

# CUDA DER NOS

de  
INTEGRACIÓN



ANDINA

## 19

**SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA  
CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA  
LEGISLATIVA PARA EL DESARROLLO  
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

# 19

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES



CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-06119

© Consejo Consultivo Laboral Andino – CCLA  
© Programa Laboral de Desarrollo – PLADES  
© Instituto Laboral Andino – ILA

Documento elaborado por Evangelina García Prince en el marco del Proyecto de Consolidación de los Órganos Técnicos del CCLA que financia AECL y la Fundación Paz y Solidaridad de España

Producción gráfica: duArtes 247-2788

Junio 2007

Distribución Gratuita

## Prólogo

---

Aún cuando las condiciones de las mujeres han mejorado respecto de épocas pasadas es evidente que todavía hay mucho por hacer en favor de la igualdad y equidad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En ese campo tanto el CCLA como PLADES han mostrado particular interés y han unido esfuerzos en iniciativas tan importantes como ha sido la constitución y apoyo a la Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas (COMUANDE).

En ese marco se ha visto conveniente dedicar el presente número a la construcción y desarrollo de derechos de las mujeres, reproduciendo un interesante artículo de Evangelina García Prince, Consultora Internacional de Género, quien generosamente actualizó su ensayo para la presente edición incorporando avances recientes de la legislación andina.

Es evidente que en el campo legal las mujeres tienen un espacio importante de actuación en la búsqueda de lograr que sus conquistas queden plasmadas en instrumentos jurídicos que les den estabilidad y carácter de permanencia a sus derechos. De hecho en América Latina es posible evidenciar un avance en dicho sentido tanto en textos constitucionales como en normas legales de inferior jerarquía.

En el campo nacional es evidente que el Congreso y en particular las Comisiones dedicadas a la mujer pueden y deben hacer contribuciones en ese sentido por lo que resulta importante que los diferentes espacios de mujeres se organicen para incidir en dichos actores.

Es por ello que la autora propone avanzar hacia la creación de una Agenda Legislativa que recogiendo lo logros alcanzados en las últimas décadas a favor de las mujeres impulse su desarrollo.

Subraya además, el rol importante que cumple la sociedad civil y los sindicatos como parte de ella, tienen también que hacer escuchar su voz y sus propuestas.

Lima, julio 2007

Cervuno Bautista Matoma  
Presidente  
CCLA

Giovanna Larco Drouily  
Presidenta  
PLADES

# Índice

	<b>Página</b>
I Introducción	8
II Hacia una Agenda Legislativa de las Mujeres	11
1. Antecedentes	11
a) Las Conferencias de la Mujer	11
b) Los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos	18
c) Las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres	19
d) La acción de la sociedad civil	21
e) Los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria Mundial	22
f) Las leyes de las Mujeres, el Derecho de la Mujer, las legislaciones de la Igualdad y el Derecho Antidiscriminatorio	22
Balance de los antecedentes	23
2. Porque una Agenda Legislativa de las Mujeres	23
a) Razones que apoyan la existencia de las Agendas	23
b) Significado estratégico de las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres	27
III Comisión y Agenda: dos caras de la misma moneda	29
1. Alcances y modalidades del trabajo de las Comisiones	29
2. Agendas Legislativas y Agendas Parlamentarias son distintas, pero se complementan	30
IV Aproximación a las posibles prioridades en las agendas parlamentaria y legislativa	35
1. La Agenda Parlamentaria o trabajo político y técnico de la Comisión	35

a) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con la sociedad civil	35
b) La construcción de un vínculo fluido y productivo con el Poder Ejecutivo	37
c) La construcción y sostenimiento de un vínculo eficiente con el Poder Judicial	38
d) La construcción de un vínculo eficiente con el resto de las Comisiones del Parlamento.	40
e) La construcción y/o fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Comisión	41
f) Seguimiento a la aplicación de las leyes correspondientes por los organismos responsables	42
2. La Agenda Legislativa o el trabajo de formulación de las leyes	43
a) Algunas leyes que parecen prioridades en nuestros países	43
b) Leyes de Igualdad: algunas anotaciones preliminares	46
Algunas reflexiones finales	49

**Síntesis:**

Este ensayo examina las tendencias existentes en América Latina y El Caribe en relación con los avances constitucionales, legales e institucionales en los derechos de las mujeres y los soportes internacionales que han contribuido a estos avances. El trabajo se centra en establecer la importancia de que las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres, con la contribución de actores significativos como la comunidad política, los organismos públicos y la sociedad civil, atiendan no sólo la producción de una agenda legislativa factible, sino además definan su propia agenda parlamentaria que incremente su eficiencia técnica y política. Se proponen elementos básicos de una agenda parlamentaria tipo y de una agenda legislativa mínima para la región, adecuada a las principales demandas y vacíos existentes en materia normativa.

# I Introducción

Las expectativas que están planteadas entre las mujeres latinoamericanas y caribeñas, lucen intensas en relación con el panorama de las disposiciones constitucionales y legales que consagran y desarrollan los principios de igualdad y no discriminación, en vista de los cambios recientes que se están dando en el panorama regional, con los avances alcanzados en esta materia en varios países. Varias tendencias aparecen claramente expresadas en este escenario:

1. Por una parte, cada vez son más numerosos los países que en seguimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), llevan a sus Constituciones ambos principios en forma completa, directa, clara y conjunta. Este artículo, como se sabe, se refiere a la creación por los Estados Partes de la Convención de una política contra la discriminación. De acuerdo con el mismo, las obligaciones de los Estados Partes son:
  - a) Promulgar el principio de Igualdad en la Constitución y desarrollarlo efectivamente en la legislación nacional.
  - b) Revisar la legislación existente (Códigos Civil, Penal, Laboral, de Comercio, Electoral, etc. y legislaciones marco, orgánicas o parciales) y eliminar cualquier fundamentación jurídica de la discriminación por sexo.
  - c) Crear las instancias de denuncia, queja y protección de los derechos de las mujeres, que les permitan entablar acciones y que posean capacidad para tratar con la especificidad de género que estos derechos implican.
  - d) Asegurarse de que en la estructura y funcionamiento de los poderes públicos no se mantengan prácticas ni se incurra en actos discriminatorios.
  - e) Vigilar que la legislación que afecta la actividad de organizaciones y empresas, establezca de manera efectiva el respeto al principio de igualdad y la prohibición de la discriminación.
  - f) Crear una política orgánica contra la discriminación y a favor de la igualdad que abarque todas las iniciativas de los poderes públicos y que no sólo contemple los mandatos de carácter jurídico sino además los de carácter administrativo.
2. La segunda tendencia que aparece en este promisorio panorama se refiere al hecho de que cada vez son más numerosos los países que están elevando a la categoría de dispositivo constitucional los Tratados, Pactos y Convenciones Internaciona-

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

les y Regionales de Derechos Humanos, que contienen disposiciones para la materia legal a favor de la igualdad y el adelanto de la posición y condición de las mujeres.

Ejemplo de estos avances que alientan una nueva situación más sólida, para el estatuto legal de los derechos de las mujeres, lo ofrecen sin duda casos como el de Argentina y el de Venezuela, cuyas nuevas Constituciones<sup>3</sup> aparecen en los primeros años del siglo XXI como ejemplos a tomar en cuenta en varios sentidos, para la producción legislativa a favor de los derechos de las mujeres. En ambas Constituciones se expresan de manera directa y conjunta los principios de igualdad y no discriminación, así como el resguardo de las garantías implícitas en ambos, a través de la posibilidad de que el Estado instrumente medidas positivas y se alude a la acciones positivas o afirmativas.

El tercer curso de acontecimientos que muestra el panorama legislativo es el de la aparición de las leyes de igualdad o de igualdad de oportunidades, como instrumentos que de alguna manera, con mayores o menores aciertos tratan de desarrollar el principio constitucional de igualdad dentro de la perspectiva que supone el planteamiento global de la igualdad o como igualdad de oportunidades e incluso, haciendo intervenir el tema de la equidad.

