

**DEFECTOS INSTITUCIONALES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS CONVENCIONES
SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS
DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
(CEDAW-ONU y DE BELÉM DO PARÁ-OEA)**

**MEDICIÓN JURIMÉTRICA DE LA REGIÓN
LATINOAMERICANA**

Dr. Edgardo Buscaglia

Profesor Invitado, ITAM

**Director, International Law and Economic Development Centre
Universidad de Stanford y Asesor de UNITAR**

Objetivos de esta Presentación

- Comparativos Internacionales de cumplimiento con la CEDAW-ONU y con la Convención de BELÉM DO PARÁ-OEA
- Brechas entre las leyes en los libros y las leyes en acción implementadas
- Identificar áreas de mejoramientos en el combate contra la discriminación como precursor y fuente de violencia focalizada

Formas de Discriminación y Violencia Social Focalizada

- La discriminación sistemática contra la mujer, en sus diferentes manifestaciones, se traduce en sistemática violencia psicológica, física, y sexual social contra la mujer.



- **El Art. 1 de CEDAW requiere prohibición de discriminación contra la mujer.**

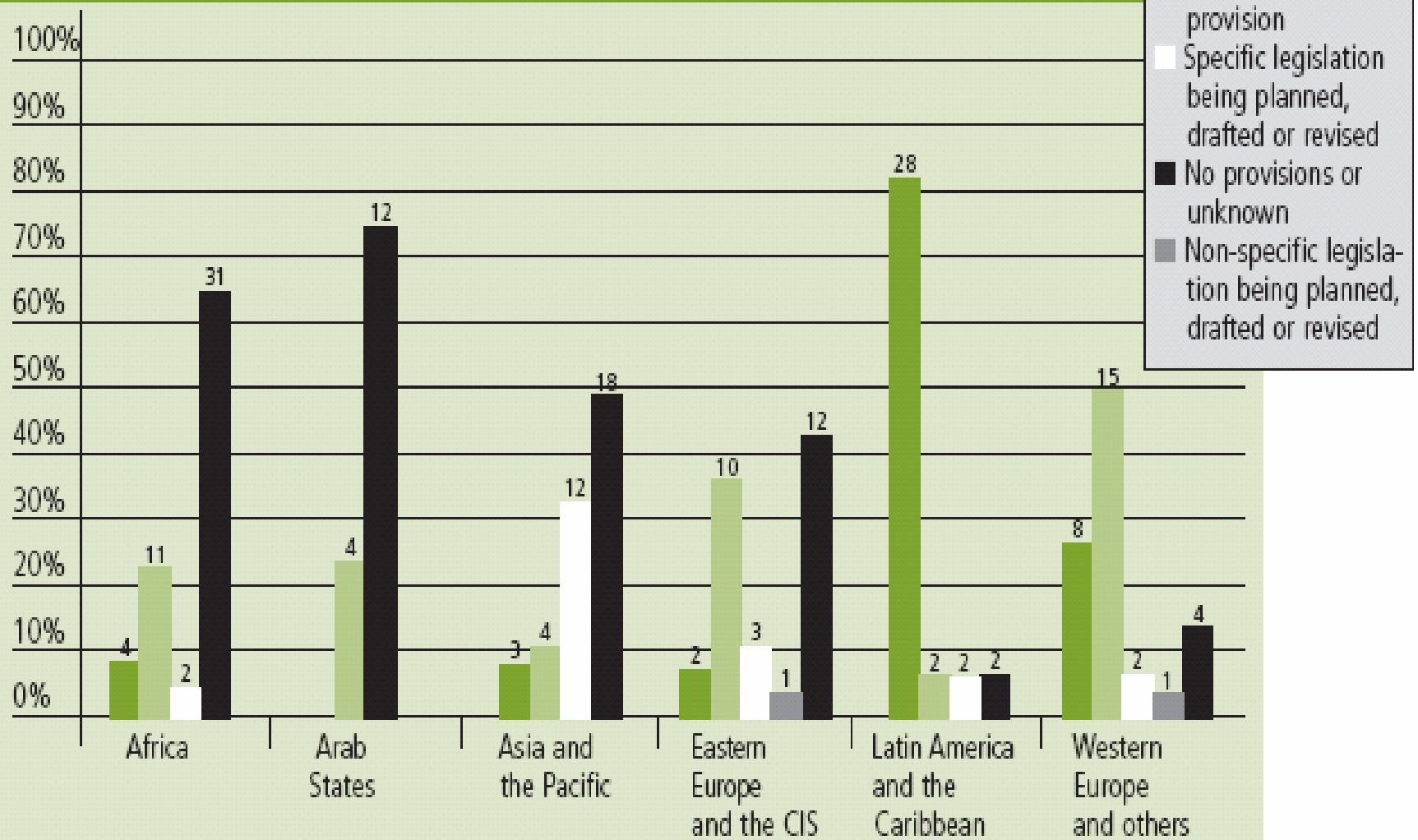
A los efectos de la CEDAW, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

