, en este sentido, en 1988 da un paso adelante con la Ley N° 23.592, que habilita al damnificado por actos u omisiones discriminatorias por motivo de sexo, a peticionar ante la autoridad judicial el cese del acto y la reparación del daño moral y material. Pero, aún no existiendo una normativa expresa de este tipo, los jueces están en el deber de dar curso a las demandas que se les formulen en orden a la protección de los derechos declarados por la Convención.³⁰

Se propone, en consecuencia, comenzar reclamos en base a la Convención para producir cambios legales, políticos y culturales.

7. Institución para la acción legal

La conveniencia de que las oficinas nacionales responsables de la política de igualdad puedan apoyar la acción ante los tribunales ya surgió en la Comisión de Comunidades Europeas, aunque tan solo planteando el apoyo financiero. Lo que seguramente sería muy eficaz es la creación de una institución como una procuraduría de mujeres que, además de conocer casos individuales, constituye un brazo para la acción legal del mecanismo institucional, rector del tema, es decir, un órgano que demande ante los tribunales el cumplimiento de la Convención y que actúe de oficio y no sólo a petición de particulares.

Como se ha señalado supra en algunos países de la región se han creado instituciones para la defensa de los derechos de la mujer, pero éstas actúan sobre todo por denuncia y de lo que se trata es de promover la actuación de oficio para que se vaya configurando una jurisprudencia.

8. Acciones positivas

Otra vía para incorporar la igualdad al sistema jurídico, es el acentuar las acciones positivas para acelerar el proceso de participación de la mujer en la toma de decisiones y en el acceso al empleo y a los recursos productivos, y lograr así sociedades más equilibradas en lo social y en lo político.

La Convención, en su art. 4, aclara que la adopción de medidas especiales por parte de los Estados, destinadas a lograr la igualdad de facto entre hombres y mujeres, no es constitutiva de discriminación y que, en todo caso, esas medidas son transitorias.

Esto significa que un estatuto jurídico diferenciado se justifica cuando intenta maximizar en los hechos la igualdad, es decir, que es necesario como una manera de transitar desde la igualdad en los derechos, a la igualdad en los hechos. En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre la idea de que el "trato diferente" es discriminatorio, considera sin embargo que sólo lo es si "carece de justificación objetiva y razonable, esto es, si no persigue un fin legítimo o si no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin pretendido".³¹

³⁰ Véase *supra* II.B.

³¹ Véase, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Jurisprudencia 1984-1987*, Madrid, Cortes Generales, 1984.

En países europeos, las acciones positivas han resultado útiles en la incorporación de las mujeres a los niveles de decisión, en las áreas de formulación y ejecución de políticas, en el acceso a los cargos de representación y en el acceso al Poder Judicial.

En la región sólo algunos países han podido aprobar leyes que fijan cuotas y dentro de marcos limitados. Es necesario insistir en este instrumento para superar los desequilibrios a ir incorporando la idea de cuotas mínimas en la cultura ciudadana para extenderla a todos los ámbitos públicos y, en lo posible, al sector privado, pero teniendo presente que la construcción de la igualdad no puede quedarse ahí.

9. Actualización del concepto de familia

Para lograr un cambio en el sistema jurídico es ineludible actualizar el concepto de familia.

"La familia, ya sea considerada como un agente socializador, una institución social o un ámbito privado, constituye, cada vez más, el foco crítico del desarrollo y la aplicación del concepto de la igualdad de oportunidad".³²

Muchos pensadores consideran a la familia, tal como se ha concebido tradicionalmente, como un obstáculo para la implementación de la igualdad de oportunidades y, dado el rol crucial que ella cumple en la socialización de hombres y mujeres, es allí donde deben introducirse los cambios. Además, la familia es un blanco legítimo para la política social; por eso, se ha afirmado, que la familia es el centro más importante del análisis y la acción en términos de ideología y política.³³

Ciertamente el origen de los comportamientos discriminatorios o igualitarios está en la familia. En el reforzamiento de ésta, están de acuerdo la mayoría de las corrientes ideológicas y ello se ha reflejado claramente en las declaraciones y documentos producidos durante el Año Internacional de la Familia, en foros internacionales y tratados ratificados en los últimos años, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sin embargo, los Estados de la región operan con un enfoque de familia que pierde validez en la medida en que no encuentra referente en la realidad social.

Las legislaciones han establecido un ordenamiento de familia bajo el supuesto de que existe un tipo único de familia. El estereotipo que se maneja es el de una familia ideal que es monogámica, biparental, patriarcal, estable, basada en matrimonio, en la cual la responsabilidad principal del hombre es la de proveedor y la de la mujer la de garantizar la crianza de los hijos, al menos en los primeros años.

Operar sobre este concepto, no sólo significa desconocer la realidad sino formular políticas que van a excluir de los beneficios y del acceso a los recursos a las familias que se distancien de ese concepto, y, además, las transformaciones que se han dado en los patrones de conformación, constitución y funcionamiento de las "familias" tienen posiblemente sus efectos más importantes en la "condición" y "posición" de las mujeres al interior de las mismas.

El reconocimiento de la realidad impide el uso del término "familia" en singular y es necesario reformar en las legislaciones esta expresión para reconocer y proteger la diversidad.