Por otra parte se observa una fuerte dinámica legislativa alrededor del perfeccionamiento o creación de leyes sobre la violencia, en la cuales las discusiones se han recrudecido a partir de la aprobación de la Convención de Belem do Para, y donde el aderezo de la discusión doctrinaria gravita en torno a la concepción del propósito de las leyes que son debatidas como leyes contra la violencia de género, sobre la violencia contra las mujeres, sobre la violencia contra la mujer y la familia, sobre la violencia doméstica, sobre la violencia intrafamiliar, por mencionar algunos enfoques que concitan reflexión y pasión...

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

Pero, al mismo tiempo, en el panorama del contexto jurídico de protección de los derechos de las mujeres, debemos estar alerta porque las contradicciones de nuestra cultura política pueden dar lugar, simultáneamente a hechos que vulneran estos principios y que significan retrocesos importantes; algunos de estos problemas y obstáculos son de vieja data, como la permanencia de muchos Códigos Penales francamente obsoletos y plagados de disposiciones discriminatorias, pero aparecen otras circuns-

---

<sup>3</sup> Argentina 1994 y Venezuela 2000.

tancias como la que recientemente ha ocurrido en Venezuela donde se produjo en marzo del año 2000, una decisión del Consejo Nacional Electoral, que dispuso la «des-aplicación» del artículo 144 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, referido a la cuota de participación política de 30% para las mujeres en las candidaturas para los cargos de elección popular, que quedó sin efecto por la señalada decisión del órgano mencionado. Esta insólita medida que vulnera el imperio de la ley fue ratificada por una aún más insólita decisión del Tribunal Supremo de Justicia del país y pese a las diligencias que algunos grupos de mujeres adelantaron en relación con el asunto, la medida se mantiene hasta el presente.

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

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

## II Hacia una Agenda Legislativa de las Mujeres

### 1. Antecedentes

El tema de las legislaciones sobre los derechos de las mujeres en la perspectiva de configurar una agenda legislativa, puede ser rastreado a través de diversos antecedentes, entre los cuales cabe mencionar: a) la acción de las Conferencias Mundiales o Regionales sobre las Mujeres; b) los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos; c) la existencia de Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres; d) la acción de la sociedad civil especializada y de intereses generales; e) los trabajos de la Unión Interparlamentaria Mundial; f) el desarrollo creciente de Derecho de la Mujer; y g) los compromisos regionales y mundiales que sobre el tema se vienen planteando en Cumbres diversas.

#### *a) Las Conferencias de la Mujer*

La preocupación y reflexión sobre el tema de la legislación a favor de los derechos y la superación de la condición jurídica de las mujeres son de las más antiguas en el panorama de las luchas y avances referidos a las mujeres. En el plano internacional aparece en las postrimerías del poder efectivo de la Sociedad de las Naciones<sup>4</sup>, donde los Estados que la conformaban se interesaron por la situación de las mujeres en las legislaciones nacionales, como lo demuestra que en 1928, se ordenase un estudio comparativo de lo existente nacionalmente en este sentido, tal como lo reseña el informe que esta sociedad produjo en ese año, sin que haya evidencia que tal cometido se cumplió y tomó un curso progresivo. Pero en ese mismo año se creaba la Comisión Interamericana de Mujeres como parte del Sistema Interamericano, que desde sus primeras acciones, ha tenido el asunto de las legislaciones nacionales y regionales como una de sus vocaciones más permanentes.

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

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

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

Pero quizás lo que mejor puede demostrar la trascendencia que en la visión y el sentir internacional tiene el asunto de las leyes en relación con la posición social y situación femeninas, puede darlo el examen de la evolución que la materia ha alcanzado en las agendas y discusiones de las cuatro Conferencias Mundiales de la Mujer que se han realizado desde 1975 hasta 1995.

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

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

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

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

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

Las recomendaciones formuladas en esa oportunidad, fueron retomadas y ampliadas en algunos casos, en las Conferencias posteriores. Tal como ocurrió cinco años mas tarde en la Segunda Conferencia Mundial de la Década de las Naciones Unidas para la Mujer, realizada en Copenhague del 14 al 30 de julio de 1980. El propósito principal de la Conferencia era evaluar los logros alcanzados y obstáculos encontrados en la primera mitad de la década. Se esperaba que este examen permitiera derivar y «aprender lecciones para el futuro».

Esta reunión concedió gran importancia al tema que se analiza<sup>7</sup>. Por primera vez en un escenario intergubernamental de alcance mundial se afirmó como asunto doctrinario que las causas de la desigualdad<sup>8</sup> entre hombres y mujeres eran estructurales y estaban vinculadas a un complejo proceso histórico, derivado de factores políticos, culturales, económicos y sociales que determinaron un proceso acumulativo de discriminación.

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

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

<sup>8</sup> Subrayado nuestro.

nes contra las mujeres, en todas las esferas. El informe reconoció la existencia de algunos avances legislativos en esos primeros cinco años de la década pero señaló que aún eran insuficientes.

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

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

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

Lo que fundamentalmente estaba relacionado con los derechos y la legislación fue tratado en el capítulo relativo a la igualdad. Se señaló concretamente que la ley es un

---

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

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

recurso indispensable pero que no basta para asegurar automáticamente sus objetivos en el plano real.

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

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

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

---

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

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

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

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

[ ... ] «Objetivo estratégico I.2. Garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica. Medidas que han de adoptarse».

« 232. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

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

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

Aparte de estas Conferencias Mundiales habría que considerar todo lo que sobre el tema se discutió en la Conferencias regionales convocadas por las Naciones Unidas, así como las que paralelamente realizó la CIM, para la cual este asunto

siempre ha sido prioridad en sus agendas y sobre el cual son numerosos los éxitos que ha logrado.

Desde la Primera Conferencia Regional de la CEPAL para la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, celebrada en La Habana, Cuba, en junio de 1977, hasta la Sexta Conferencia Regional de la CEPAL sobre la Incorporación de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina y El Caribe, preparatoria de Beijing y realizada en Mar del Plata, República Argentina, en septiembre de 1994, el tema legal ha sido un elemento permanente en las agendas regionales; los contenidos de los dos únicos planes regionales que hasta el momento se han aprobado en esas dos reuniones, señalan exactamente los mismos asuntos que se recogieron en las Conferencias mundiales, con la novedad de que en el Plan aprobado en Mar del Plata se insistía en la necesidad de sensibilizar a los legisladores y legisladoras sobre la importancia y necesidad de adoptar criterios de género en el proceso de formación de las leyes.

Y si examinásemos el conjunto de otras convocatorias de diverso alcance, nos daríamos cuenta de que casi durante un siglo se ha venido clamando por la actualización de la legislación en materia de igualdad para hombres y mujeres en todos los planos sin que se haya logrado cabalmente. Lo cual significa que hay una extensa agenda pendiente en las obligaciones de los Estados en esta materia.

### ***b) Los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos***

A partir de la aprobación y promulgación internacional de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW, ha crecido la conciencia de la necesidad de dar a todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, una interpretación de género inclusiva e igualitarista explícita que haga aplicable tales instrumentos, en todas sus partes, a las mujeres. La legitimidad de la CEDAW se incrementa año a año, con el aumento del número de Estados que son miembros de ella que ahora son más del 90% de los países que integran la comunidad internacional, a lo cual se suma la existencia del Protocolo Facultativo de la Convención a partir del año 2000. Por otra parte el trabajo del Comité CEDAW, especialmente a través del diálogo con los Estados Partes y sus observaciones y comentarios a los informes oficiales, han ido incrementando el valor de las legislaciones y otras políticas de igualdad.

El hecho de que el grueso de los países de la comunidad internacional sean parte de la gran mayoría de los Tratados, crea para ellos una agenda externamente determinada por los compromisos internacionales, que de ser adoptada como guía efectiva de las legislaciones nacionales podría ser una base bastante completa para el desarrollo de un marco jurídico satisfactorio para la igualdad.

De hecho, parte de la legislación nacional que lentamente se ha venido conformando en forma especialmente dirigida a asuntos de las mujeres, está basada en estos man-

datos de derechos humanos, tal como ocurre con las leyes nacionales sobre la violencia contra las mujeres, inspiradas en gran medida por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer o Convención de Belem do Pará.