- Persisten en la legislación civil, laboral y penal discriminaciones directas que afectan a las mujeres y que configuran un incumplimiento de lo anterior, y del artículo 2 de la CEDAW (que trata sobre la erradicación de medidas que contemplen trato desigual). Estas discriminaciones se dan en el ámbito jurídico de la mayoría de los países de Latinoamérica.

- No existe en las legislaciones internas del 37 por ciento de los países de Latinoamérica una definición de lo que debe entenderse por discriminación contra la mujer, ni existe una tipificación legal de las formas de discriminación contra la mujer que permita su sanción penal y recursos en materia civil.
- Por lo tanto, NO se cumple en la práctica con la obligación de aplicar directamente la definición del Artículo 1 de la CEDAW en los casos judiciales y administrativos que traten sobre los derechos de las mujeres.

AREA GEOGRÁFICA	Violencia Contra la Mujer % de cambio del ICSV y del IVAW Surveys % de Cambio 1996-2000-2004	% Indice de Desarrollo Humano de la ONU (salud, educación, alfabetización, e ingreso per capita) % de Cambio 2000-2005	Indice de Gobernabilidad Judicial % de Cambio 2000-2006
Europa Central y Oriental	- 2.6	5.7	10.9
Asia Central	10.2	-3.7	-5.1
Sudeste de Asia	- 1.7	3.2	2.8
Región Latinoamericana	3.2	-2.1	- 5.3
Medio Oriente	12.4	-27.2	-16.3
Africa (Norte-Sub- Sahara)	13.1	-26.7	-17.9

Domestic Violence Legislation



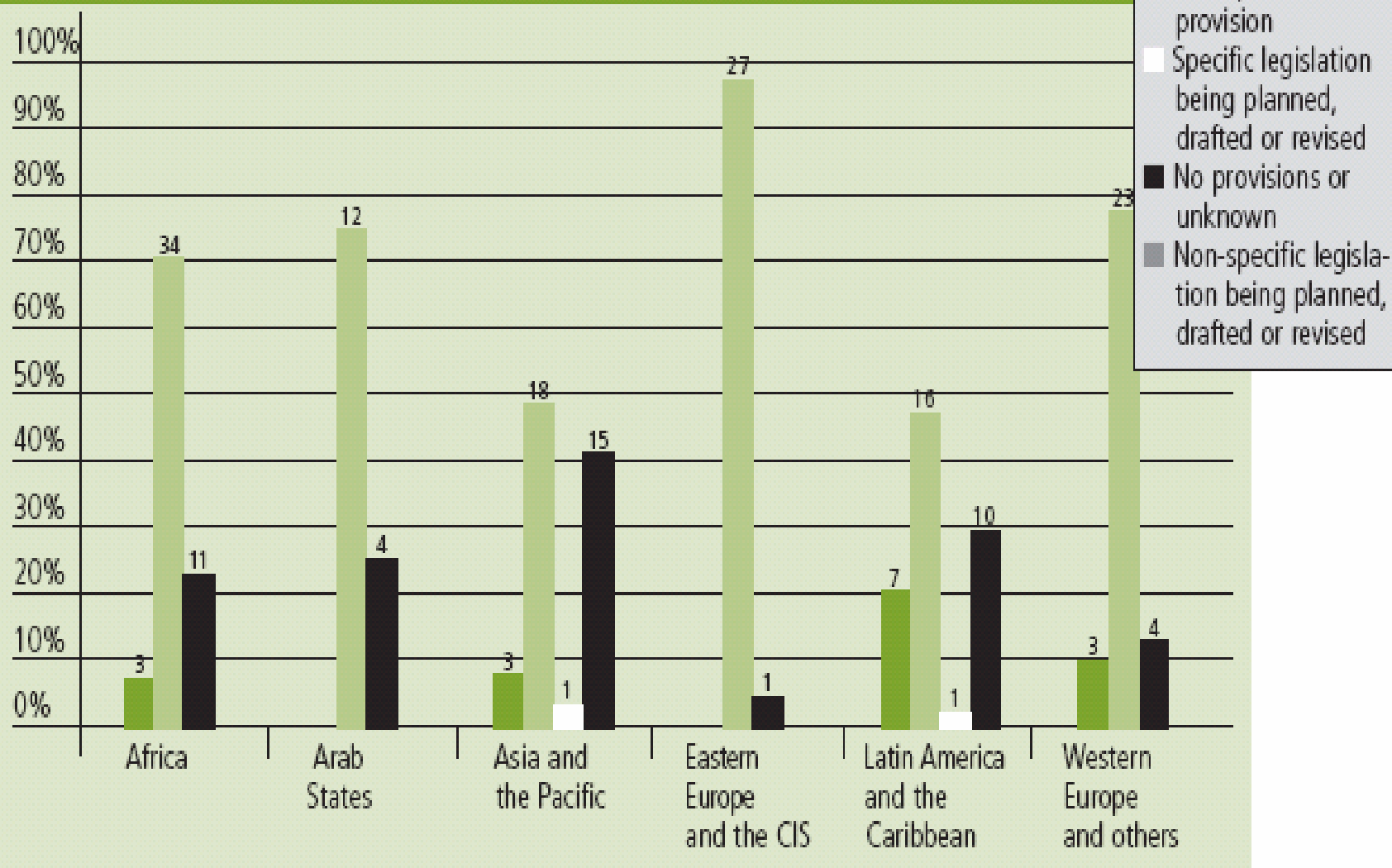
VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA

- La violencia doméstica contra la mujer es abordada explícitamente en los marcos legales teóricos de 28 países de nuestra región.
- Si bien estas leyes han facilitado las denuncias como puntos de referencia jurídicos, las *Encuestas sobre violencia doméstica e familiar* realizadas por la ONU y por centros de estudios académicos demuestran que las tasas de violencia doméstica han aumentado significativamente en algunas regiones que no han implementado instrumentos jurídicos para combatirla y prevenirla;
- y que se necesita difundir información y difusión sobre las obligaciones de los Estados respecto a este problema.

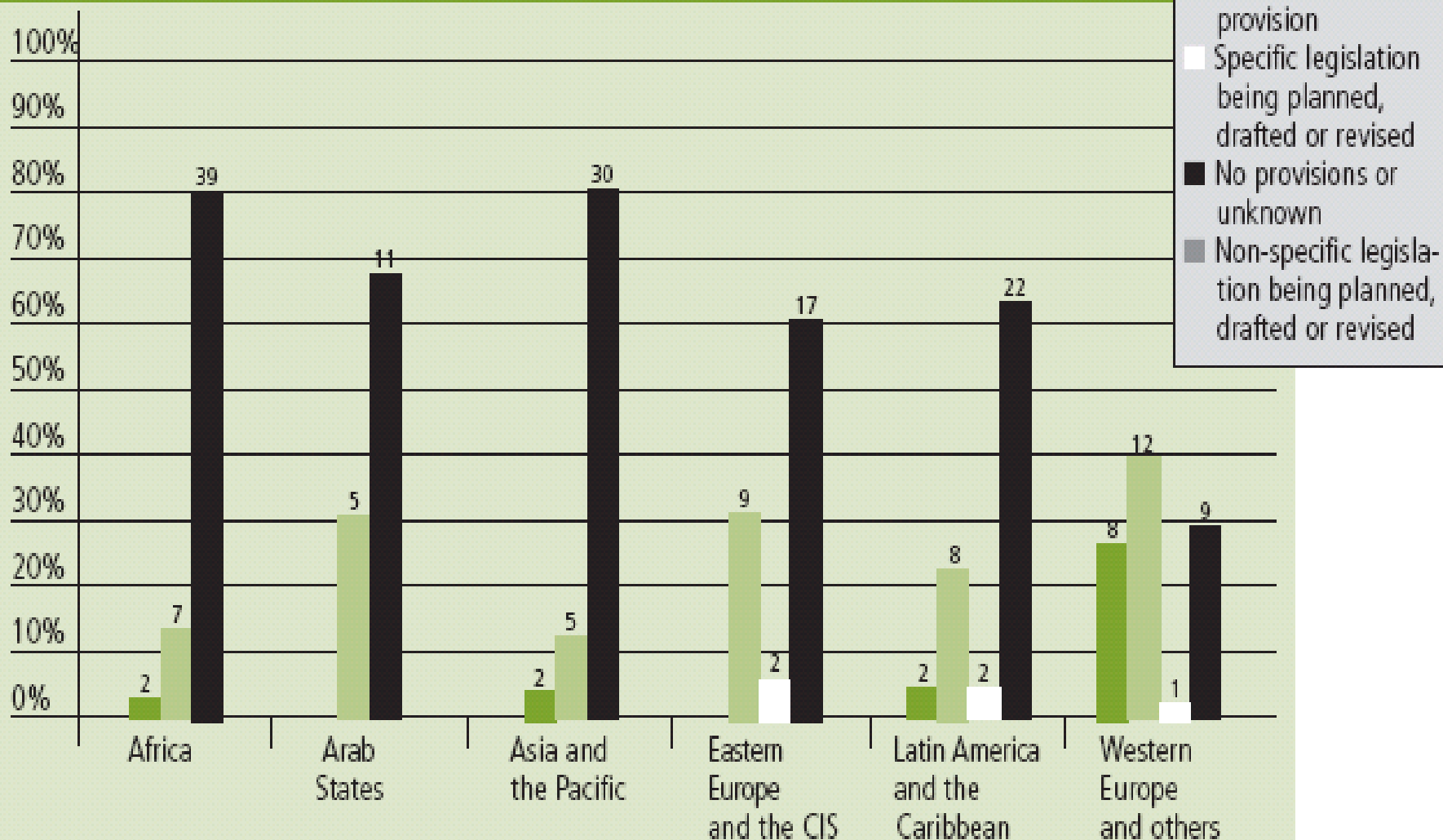
VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA (cont.)