Algunos estudios en Centroamérica,³⁴ señalan que en los últimos años emergen familias de "nuevo tipo" que se basan, por lo general, en uniones de hecho y el rasgo que

³² Ian Forbes, "Igualdad de oportunidades: crítica conservadora, radical y liberal", *Feminaria*, año VIII, N° 14, 1995.

³³ Ian Forbes, *op. cit.*, pp. 7 y siguientes.

³⁴ Véase, María Angélica Faune, "Transformaciones en las familias centroamericanas", *Estudios básicos de derechos humanos IV*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 1996.

mejor define la novedad de estas estructuras de hogar, es la extensión de las relaciones de consanguinidad a las de solidaridad.

En resumen, la estructura familiar ha cambiado y, es allí donde hay que acentuar el esfuerzo legislativo para reforzar las nuevas familias que han ido surgiendo. Aunque existe un consenso sobre los cambios que se han producido en la estructura familiar, no ha resultado fácil para algunos sectores de la sociedad, en especial en algunos países, aceptar normativas que regulen esa realidad, por razones que se han calificado como "morales". Sin embargo, se está abriendo paso la defensa de las familias reales que existen, independientemente de su reconocimiento legal, y su regulación es una oportunidad que no debe ser desaprovechada para reglar, dentro de los marcos de igualdad y democracia, las relaciones y responsabilidades al interior de las nuevas estructuras familiares.

Por otra parte, sí hay consenso en que las políticas sociales deben fortalecer a la familia, lo que corresponde es redefinirla de acuerdo a las nuevas realidades, para poder enfocar hacia ella las políticas sociales.

10. La violencia contra la mujer como violación de derechos humanos

En la región se "ha quebrantado la legitimidad de la violencia" contra la mujer, porque ha perdido su condición de invisible y natural.³⁵

Varios países han sancionado leyes especiales sobre violencia intrafamiliar y acoso sexual; se han ratificado convenciones especiales y se trabaja, a nivel internacional, en un protocolo opcional a la Convención, que permite la denuncia de víctimas individuales de violencia, sin embargo, la plena visibilidad de la violencia contra la mujer y su sanción, se logra al considerarla como una violación de los derechos humanos de la mujer³⁶ y ello implica una reconceptualización de los derechos humanos, al admitir que los delitos en su contra pueden provenir, no sólo del Estado sino de los particulares, lo que determina efectos jurídicos muy importantes en la justiciabilidad de la violencia contra la mujer.³⁷ y en la obligación para el Estado de tomar medidas a nivel preventivo.³⁸

³⁵ Informe nacional de Argentina para la Conferencia de Beijing.

³⁶ Véase la resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

³⁷ Véase *supra* II.B.b).

³⁸ Véase Nieves Rico, *Violencia de género: un problema de derechos humanos*, serie Mujer y desarrollo, N° 16 (LC/L.957), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1996, p. 15.

11. Los medios de comunicación como herramientas para el cambio

Una utilización efectiva del potencial para el cambio que representan los medios de comunicación, podría impulsar las transformaciones socio-culturales que hagan del principio de la igualdad una práctica social.

Si bien la propuesta de una normativa en esta área es delicada, porque puede comprometer la libertad de expresión e implicar procedimientos de censura, al considerar la no discriminación y el objetivo de igualdad de interés social, es posible promover e insistir en la autorregulación de los medios de comunicación y complementarla con una normativa que reserve para el Estado espacios para la difusión de estos valores.

12. Reforma del Estado e igualdad

El tema de la reforma del Estado a través de la descentralización y otras modalidades de modernización está en la agenda de muchos países de la región.

Los procesos de reforma del Estado deben ser aprovechados para avanzar hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Aumentar la capacidad del Estado para solucionar problemas y resolver conflictos en forma eficaz requiere indudablemente de la eliminación de las desigualdades de género,³⁹ por cuanto las mujeres constituyen más o menos la mitad de la población de los países y, por lo tanto, la consideración de su problemática debe ser prioritaria en el diseño e instrumentación de políticas en los diferentes ámbitos de actuación del sector público.

En este sentido, los municipios por posibilitar un abordaje más local, están llamados a jugar un rol decisivo. Esta es la línea expresa del Programa Nacional de la Mujer de México que incluye en sus estrategias el propiciar la colaboración y participación activa de los gobiernos estatales, autoridades locales y de la sociedad en su conjunto, en un marco de respeto a la soberanía de los estados y municipios.⁴⁰

13. Integración regional e igualdad

La integración regional implica un proceso de ajuste de las legislaciones laborales de los países intervinientes, lo que constituye una oportunidad para incorporar el principio de igualdad de oportunidades para trabajadores y trabajadoras.

³⁹ Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), *Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres, 1994-1999*, Santiago de Chile, junio de 1995, p. 60.

⁴⁰ Véase México, *Programa Nacional de la Mujer, Alianza para la Igualdad*, México, D.F., 1995, p. 70.

Serie Mujer y desarrollo*

No.	Título
1	Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
2	América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
3	Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
4	Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
5	Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
6	Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
7	Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
8	La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
9	Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
10	Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión (LC/L.690), mayo de 1992
11	Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe (LC/L.731), abril de 1993
12	Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
13	Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente (LC/L.767), diciembre de 1993
14	Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe (LC/L.881), abril de 1996

* El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), junio de 1996
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), julio de 1996
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), mayo de 1997
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), mayo de 1997
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), julio de 1997
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), agosto de 1997
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), julio de 1998
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), agosto de 1998
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), agosto de 1998