### **c) Las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres**

A partir de los años ochenta del pasado siglo XX, comenzaron a aparecer algunas, muy contadas, Comisiones Parlamentarias a cargo de reflejar en las leyes los asuntos relativos a las mujeres y sus necesidades. Actualmente, son numerosas y han traspasado los límites de los órganos legislativos nacionales para desarrollarse igualmente en cuerpos legislativos sub nacionales y locales, hasta el nivel municipal. En estas Comisiones el trabajo está orientado a favorecer legislaciones específicas de las mujeres, principalmente y en muy contados casos a tareas de adopción de criterios de igualdad y de género en el resto de las legislaciones.

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

Las Comisiones tienen un papel importante y un potencial generador enorme en la promoción de la legislación a favor de las mujeres, por lo cual su tarea es estratégica para el logro de un marco de políticas estatales coherentes con miras a lograr la igualdad. Por ejemplo, en el Parlamento Europeo la Comisión de los Derechos de la Mujer es oficialmente clasificada como «neutral», lo cual permite a las y los parlamentarios participar en esa Comisión y en cualquier otra que sea de su interés en la cual pueden hacer avanzar los criterios de igualdad. Desde hace dos años, aproximadamente, se ha venido planteando la «desneutralización» de la Comisión de la Mujer en ese Parlamento regional.

*«Según los miembros de la Comisión «Mujeres», si ésta se desneutraliza, un gran número de mujeres parlamentarias, que constituyen el 29%, ya no la integrarán porque deberán optar por otra Comisión, más especializada. Aunque la gran mayoría de los miembros de la Comisión Mujeres, defienden firmemente su mantenimiento y su neutralidad, se ha sugerido*

*su supresión pura y simple en aras del «mainstreaming», según el cual, tal como ocurre con el medio ambiente, hay que integrar la problemática de la igualdad de oportunidades en las demás políticas de la Unión Europea»<sup>11</sup>.*

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

<b>COMISIONES PARLAMENTARIAS PARA ASUNTOS DE LA MUJER. 2007</b>	
País	Nombre
Argentina	Comisión de Mujer, Familia y Minoridad
Bolivia	Comisión de la Mujer
Brasil	Comisión para cuestiones de la Familia y Seguridad Social
Chile	Comisión de la Familia
Costa Rica	Comisión de la Mujer
Ecuador	Comisión Especial de la Mujer, el Niño y la Familia
El Salvador	Comisión de la Mujer y la Familia
Guatemala	Comisión de la Mujer
Honduras	Comisión de la Mujer
México	Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres <sup>12</sup>
Nicaragua	Comisión Permanente de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia
Panamá	Comisión Parlamentaria de la Mujer
Perú	Comisión Mujer y Desarrollo Social
Uruguay	Comisión especial "Condición de la Mujer"
Venezuela	Comisión de la Familia, Mujer y Juventud <sup>13</sup>

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

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

<sup>11</sup> Carta de las Mujeres de Europa N° 86 - mayo/junio de 1999.

<sup>12</sup> Esta Comisión nació prácticamente de Comisiones de "Equidad y Género" que funcionaban singularizadamente en ambas Cámaras y se fusionaron en 1998.

<sup>13</sup> Esta Comisión antes era Comisión Bicameral de los Derechos de las Mujeres. A partir de la nueva Constitución (1999), se modificó la estructura del Poder Legislativo, desaparecieron las dos cámaras y ahora hay una Asamblea Nacional unicameral, en la cual el tema ha tomado en pocos años varias denominaciones.

agendas legislativas de la igualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de la República Dominicana donde existen leyes como la N° 12-200 que establece cuotas para las mujeres en los cargos legislativos nacionales y municipales (30%) y la ley 13-200 que establece que los cargos de Síndicos y Vice-síndicos Municipales deben ser paritarios para hombres y mujeres<sup>14</sup>. O la existencia de leyes provinciales numerosas en algunos casos como la República Argentina, como por ejemplo la Ley 12.764 de la Provincia de Buenos Aires sobre prohibición de acoso sexual para funcionarios, la cual fue sancionada el 20 de septiembre de 2001. Otro ejemplo importante es el de la Ley de Protección contra la Violencia Intrafamiliar sancionada el 17 de diciembre de 2001, en la Provincia de Santa Fé, Costa Rica y en San Pablo, Brasil, se aprobó la Ley Municipal N° 13.191, que permite que los espacios publicitarios de los buses y de los paraderos se utilicen para campañas educativas sobre la violencia contra la mujer<sup>15</sup>. Estos son apenas unos escasos ejemplos de legislaciones locales y sub-nacionales que desarrollan el principio de igualdad.

### **d) La acción de la sociedad civil**

En todos los países de la Región, la sociedad civil organizada de mujeres ha jugado un rol fundamental en el avance de las legislaciones nacionales, en varios sentidos. Por una parte, las organizaciones de mujeres en casi todos los países y aproximadamente desde los años 80 en adelante han venido estableciendo acuerdos más o menos amplios entre las organizaciones de los movimientos de mujeres, para presentar a las y los candidatos presidenciales, agendas de asuntos que querrían ver ejecutados en los mandatos respectivos. Estas agendas con propuestas las hemos conocido en México, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, República Dominicana, Venezuela, Chile, Perú, Panamá, Honduras, Colombia y probablemente se habrán hecho presentes en el resto de los países que no mencionamos por desconocer los respectivos documentos. En la mayoría de estas propuestas se plantearon temas pertenecientes al marco legal. El destino de estas propuestas en todos los casos ha sido relativamente incierto y su acatamiento, por diversas razones, se ha cumplido sólo parcialmente, por diversas razones, algunas atribuibles al escaso peso político de la propuesta en el contexto institucional parlamentario, o porque no han sido suficientemente consensuadas entre todas las fuerzas y llevan gérmenes de disenso o porque son maximalistas y así sucesivamente.

Pero por otra parte, las organizaciones de mujeres han presentado y elaborado o participado directamente en la elaboración, presentación y aprobación de determinadas leyes. En este último caso su participación ha sido crucial en la aprobación de las leyes a través de las actividades de *lobby* y *advocacy* ampliamente desarrolladas ante las y los legisladores. Muchas veces son estas organizaciones las que con sus mecanis-

<sup>14</sup> Datos de la Secretaría de Estado para la Mujer de la República Dominicana. <http://www.sem.gov.do>

<sup>15</sup> <http://www.isis.cl/temas/vi/inter7.htm>

mos de presión democrática, indirectamente van configurando parte de las agendas que tienen que ver con la acción legislativa a favor de las mujeres.

Entre ellas van cobrando gran popularidad y significación las crecientes iniciativas de las organizaciones autónomas conformadas por mujeres abogadas o por mujeres juristas comprometidas con el desarrollo de las leyes en la perspectiva del principio de igualdad o del enfoque de género. En América Latina, han sido protagonistas de luchas remotas, pero en otros países apenas comienzan a conformarse y es ahora cuando se inicia en algunas de ellas un desarrollo sistemático de la producción doctrinaria, conceptual y política en materia de derechos de las mujeres que ya se tiene como referencia válida para las iniciativas en materia legal.

Un caso realmente digno de ser comentado es el de la Asociación de Mujeres Jurista Themis, que opera en España y que desarrolla una muy importante tarea de investigación jurídica, servicios de asistencia, propuestas legislativas, *advocacy* a favor de leyes y asuntos semejantes que enriquecen permanentemente el panorama de la gestión de leyes a favor de los derechos de las mujeres en aquel país.

### ***e) Los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria Mundial***

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

### ***f) Las leyes de las mujeres, el Derecho de la Mujer, las legislaciones de la igualdad y el Derecho Antidiscriminatorio***

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

acciones de algunos parlamentos europeos y latinoamericanos. Es en este contexto, y animado principalmente por el avance en las leyes de igualdad, como se anuncia y fortalece el desarrollo del llamado Derecho Antidiscriminatorio, cuyas primeras disposiciones datan de principios de los años 90 y que actualmente, de mano de la perspectiva de género presiona una mayor consideración en los escenarios del derecho en nuestra región.

### **Balance de los antecedentes**

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

## **2. Por qué una Agenda Legislativa de las Mujeres**

### ***a) Razones que apoyan la existencia de las Agendas***

El debate parlamentario y la aprobación de reformas y nuevas leyes a favor de los derechos de las mujeres, se ha acelerado en los últimos tiempos con la presencia y acción de las Comisiones Parlamentarias en lo nacional y las Áreas de la Mujer y definiciones semejantes en el orden local. Pese a que no todas funcionan con los criterios de optimidad que es necesario, por diversas circunstancias, su efectividad se ha potenciado por las iniciativas derivadas en ciertos casos del Poder Ejecutivo y por la acción decidida de la sociedad civil organizada de mujeres.