- Sin embargo, en 7 de los 28 países la violencia doméstica está castigada con multa, y para su configuración judicial deben reunirse los requisitos de habitualidad (reiterada), violencia física y ser persona conviviente. Esta disposición contraviene la Convención de Belem Do Pará y la CEDAW (Art. 17) pues los códigos penales suponen que cuando la violencia no es “habitual” tampoco es delito.....
- y el hecho de que solo se apliquen multas, deja al arbitrio del juez establecer el monto. Y por sobre todo abre posibilidades al victimario de tomar represalias en contra de las mujeres víctimas que denuncien estos hechos”

Rape and Sexual Assault Legislation



Sexual Harassment Legislation



VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA

(cont)

- Los Códigos Penales vigentes en una mayoría de los países de LA establecen sanciones específicas contra la trata y explotación de la mujer: Por ejemplo, el Código Penal de Paraguay establece que “el comercio sexual libre entre personas adultas y la prostitución voluntaria no constituyen delitos penales, pero sí la trata de personas” (art. 129), el proxenetismo (art. 139) y la rufianería (art. 140).
- Sin embargo, algunos países de nuestra región aun no establecen sanciones penales para el que participa como “cliente” en situaciones de explotación sexual comercial infantil y adolescente.”
- Casos similares se observan en un 37 por ciento de los países de LA.

VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA

(cont.)

- A pesar de que se han realizado denuncias concretas de víctimas de tráfico, los sistemas judiciales de nuestra región no han sido eficaces en la sanción a los principales imputados,
- siendo uno de los obstáculos para la sanción la existencia de cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas (corrupción) y ausencia de jueces/fiscales bien capacitados conjugado con la pobre gobernabilidad judicial.
- Es así que no se cumple con el Art. 6 de la CEDAW

REPRESANTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

- La experiencia internacional indica que el éxito en el combate contra la discriminación sufrida por un grupo social (por razones de género, raza, religión, etc.) requiere un significativo aumento “catalizador” en la representatividad política de este mismo grupo a todo nivel de las instituciones del Estado. “Cuerpo de mujer no garantiza conciencia de género”

REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

- Una de las medidas adoptadas para la aplicación de la Convención es la creación de mecanismos de la mujer, como secretarías o institutos ” dentro de los poderes ejecutivos, con facultades específicas para aplicar las convenciones en el ámbito interno, y garantizar desde el Estado la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las políticas públicas (esto sería una mejor práctica internacional)
- Sin embargo, al momento de implementarse, no se le asignan recursos presupuestarios adecuados para el cabal funcionamiento de estos mecanismos, sus equipos técnicos de monitoreo y recursos humanos experimentan una gran debilidad/variabilidad de apoyo institucional ante los cambios de gobiernos, lo que conlleva el incumplimiento de la recomendación efectuada por la CEDAW en su Art. 3.

REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

- La mayoría de los gobiernos que asumen no establecen ningún mecanismo de consulta **SISTEMÁTICA** y **FORMAL** con organizaciones de mujeres para así definir nombramientos en cargos muy sensibles para las demandas de igualdad de género, tal como se indica en el inciso 27 de la Recomendación General N° 23 del Comité CEDAW y en su Art. 9.

REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

- En la mayoría de los países de Latinoamérica se explicita que las acciones positivas destinadas a superar desigualdades injustas no serán consideradas discriminatorias sino igualitarias y se establece la obligación del Estado de promover el acceso de la mujer a las funciones públicas.

REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

(cont.)

- **En cuanto a las legislaciones electorales, algunos países de Latinoamérica contemplan artículos que prohíben la discriminación en la propaganda política y electoral, se establecen la elaboración de padrones diferenciados por sexo y, a partir de CEDAW, se pusieron en vigencia cuotas mínimas para mujeres en las listas de representación popular presentadas en elecciones partidarias.**
- **Esta es la única cuota de acción positiva que ha sido implementada por siete estados de Latinoamérica con las siguientes fallas y/o limitaciones:**

REPRESNTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN

(cont.)

- a) Al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan al nivel de un 20% de mujeres;
- b) Debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad.
- c) Su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños en juego son pocos.
- d) El escaso porcentaje obligatorio para los partidos es *de facto* manejado como un techo para las candidaturas femeninas.

REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN (cont.)

- **Un tema de flagrante discriminación para el acceso de mujeres a cargos públicos electivos es la falta de garantías y protección por maternidad, citada en la CEDAW bajo el artículo 1 y 8 de la Convención.**
- **Se alega en algunos países (e.g. Bolivia y Paraguay) que las protecciones del Código Laboral no son extensibles a las mujeres electas para la función pública. Ello significa que la maternidad es un impedimento para las mujeres en espacios de poder electivos. Es un antecedente que sin dudas puede llegar a desalentar a cualquier mujer en edad reproductiva, y con deseos de tener hijos, a postularse a procesos electorales.**

SISTEMA ECONÓMICO DISCRIMINATORIO

- **Si bien los países de Latinoamérica cuentan con un marco jurídico más favorable que el resto del mundo en desarrollo, en la práctica, por diversas razones, no poseen una política eficaz de acción positiva para acelerar el logro de la igualdad en el mercado laboral.**
- **En general predominan políticas públicas con un enfoque jurídico ó programático puramente formal, medidas que no guardan conexión programática entre sí, y que no son suficientes para lograr una igualdad sustantiva.**

SISTEMA ECONÓMICO DISCRIMINATORIO

- **En el ámbito rural y urbano, la mayoría de los países demuestran un nivel de discriminación en los mercados laborales (empleo) – Por Ejemplo, el derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo y el derecho a igual remuneración, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;**
- **Altos niveles de discriminación socioeconómica contra la mujer, especialmente en zonas rurales. Por ejemplo, el derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;**
- **Ausencia de implementación de políticas operativas que erradiquen lo anterior a través sanciones severas al sector privado;**
- **Violando así los artículos 11, 13, y 14 de la CEDAW**

SISTEMA ECONÓMICO DISCRIMINATORIO

- **Violatorio al Art. 14 del CEDAW, disparidades en el acceso a los recursos económicos – limitaciones a la tenencia de la tierra para así tener acceso al crédito prendario – limitan la autonomía económica de la mujer.**
- **Existe en Latinoamérica un 43% de créditos prendarios negados a hombres comparado a un 82% negado a mujeres (debido, en parte, a la informalidad en la tenencia de tierras y otros recursos de capital).**
- **Esta restricción en el acceso a los recursos productivos afecta negativamente la productividad del trabajo femenino, acrecentando las causas que provocan la feminización de la pobreza.**

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA

- ***Políticas de empleo deficientes* y altas tasas de desempleo y subempleo en donde resalta una clara tendencia a la feminización de la pobreza.**
- **En las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y de la desigualdad, los Estados no incorporan la perspectiva de género en las políticas públicas de en un setenta y dos por ciento de los países de LA.**
- **El derecho a la seguridad social no es cumplido por los estados. El sistema de protección social no llega ni al 20% de la población de mujeres empleadas en Latinoamérica. Trabajadoras del sector rural e informal, en general, no acceden a ningún sistema de seguridad social.**
- **Todo esto es violatorio del Art. 11 CEDAW**

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA

(cont.)