En un principio esas Comisiones se propusieron tareas a cumplir en atención a necesidades que fueron aflorando puntualmente en sus debates, pero hasta el momento, la mayoría de ellas no se ha planteado la definición de una Agenda Legislativa específicamente dirigida a los asuntos de las mujeres, que puede y debe integrarse a la Agenda Legislativa general que anualmente o por períodos más amplios, se discute en los Parlamentos nacionales, subnacionales o locales.

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

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

Si bien, ya hay avances significativos en las iniciativas desarrolladas en uno que otro parlamento por cambiar en las legislaciones los lenguajes excluyentes del *male stream*<sup>16</sup>, el problema es más complejo porque no se trata simplemente de querer intervenir para cambiar el sexismo que caracteriza el discurso jurídico en sus aspectos formales, sino de:

- Superar la indudable ginopia que está presente en el proceso de decisiones sobre las leyes que deberán ser sancionadas y llevar al proceso legislativo los puntos de vista, voces y necesidades de las mujeres.
- Corregir los sesgos androcéntricos de sus contenidos.
- Introducir una nueva concepción en la formación de las leyes que permita que la normativa legal facilite pasar de la mera formalidad con la cual es tratado el principio de igualdad a la viabilidad de la misma en los hechos, lo cual es piedra angular de la factibilidad real de las leyes igualitaristas.

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

1) La aún exigua presencia de mujeres en el Poder Legislativo, que en casi todos los países de América Latina y el Caribe, ha sido un factor que ha impedido flexibilizar las agendas e inclinarlas a la producción de legislaciones que favorezcan la situación y posición de las mujeres<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Para algunas autoras y autores esta expresión "male stream" se refiere al hecho de que los científicos de la política están inmersos en temas de estudio que tienen que ver o tratan y reflejan preocupaciones, actividades y aspiraciones y necesidades masculinas. Citado por: Rodríguez, Marcela: Diseño institucional, presidencialismo, y parlamentarismo, hay alguna diferencia... para las mujeres. En Facio y Fries Editoras: "Género y Derecho". LOM Ediciones La Morada. Santiago. 1999.

<sup>17</sup> García Prince, Evangelina: oc. cit.

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

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

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

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

3) Un factor que contribuye, es la ignorancia sobre el tema de la mayoría de los parlamentarios y de muchas mujeres parlamentarias y en éstas últimas, la ausencia de conciencia y compromiso y/o de solidaridad con los temas legislativos que podrían mejorar la situación de las mujeres. Muchas legisladoras llegan amparadas por posturas y comportamientos políticos androcéntricos que las acercan a los liderazgos y círculos de poder de los hombres en las culturas políticas partidistas. Bien sabido es que en gran medida, la validación de los liderazgos políticos de las mujeres está mediada por su capacidad personal de «clonar» para sus propias actitudes y comportamientos políticos, los lenguajes, concepciones y estilos masculinos, lo cual las hace apartarse de los asuntos de las mujeres que pasan a ser identificados como factores de disminución del protagonismo personal en el liderazgo parlamentario. Esta es una realidad que vemos permanentemente en muchos de nuestros Parlamentos, donde a veces son mujeres las que con mayor fervor aúpan y defienden criterios que obstaculizan una presencia más efectiva de las mujeres y de lo femenino en las tareas y productos del órgano legislativo. Incluso es el caso bien investigado, por cierto, en

otras latitudes cercanas culturalmente a la nuestra, que la llegada de las mujeres al poder produce progresivamente, una vez instaladas en las posiciones, una des-identificación con las luchas de género de las cuales eran un elemento importante antes de ser electas<sup>18</sup>.

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

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

6) La huella de las culturas partidista de origen de las y los parlamentarios en sus identidades de trabajo político también pesa. Por lo general la mayoría de los partidos en la región carecen de doctrina para el tema de la igualdad sustantiva de hombres y mujeres y pocas veces o nunca incluyen en sus plataformas electorales este tipo de asunto como compromiso de sus candidatos y candidatas a posiciones legislativas. En noviembre de 2004, organizado por «Transparencia Internacional», la Fundación IDEA, y el Banco Interamericana de Desarrollo (BID), se celebró en Lima, Perú, el Foro regional «Mujer y participación política en la región andina» en la que participaron

---

<sup>18</sup> Un importante estudio realizado por la Dra. Claudia Zafra Mengual, psicóloga, académica y mujer que ha participado en importantes posiciones políticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, España, desde su cátedra realizó una investigación "Experiencia de empoderamiento: El caso de las mujeres directivas de Andalucía", en la cual sometió a contraste la hipótesis de que, en el proceso de empoderamiento, las mujeres que han encontrado la identidad de género pasan a conseguir, por sus propios esfuerzos y luchas, situaciones y posiciones de igualdad que las lleva a formar parte del grupo dominante en posiciones de poder; esto tiende a genera en ellas una tendencia a diferenciarse de la identidad colectiva que las condujo a esas posiciones y a comenzar a auto-percibirse más individualmente, lo cual conduce a un desvanecimiento de la identidad diferencial y a tornarse más homogéneas respecto de a identidad dominante. En otras palabras las luchadoras son colonizadas en un proceso de asimilación en el cual las perspectivas de la identidad de género se difuminan o aparecen mediadas muy fuertemente, por los intereses individuales. Zafra presentó los resultados de esta investigación para su tesis de Doctorado en el Seminario Internacional sobre Liderazgo y Dirección para Mujeres: "Poder y empoderamiento de las Mujeres", celebrado en Valencia, España en 2 y 3 de abril de 2003. Los datos son tomados de un material mimeografiado que la autora distribuyó en aquella oportunidad entre las y los asistentes.

hombres y mujeres líderes de varios partidos políticos de la sub-región. En las discusiones quedó palpablemente demostrada la ausencia de una clara doctrina sobre la igualdad en las tesis y propuestas programáticas de los partidos de la región.

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

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

### ***b) Significado estratégico de las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres***

La realidad descrita, que es patente en estos momentos en varios de nuestros países, ha hecho de las Comisiones Parlamentarias de los Derechos de las Mujeres -cualquiera que sea su denominación oficial- un puente de intercambio y conexión significativos para poner sobre el tapete de la discusión pública las necesidades de las mujeres, la discriminación que se esconde aún en muchas legislaciones y lo que hace falta producir y poner en vigencia en materia legislativa para salvaguardar las garantías constitucionales de la igualdad que está enunciada en casi todas las Constituciones de la región.

Quienes nos ocupamos de estos temas coincidimos en calificar la existencia de estas Comisiones como organismos con un potencial realmente estratégicos en los esfuerzos por el logro de la igualdad en los hechos a través del desarrollo de la cláusula constitucional de protección de la igualdad, en el marco jurídico nacional. De aquí que en casi todos los países donde estas Comisiones existen, por lo general reciben, además de las demandas que son de esperar en un régimen democrático, franco apoyo de la sociedad civil organizada de mujeres cuya creciente conciencia política sobre las posibilidades potenciales de las Comisiones en el cambio de la óptica androcéntrica de los organismos parlamentarios, las lleva a darle en numerosos casos, el apoyo técnico que se requiera. El caso más brillante es el de la ONGA<sup>19</sup> brasileña «CFEMEA», que actúa dando apoyo a las y los parlamentarios en lo que se refiere a hacer género

<sup>19</sup> ONGA: Organizaciones No Gubernamentales Autónomas. A diferencia de las ahora en ascenso en ciertos países ONGIG (en Inglés GOINGO) Organizaciones No Gubernamentales Inducidas por el Gobierno. (Banco Mundial: Manual de participación).

inclusivas las leyes, investigar necesidades en materia de legislación, etc., todo ello sin ningún costo para el Congreso de aquel país, ya que es financiada por cooperación internacional.