- En este contexto, no existen medidas operativas de respuesta estatal ante estas situaciones en quince (15) países de la región.**
- Por ejemplo, los programas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no cuentan con un programa específico de prevención, protección o reinserción para víctimas de tráfico con fines de explotación sexual.**

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- **Los Estados deberían aplicar medidas especiales para las poblaciones étnicas monolingües mayoritarias (por ejemplo, quechua o guaraní) en la franja de pobreza extrema de los países andinos, así como para los grupos no alfabetizados, entre los cuales hay una aún mayor proporción de mujeres;**
- **No existen versiones oficiales publicadas en el Registro Oficial de la CEDAW en estos otros idiomas que son, como en Paraguay, lengua oficial del Estado además del español, en la que deben publicarse todas las leyes.**

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- Los censos nacionales indígenas también revelan bajos índice de alfabetización de este grupo poblacional. Las mujeres indígenas analfabetas representan el 53% del total de los que nunca asistieron a la escuela en Latinoamérica, y representan una cifra menor de los que actualmente se encuentran escolarizados. Esto comparado a un 18% del total de analfabetismo entre la población no indígena.
- Por ejemplo, las mujeres indígenas tienen apenas 2.2 años de estudio en promedio en la región, mientras que el promedio nacional entre la población no indígena es de 7 años.
- Lo anterior sigue violando el Art. 10 de la CEDAW.

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- Las reformas educativas, iniciadas en la década del 90 en nuestra región -- y sostenidas a pesar de los cambios de gobierno -- son un avance significativo, pues ha aumentado el acceso a la educación de las mujeres
- Sin embargo, se continúa excluyendo a los grupos étnicos mono-lingües (por ej. Guaraníes en Paraguay).
- Las reformas se han dado sólo en la Educación Escolar Básica y en la Educación Media pero NO en la Superior y Universitaria.
- Además, hasta ahora no existen políticas públicas en 17 países de Latinoamérica que impulsen la incorporación *práctica* del enfoque de género, tal como lo establece el Art. 10 de la CEDAW.

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- El acceso a servicios de atención a la salud de la mujer (consagrado en el Art. 12 de la CEDAW), que incluye salud sexual y reproductiva, sigue siendo la esfera de gran inequidad social.
- Un estudio realizado por la OPS/OMS, que abarcó temas referidos a las demandas de atención a la salud y estimaciones de la población que no accede a los servicios de salud, indica que el 35.7% de las mujeres de Latinoamérica no se atiende a través del sistema de salud y
- el 47.3% de los problemas de salud, ligados al área reproductiva, no se atienden a través de canales institucionales.

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- Violando el Art. 13 de la CEDAW, las deficiencias institucionales están relacionadas con el cumplimiento de las garantías alimentarias.
- En los procesos de prestación alimentaria, no se tienen estadísticas nacionales que den cuenta de la efectividad de estas garantías.
- En el caso de un estudio realizado en Ecuador, se verificó discriminación sistemática en la delimitación judicial de tasas alimentarias en un 87 por ciento de mujeres usuarias de menores recursos

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

A partir de la experiencia de trabajo en Ecuador y Paraguay - junto a organizaciones locales - se determinó que, ya sea por acuerdo extrajudicial o resolución judicial, en el 47 por ciento de las causas se logró que el hombre cumpla con el pago de la prestación alimentaria para sus hijos, pero cuando se trataba de prestaciones alimentarias para las propias mujeres los resultados disminuían a un 10 por ciento de las resoluciones judiciales que adjudican derecho a cuotas alimentarias.

FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA (cont.)

- **Los Estados en su mayoría no han implementado con efectividad los artículos 15 y 16 de la CEDAW, pues, si bien las Constituciones Nacionales consagran la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del hombre y de la mujer,**
- **....aún no se han derogado expresamente artículos de Códigos Civiles en el que subsisten límites a la capacidad jurídica de la mujer casada. Por ejemplo, cuando se establece que la mujer casada no podrá firmar contratos ni recibir donaciones sin la conformidad del marido (Por. Ej. Paraguay).**

AREA GEOGRÁFICA	Porcentaje de cláusulas de la CEDAW que entran en conflicto con las leyes nacionales 2004-2006	Porcentaje de Cláusulas de la CEDAW que son violadas a través de la implementación de políticas públicas 2004-2006
Europa Central y Oriental	4	11
Asia Central	12	17
Sudeste de Asia	19	23
Región Latinoamericana	31	47
Medio Oriente	65	74
Africa (Norte y Sub-Sahara)	43	81