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

### III Comisión y Agenda: dos caras de la misma moneda

#### 1. Alcances y modalidades del trabajo de las Comisiones

Pensar en una Agenda Legislativa de las Mujeres o agenda para el desarrollo del principio constitucional de igualdad, es decir, en un Programa Legislativo para el periodo de cada legislatura, nos lleva a considerar simultáneamente la calidad y el alcance de la actividad de las Comisiones de los Derechos de las Mujeres, porque el logro de una dependerá lógicamente del éxito del funcionamiento de la otra.

Frente a la tarea de definir e instrumentar la formación de las leyes contenidas en la Agenda o Programa que haya que finalmente elaborar, surge la necesidad de preguntarnos por la misión de la Comisión. La respuesta parece simple de enunciar, considerando que la razón de ser de estas Comisiones está vinculada a los derechos de las mujeres (añadiéndose en algunos casos áreas conexas como la familia y la juventud), cuya normativa es extensa en el marco de las obligaciones de los Estados, las cuales se nutren de la participación efectiva de la mayoría de los Estados de la región en los más importantes Tratados Internacionales de Derechos Humanos y por la existencia de numerosas legislaciones nacionales específicamente dirigida a estos sectores de la población.

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

##### Compromisos internacionales del Estado

- Tratados (Pactos y Convenciones) Internacionales de DD HH.
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Plataforma de Acción. IV Conferencia de la Mujer. Beijing 1995.
- Conferencias mundiales: Ambiente, Derechos Humanos, Población, Cumbre Social, Urbana, etc.
- Cumbres Iberoamericanas de Presidentes y Jefes de Estado. VIª sobre Gobernabilidad Democrática.
- Cumbres Interamericanas de Presidentes: Miami y Chile. Tema 18.
- Acuerdos Subregionales Andinos, G8, etc.
- Redes Lat/Am. y Suram. de Org. Gub. de la Mujer.
- Acuerdos con la Cooperación Internacional, Regional y Bilateral BID, BM, SNU, etc.

##### Compromisos nacionales del Estado

- Constitución Nacional.
- Leyes macro, leyes orgánicas de alcance social y económico general.
- Leyes sectoriales
- Agendas de la sociedad civil organizada.
- Diagnósticos.

Lo de ambas columnas debe ser reflejado directa o indirectamente en las leyes que son las políticas estatales de mayor jerarquía.

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

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

Esto nos lleva a plantear la necesidad de que las Comisiones de los Derechos de las Mujeres se aboquen a la definición de dos agendas: La Agenda Legislativa y su propia Agenda Parlamentaria.

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

Ambas tienen que ver con la misión de la Comisión y responden a dos tipos de preguntas muy concretas:

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

b) ¿Qué debe hacer la Comisión para avanzar sobre la producción de los proyectos de leyes que hayan resultado de una consulta democrática, lograr su discusión efectiva y aprobación, y simultáneamente lo que debe hacer para alcanzar progresivamente la generización<sup>20</sup> o sensibilidad al género o al enfoque de género, del Poder Legislativo, es decir de sus actores, de sus procedimientos, de sus productos?. ¿Qué debemos hacer para incrementar el peso político de la Comisión en los acuerdos y pactos para la producción de las leyes?. (Agenda Parlamentaria).

La primera pregunta obtendrá su respuesta en la Agenda Legislativa a cuya definición se aboque la Comisión respectiva. Las necesidades de esta Agenda respecto a sus contenidos tienen que ver con el examen de la situación real de las políticas estatales, los compromisos del Estado y las demandas y necesidades de las mujeres; por otra

---

<sup>20</sup> En la literatura internacional especializada se ha popularizado una expresión derivada del inglés, "engendered", para significar que se ha incorporado el enfoque de género. Una agenda "engendered" sería una agenda diseñada con perspectiva o enfoque de género, por ejemplo. Simultáneamente, en español y en los círculos especializados se ha venido empleando la expresión "generizar" para significar lo mismo. También se usan en español las expresiones "género inclusivas" o "género sensitivas".

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

parte la propia visión de lo que será el programa legislativo propuesto formalmente por las autoridades de la Asamblea o el Congreso, indiscutiblemente puede dar valiosas pistas sobre las áreas en las cuales hay que trabajar. Valdría la pena investigar regionalmente qué proporción de leyes dirigidas a las mujeres entran en los programas legislativos de nuestros Parlamentos de cara a las demandas de legislación que se plantean.

Por ejemplo en las últimas legislaturas en Venezuela en el Programa presentado por las autoridades de la Asamblea para el primer semestre del año 2001 a 2006 aparecen 82 leyes de las cuales sólo dos corresponden a la Comisión de la Familia, la Mujer y la Juventud. De ellas se aprobó una. Para la nueva Legislatura iniciada inmediatamente, hasta el momento no se plantea ninguna. Es cierto que el número de leyes no habla por si mismo de los asuntos que serán cubiertos, ya que una sola ley puede dar cuenta de muchas situaciones que demandan normativas actualizadas. Sin embargo cuando examinamos el panorama de la necesidades de las mujeres encontramos que lo previsto, al menos en el programa venezolano señalado, se queda corto. Y otro tanto es presumible que esté ocurriendo en otros países.

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

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

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

Vista en la forma que plantea el cuadro, la actividad parlamentaria de las Comisiones es extensa y a menos que se resignen a desarrollar sólo acciones puntuales o adjetivas vinculadas a determinados proyectos de leyes muy concretos, es necesario asumir la necesidad de fortalecer claramente en todo sentido, o construir si fuese necesario, sus capacidades de producción y gestión intra y extra parlamentarias.

	<b>Agenda Legislativa</b>	<b>Agenda Parlamentaria</b>
Factores y procesos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Componentes ideológicos del texto de la ley.</li> <li>• Componentes doctrinarios de la materia de la ley.</li> <li>• Producción de reformas o nuevos instrumentos legislativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de intercambio con sectores sociales.</li> <li>• Procesos de exploración y recepción de demandas de la sociedad sobre determinados temas.</li> <li>• Búsqueda de alianzas y/o consensos parlamentarios.</li> <li>• Seguimiento de la aplicación de las leyes por el Poder Ejecutivo.</li> <li>• Contactos y relaciones con ONGs.</li> <li>• Promoción de las leyes.</li> <li>• Negociación de la aplicación real de la ley con otros poderes.</li> </ul>
Factores y procesos técnicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de los contenidos conceptuales.</li> <li>• Adopción de criterios de género en las leyes. (género en el Mainstream de la legislación).</li> <li>• Mecanismos referidos a la técnica legislativa.</li> <li>• Coherencia con el marco constitucional.</li> <li>• Análisis de factibilidad de los contenidos de la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación comparada.</li> <li>• Procedimientos del proceso de formación de la ley.</li> <li>• Trabajo de Comisiones.</li> <li>• Sensibilización sobre igualdad y criterios de género.</li> </ul>

En tal sentido estimo que sería importante que las Comisiones asumieran con claridad sus fortalezas y debilidades para alcanzar sus metas en materia legislativa. Por ello vale la pena intentar un análisis estratégico del quehacer de cada Comisión en su contexto nacional.

A manera de ilustración, basada en datos cruzados en diferentes países, y sólo como ejemplo de lo que se puede hacer en el diagnóstico estratégico que se propone, se ha elaborado la matriz diagnóstica que se inserta a continuación, que tiene carácter meramente ilustrativo y tentativo y que contiene algunos rubros, que de manera muy preliminar podrían orientar el esfuerzo de las Comisiones hacia el futuro. Las informaciones que se presentan en la matriz diagnóstica, están basadas en hechos que comúnmente se hacen presentes en los casos de algunas Comisiones Parlamentarias de Derechos de las Mujeres en la Región.

<b>Objetivo: Lograr una Agenda Legislativa por los derechos de las mujeres</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<p><b>Oportunidades</b></p> <p>a) Compromiso públicamente manifestado o declarado por autoridades nacionales con elevado rango político, legislativo o administrativo, de apoyar las acciones o leyes a favor de los derechos de las mujeres.</p> <p>b) Marco constitucional sobre el principio de igualdad.</p> <p>c) Antecedentes legislativos de apoyo a la ampliación legislativa de los derechos de las mujeres.</p> <p>d) Compromisos del Estado en materia de derechos humanos a escala internacional y regional.</p>	<p><b>Amenazas</b></p> <p>a) Escaso interés que tienen las diversas fracciones parlamentarias que hacen vida política en los Parlamentos en los temas de las mujeres.</p> <p>b) Procedimientos del Parlamento que discriminan la importancia de las Comisiones y restringen recursos y apoyos políticos a algunas Comisiones entre las cuales generalmente está la de los derechos de las mujeres.</p> <p>c) Agendas disímiles de los factores de poder, en materia de legislación sobre los derechos de las mujeres</p> <p>d) Programa legislativo que tiende a disminuir la temática de igualdad de género o de los derechos de las mujeres.</p>	<p><b>Fortalezas</b></p> <p>a) Grado de compromiso de las y los miembros de la Comisión de los Derechos de las Mujeres.</p> <p>b) Respaldo potencial y/o efectivo de la sociedad civil organizada de mujeres a las iniciativas de la Comisión.</p> <p>c) Experiencia y trayectoria intelectual o política en el tema de algunas y algunos de los miembros.</p> <p>d) Apoyo de factores de poder político extra-parlamentario.</p> <p>e) Antecedentes nacionales de lucha por los derechos de las mujeres que puedan sumarse.</p>
<p><b>Debilidades</b></p> <p>a) Soporte y apoyo técnicos insuficientes para las tareas a cumplir en relación con la adopción del enfoque de género y desarrollo legislativo de los principios de igualdad y de No discriminación.</p> <p>b) Capacidad limitada de producción de proyectos de leyes o de otras tareas legislativas y parlamentarias.</p> <p>c) Capacidades materiales de operatividad, insuficientes: apoyos humanos, documentación, equipo, informática, espacios, locales, etc.</p> <p>d) Capacidades materiales insuficientes para promover, convocar, viabilizar y soportar la convocatoria, consulta y respuesta a la sociedad civil.</p> <p>e) Capacidades financieras de operatividad limitadas.</p> <p>f) Ausencia o bajo nivel de espíritu de cuerpo, conocimiento y experiencia en el tema y/o compromiso en las y los integrantes de la Comisión con el avance legislativo y parlamentario del tema de los derechos de las mujeres.</p> <p>g) Prácticas de exclusión o lealtad por razones político partidistas que pueden restar talentos o mantener ineficiencias.</p>		

No todos los factores negativos anteriormente anotados pueden solventarse con la misma rapidez o facilidad, ni tienen el mismo peso en la eficiencia o ineficiencia de los trabajos de la Comisión. Simultáneamente, los esfuerzos para incrementar las fortalezas y oportunidades pueden exigir tiempos y dinámicas distintas. Se trata simplemente de una aproximación diagnóstica que debe ser ponderada y que proporciona algunas pistas sobre los factores que pueden facilitar o no el trabajo parlamentario de la Comisión para alcanzar los objetivos contenidos en la Agenda Legislativa. Este diagnóstico es un instrumento útil para diseñar la Agenda Parlamentaria en términos estratégicos. Si esta estrategia no se considera seriamente, la eficiencia y eficacia de los trabajos parlamentarios podrían estar seriamente comprometidas.

## IV Aproximación a las posibles prioridades en las Agendas Parlamentaria y Legislativa

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

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

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

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

Desde esta óptica, la sostenibilidad y fortalecimiento de la legitimidad social de los trabajos de la Comisión estarían fuertemente soportados por la construcción de fluidas y eficientes relaciones de consulta, apoyo e intercambio con estas y estos actores mencionados.

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

Tal como señala la venezolana Isolda Heredia de Salvatierra la participación de la sociedad civil se ha convertido en un elemento capital de éxito en estos procesos tanto en la etapa pre-legislativa, como en las fases legislativa y post-legislativa. Esta misma autora, cita los casos de países con fenómenos y procesos similares tales como Argentina, España, Costa Rica, México, República Dominicana y Venezuela<sup>21</sup>.

Salvatierra señala que:

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

<sup>21</sup> Heredia de Salvatierra, Isolda: *Rompiendo paradigmas en el Proceso de Formación de las Leyes. Los modos de legislar de las mujeres en Venezuela*. Tesis de Doctorado en elaboración. Inédita. Caracas. 2001. Se cita con autorización de la autora.

Por otra parte, sabemos que las necesidades e intereses de las mujeres, vinculados a la superación de situaciones o condiciones discriminatorias, se convierten en issues de género o asuntos de género a ser incluidos en las agendas públicas, cuando se convierten en reclamos o demandas políticas. De hecho, como lo afirma Nancy Fraser<sup>22</sup>, el tema de las necesidades representa un medio para debatir demandas políticas y en el caso de las mujeres sus necesidades, elaboradas simbólicamente, se convierten en formas de cuestionar las desigualdades. Esta conversión de las necesidades en demandas, sólo es posible con un ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres, es decir con su presencia comprometida en los espacios públicos consagrados o los que la propia sociedad civil cree y desarrolle legítimamente para expresar su voz y manifestar sus acciones políticas. Esta dinámica de mayor compromiso de la sociedad civil organizada de mujeres, está dando lugar al surgimiento de la creación de observatorios de los derechos humanos de las mujeres en algunos países de la región, cuyas tareas de monitoreo de la legislación está rindiendo excelentes frutos<sup>23</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>22</sup> Fraser, Nancy: *La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista - feminista de la cultura política del capitalismo tardío*. Revista "Propuestas". No. 3. Diálogo Sur-Norte. Lima. Agosto 1994.

<sup>23</sup> A manera de ejemplo puedo citar la creación del Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres que realiza un monitoreo permanente de las políticas estatales y gubernamentales con referencia a los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos de las mujeres por el Estado venezolano.

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

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

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

Este vínculo es igualmente estratégico para garantizar la efectiva formulación y posterior aplicación de las leyes, sobre todo cuando son leyes que intentan romper paradigmas principistas y procedimentales del derecho, tradicionalmente entendido. En América Latina, los sistemas legales fincan sus raíces en el derecho romano y europeo continental que, además de recoger la impronta de la tradición griega discriminatoria, mantienen la tradición idealista que privilegia el valor de la norma sobre el agente que la interpreta y aplica. Esto es una distorsión de la realidad ya que, las y los jueces son parte de una institución social el Poder Judicial, que le dan vida, como son las Cortes o Tribunales Supremos de Justicia, otros Tribunales y Juzgados, las Escuelas Judiciales, entre otros. En tal sentido, tal como lo señala Douglas North<sup>24</sup>, premio Nóbel de Economía en 1993, y creador de la Escuela del Neo-institucionalismo, las organizaciones institucionales no son sólo estructuras y prácticas, sino que además están integradas por agentes, es decir, personas, las y los individuos que actúan e interactúan y que a su vez llevan a las prácticas y al contexto institucional en alguna medida, sus propias variantes personales. A esto hay que añadir la existencia en las instituciones y sus organizaciones de un orden de género (gender order) que refleja los paradigmas prevalecientes sobre los géneros y sus posiciones y relaciones y que se trasvasa explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente en la estructura, prácticas y actores y actrices de las organizaciones institucionales<sup>25</sup>.

No es difícil reconocer que en nuestra sociedad latinoamericana y caribeña, el orden de género y el Ethos del Poder Judicial es franca y abiertamente masculino y más allá

<sup>24</sup> Douglas North, *Institutions. Institutional change and economic performance*,. Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.

<sup>25</sup> Para una ampliación sobre este tema se puede consultar: García Prince, Evangelina: "Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Accesible en: [http://webs.uvigo.es/pmayobre/download\\_libros/evangelina\\_garcia\\_price/genero\\_y\\_politicas\\_publicas\\_evangelina.doc](http://webs.uvigo.es/pmayobre/download_libros/evangelina_garcia_price/genero_y_politicas_publicas_evangelina.doc)

como señala Alda Facio representa junto con todo el sistema del derecho, al patriarcado. Como dice contundentemente esta autora:

*«El discurso del derecho es entonces una forma de hablar, pensar y actuar sobre las mujeres, los hombres y las relaciones entre ambos. Mientras el discurso sea patriarcal, las mujeres seremos discutidas, descritas y tratadas por el derecho de manera subordinada a los intereses de los hombres». <sup>26</sup>... «el derecho es el patriarcado»<sup>27</sup>.*

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

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

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

<sup>26</sup> Facio, Alda: *La modernización de la Administración de Justicia y la igualdad de género*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

<sup>27</sup> Facio Alda: *Cuando el género suena cambios trae*. La obra se puede bajar electrónicamente desde <http://www.ilanud.or.cr/publicacion1999-03.htm>

*«En la investigación trabajamos bajo el supuesto de que las decisiones judiciales no sólo son políticas, sino que además contribuyen a establecer la tendencia política del sistema jurídico. Consideramos que los estrados judiciales son escenarios de confrontación política en los que se distribuyen recursos económicos y simbólicos y por tanto es indispensable conocer su funcionamiento»<sup>28</sup>.*

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

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

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

<sup>28</sup> THEMIS: Cuerpo y Derecho. Legislación y Jurisprudencia en América Latina. Informe de investigación. Editorial THEMIS. 2001. España.

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

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

Por otra parte, sólo con un vínculo eficiente con las Comisiones en las cuales se hacen presentes las diversas fracciones políticas, se pueden dar a conocer los esfuerzos y ganar adhesiones para los proyectos de la Comisión por la vía de la cooperación y la negociación, lo cual puede redundar en la posibilidad de tejer los acuerdos intra parlamentarios necesarios.

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

*«La experiencia ha demostrado que la posibilidad de obtener el respaldo de los diputados y las diputadas es mayor cuando se trata de proyectos de ley que tienen un fundamento proteccionista. Conforme las medidas se proponen un empoderamiento individual o colectivo por parte de las mujeres, disminuyen las posibilidades de apoyo desde los puestos legislativos»<sup>29</sup>.*

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

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

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

<sup>29</sup> Ana Elena Badilla y Lara Blanco: *De lo Posible y Oportuno a lo Justo y Necesario: La Incidencia del Movimiento de Mujeres en la Elaboración de las Leyes*. Revista Parlamentaria: Vol. 4 No. 3 Diciembre, 1996, San José. Costa Rica. [www.ops.org.ar/publi-45/indice.htm](http://www.ops.org.ar/publi-45/indice.htm)

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

La sociedad civil comprometida y dispuesta a cooperar con el tema es una reserva de capacidades, inapreciable en todo su valor, que puede ser ganada para las tareas. Sin embargo es necesario contar con cuadros relativamente seguros y estables de apoyo y asesoría calificadas con adecuadas capacidades teóricas y experiencias técnicas y en materia de negociación de acuerdos políticos y sustantivos, que tengan a su cargo la realización de los estudios de factibilidad legal y de otros tipos, produzcan los papeles de trabajo correspondientes a los proyectos, gestionen los requisitos de técnica legislativa, y demás tareas que implica la redacción y gestión parlamentaria de los proyectos. Esta tarea ya se viene adelantando en varios parlamentos regionales. Aparte del caso de CEFEMEA, en Brasil que ya hemos señalado, hay capacidades que apoyan el trabajo parlamentario en países como Argentina, Costa Rica, parcialmente en México, El Salvador, Ecuador, Panamá y algunos otros, por no mencionar lo que en este sentido se hace en algunos otros lugares del mundo, con gran éxito como en algunas Comunidades Autónomas de España. A esto hay que añadir que instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas han venido promoviendo este tipo de iniciativas en sus esfuerzos de modernización del Estado y ampliación de las capacidades de los Poderes Públicos.

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

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

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

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

Esta es una tarea tradicional en todas las Comisiones Parlamentarias, pero que escasamente se hace en las Comisiones de los Derechos de las Mujeres, como una activi-

dad sistemática. Y esto es una falla importante. La vigilancia y reclamo de las actuaciones del sector público y de la iniciativa privada en relación con el acatamiento a las disposiciones legales a favor de la igualdad, deberían formar parte de las tareas parlamentarias permanentes de la Comisión.

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

## **2. La Agenda Legislativa**

### ***a) Algunas leyes que parecen prioridades en nuestros países***

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

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

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

Desde 1993 la Organización Panamericana de la Salud, OPS, en cooperación con otras organizaciones como: la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Comité Latinoamericano por los Derechos de la Mujer (CLADEM), IPAS, ISIS Internacional, el Grupo Parlamentario Interamericano y el Center for Reproductive Health ha venido desarrollando con el apoyo de numerosas expertas de la región la definición de un «Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres», que en su formato definitivo está a punto de ser publicado. Dicho modelo, del cual ya ha circulado una primera versión a través de la página web de OPS, ha sido sometido a prueba antes de la versión definitiva en varios países de la región con resultados que califican al modelo como de gran utilidad por su flexibilidad y riqueza. Este puede ser un importante apoyo en los esfuerzos mencionados en este párrafo, ya que dicho modelo contiene, además de las bases conceptuales y técnicas de leyes y otras políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres, un importante y muy completo señalamiento acerca de los componentes claves en leyes y otras políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres y sobre las metodologías de monitoreo y evaluación de dichas leyes y otras políticas.

3) Para muchas y muchos que nos ocupamos de estos temas, un asunto que aparece con creciente fuerza en el panorama, se refiere a la necesidad de que existan legislaciones dedicadas a desarrollar los principios de igualdad y no discriminación que consagran las Constituciones nacionales. Leyes de igualdad o leyes que desarrollen coherentemente criterios generales de orientación en relación con los derechos de las mujeres y el alcance de la igualdad y no discriminación establecidos. En la región hay antecedentes en leyes de igualdad o de igualdad de oportunidades como las de Costa Rica, Panamá, Venezuela, Honduras, Colombia, Perú, entre otros. Al margen de la calidad de las leyes existentes en la región, que han sido evaluadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en los casos de Costa Rica, Panamá, Honduras y Venezuela<sup>30</sup>, parece estar fortaleciéndose el criterio de que es necesario desarrollar una legislación que brinde criterios unificadores para la interpretación de disposiciones que están dispersas en los marcos legislativos de los Estados nacionales. Las leyes de igualdad aparecen en este momento como un soporte estratégico para desarrollar ampliamente los criterios que permiten interpretar la cláusula constitucional de protección de la igualdad. Esto es extremadamente importante en nuestra región donde no existe tradición reflexiva en materia de doctrina jurídica o Filosofía del Derecho que haya elaborado en profundidad comprensiones actualizadas sobre el principio de igualdad, tal como se presenta en el debate jurídico en otros países y como comienza a aparecer en la jurisprudencia más reciente que han aceptado el

---

<sup>30</sup> Estas evaluaciones pueden conocerse entrando en la página web del IIDH: <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/> Evaluación de Ley venezolana de Igualdad en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_819498281/Legislacionigualdad/venezuelafinal.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_819498281/Legislacionigualdad/venezuelafinal.pdf)

criterio de la diferencia como un ente a través del cual hay que brindar interpretaciones menos formales y absolutas a dicho principio.

*«El gran desarrollo que en materia filosófica y legal han alcanzado las nuevas interpretaciones sobre igualdad y justicia en conexión con la democracia y la ciudadanía, se refleja en muchos de los más recientes Pactos y Convenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como en las más actualizadas propuestas del Derecho Positivo de alcance nacional. Todo esto ha puesto de manifiesto que en la sociedad somos desigualmente iguales, para referirnos al hecho de que la igualdad establecida en los dispositivos constitucionales y legales no genera por su mera enunciación, condiciones equivalentes entre las y los ciudadanos para acceder a las dimensiones materiales y simbólicas que les garantizan la auténtica ciudadanía»<sup>31</sup>.*

Las leyes de igualdad pueden tener diversos propósitos, pero generalmente, lo que se está planteando con mayor fuerza es brindar bases orgánicas a la interpretación de los criterios que otras legislaciones nacionales estipulan, para que las tradiciones androcéntricas no lesionen los derechos de las mujeres o crear nuevas disposiciones que den sentido completo y factibilidad real a la cláusula constitucional de igualdad. Por otra parte son el instrumento ideal para sentar las bases de las políticas de igualdad fundamentadas en estrategias de mainstreaming de género o transversalización de género como son comúnmente conocidos estos enfoques<sup>32</sup>.

4) Tras las señaladas: Protocolo Facultativo CEDAW, leyes sobre violencia y leyes de igualdad, las prioridades de la Agenda Legislativa, parecen privilegiar la consideración de la normativa relacionada con la salud sexual y reproductiva, cuyas condiciones reales en la región son críticas en muchos sentidos y muy contradictorias y atrasadas en otros, cuando no completamente abandonadas.

En la investigación regional adelantada por Themis sobre «Cuerpo y Derecho», ya citada, se pone de manifiesto la prioridad de atender esta área de problemas y algu-

<sup>31</sup> García Prince, Evangelina: *Algunas notas para apoyar la reversión de la Sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela sobre la decisión del Consejo Nacional Electoral (marzo del 2000) que eliminó la cuota de participación política de las mujeres establecida en la Ley del Sufragio y Participación Política*. Mimeo. Caracas septiembre 2000.

<sup>32</sup> Ampliación sobre el peso de las leyes de igualdad en la definición de las políticas de igualdad, puede ser consultada en: García Prince, Evangelina: *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. [http://webs.uvigo.es/pmayobre/descargar\\_libros/evangelina\\_garcia\\_price/genero\\_y\\_politicas\\_publicas\\_evangelina.doc](http://webs.uvigo.es/pmayobre/descargar_libros/evangelina_garcia_price/genero_y_politicas_publicas_evangelina.doc)

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

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

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

### ***b) Leyes de igualdad: algunas anotaciones preliminares***

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

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

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

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

- La ley debería superar las legislaciones existentes que poseen un propósito de igualdad o al menos no debería desmejorar ese status. Debe ser superior en todo sentido, actualizada y si se quiere paradigmática respecto a las legislaciones y políticas que de ella deban derivarse.
- Una de las exigencias más significativas que se plantea sobre esta ley es el desarrollo de los principios de igualdad y de no discriminación, cuya conjunción necesaria, en opinión de los más destacados tratadistas internacionales sobre derecho constitucional en este momento, constituye la cláusula más efectiva que protege a la igualdad. El desarrollo de ambos debería, en nuestro criterio, estar fundamentado en una clara idea del sentido que hay que darle al principio de igualdad de cara a los planteamientos que se han venido desarrollando, sobre todo en los últimos 30 años, en el derecho constitucional y a partir de las propuestas y transformaciones que constituyen el debate sobre el tema en materia de Filosofía Política, Teoría de la Justicia y Filosofía del Derecho en las diversas perspectivas incluyendo la feminista.
- En este sentido, en muchos de nuestros países, en las instancias a cargo de la administración de justicia, no parece funcionar la debida actualización que conviene a las mujeres. La Constitución y los Tratados Internacionales contienen

conceptos con los cuales la Judicatura podría no haberse enfrentado frecuente o actualizadamente o quizás lo ha hecho desde perspectivas superadas en la doctrina, mas no en la práctica jurídica. Ej: «medidas positivas», «prohibición de la discriminación», etc. Podemos afirmar que inclusive, en ciertos casos donde tal cláusula existe explícitamente, se mantienen criterios en contra<sup>33</sup>. Es pues necesario que estos conceptos queden claramente señalados en sus concepciones más actualizadas de manera que las normas que contiene sean cabalmente comprendidas y se admitan muchos de los mandatos, realmente transformadores, que sin duda deberá contener esa ley.

- Por otra parte es necesario que la ley refleje y desarrolle sistemáticamente los derechos contenidos en la Constitución y los compromisos del Estado Venezolano con los Tratados Internacionales y los Acuerdos suscritos en Conferencias Internacionales.
- La ley, debe contemplar en su fundamentación o exposición de motivos lo que se propone en forma clara y precisa en sus principios y conceptos básicos. Debemos recordar que las leyes son políticas de Estado y como tales, matrices principales para las políticas gubernamentales, ya que proporcionan objetivos y conceptos a las políticas. Esto es especialmente importante en los planes de gobierno, donde los conceptos que se empleen deben ser coincidentes en su significado con los que se dan en la ley. En el caso de la ley que nos ocupa, por la novedad de sus contenidos, especialmente por lo que supone el desarrollo de los principios constitucionales, es crítico para los derechos de las mujeres que se entienda lo que suponen asuntos como igualdad, paridad, medidas positivas, discriminación directa, discriminación indirecta, enfoque de género, políticas de igualdad y algunos otros que puedan ser parte del articulado. Esto obliga a la calidad conceptual de la exposición de motivos y a la claridad de la primera parte del articulado de la ley, que deberá desarrollar como normas en los artículos correspondientes, lo que se dice en la exposición que precede.
- Si se tratara de una ley de carácter orgánico, es importante se abarquen todas las áreas problemáticas, cuidando no caer en lo maximalista.
- Conviene igualmente desarrollar señalamientos normativos sobre áreas sustantivas que se refieran a sectores de hechos que afectan a las mujeres en el orden de los derechos consagrados constitucionalmente o en la CEDAW, por ejemplo. En este sentido la ley debe desarrollar claramente los criterios y elementos doctrinarios que no estén contenidos o aparezcan muy sintéticamente

---

<sup>33</sup> Una clara demostración de lo dicho puede verse en algunas de las ponencias presentadas en el Tercer Congreso venezolano de Derecho Constitucional. Ver: El Derecho Constitucional en el siglo XXI. Universidad de Carabobo. Instituto de Derecho Comparado. Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. Editorial de Símbolo Publicidad. Valencia. 1993.

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

expresados en la Constitución, o en el andamiaje normativo que sustenta la garantía de estos derechos en las obligaciones del Estado.

- Deberían resolverse en esta ley ciertos hechos que pueden ocasionar inconsistencia en la garantía de los derechos por parte de los órganos del Estado, por ejemplo donde hay superposición de funciones en órganos del Estado. Por ejemplo la existencia de una Defensoría de la Mujer y una Defensoría de Derechos de carácter general, por citar un posible caso.
- La ley debería dar lugar a la rearticulación de las leyes preexistentes de carácter especial o sectorial en lo que atañe a derechos específicos que afectan las necesidades e intereses de las mujeres. Esto conviene hacerlo con carácter proactivo y mejorando las deficiencias que se detecten en las leyes sectoriales.

### *Algunas reflexiones finales*

A partir de los cuatro grandes temas legislativos señalados anteriormente, la Agenda Legislativa puede ser enriquecida desde diferentes vertientes que tocan con las necesidades y prioridades nacionales. Es indudable que si las Comisiones de los Derechos de las Mujeres son fortalecidas parlamentariamente en los términos que hemos señalado, las tareas de convalidación de los instrumentos legislativos, con los compromisos internacionales y regionales de derechos humanos, con la Constitución y con los criterios de género, ampliarían esta Agenda a la consideración de un significativo número de leyes. Esta es, en nuestro criterio, una prioridad que nos sacaría de la tradición de aprobar en una legislatura unas cuantas (generalmente pocas) leyes directamente relacionadas con asuntos específicos de las mujeres o de la igualdad, mientras que el resto de la legislación se sigue discutiendo y aprobando con terribles mandatos excluyentes, subordinantes o discriminatorios para las mujeres, con ausencia evidente de una perspectiva de igualdad y del enfoque de género.

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

En este sentido, tenemos conciencia de que las leyes son apenas una parte del logro de la igualdad y de la superación de la subordinación. Está muy claro para nosotras que las mega estructuras que conforman al Estado, responden a una cultura que solo

ha significado opresión para las mujeres, pero ello no puede ser el motivo que nos conduzca a continuar dejando en manos de los selectos grupos masculinos que dominan los Parlamentos nacionales, dictar el ordenamiento normativo que regula la vida de las mujeres.

Tal como señala la jurista argentina Haydee Birgin, si bien durante algunos años hemos vivido trabajando tras la ilusión jurídica y lo que ella denomina el «fetichismo de la Ley», en la creencia de que las leyes arreglarían las realidades de la desigualdad, hoy estamos plenamente conscientes de los abismos que a veces separan a la igualdad formal o de derecho de la igualdad sustantiva o real o de hecho. Birgin dice al respecto lo siguiente<sup>34</sup>:

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

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

<sup>34</sup> Haydée Birgin: Argentina: De la Certeza a la Incertidumbre. Texto tomado en [www.lolapress.org/elec1/artspanish/birg\\_s.htm](http://www.lolapress.org/elec1/artspanish/birg_s.htm)

## SENTIDO Y CONTENIDOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA...

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