

IIDH**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Leyes y políticas públicas de Igualdad
Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas

Evangelina García Prince
© IIDH

Presentación

El IIDH, en el marco de la asistencia técnica que presta al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), apoyó a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua en diversas acciones relacionadas con la discusión actual del proyecto de ley de igualdad en el Parlamento de ese país. Actividades de esta característica, son desarrolladas de manera conjunta por los programas institucionales de Derechos Humanos de las Mujeres y de Ombudsman y Derechos Humanos.

Iniciativas parlamentarias de este tipo, constituyen acciones de los Estados en aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, instrumento universal para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Con el fin de contribuir al conocimiento en la materia, ponemos a disposición la presente ponencia, dictada por la Dra. Evangelina Garcia Prince en diversas actividades realizadas en Nicaragua con organizaciones no gubernamentales e integrantes de la Asamblea Nacional.

Isabel Torres
Programa de Derechos Humanos de las Mujeres
Departamento de Entidades de la Sociedad Civil

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
Programa de Derechos Humanos de las Mujeres
Departamento Entidades de Sociedad Civil - IIDH

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.
Procuraduría Especial de la Mujer-Nicaragua

Encuentro académico de parlamentarias y parlamentarios, sobre la aplicación del principio de igualdad en materia de derechos humanos de las mujeres.
Encuentro con mujeres de las organizaciones de la Sociedad Civil.

Managua, 24 y 25 de marzo 2004

Leyes y políticas públicas de Igualdad
Experiencias regionales y nacionales. Lecciones aprendidas

Evangelina García Prince¹
Consultora IIDH

I El contexto del debate sobre las leyes de Igualdad

Los últimos 25 años han sido, en la comunidad internacional incluyendo a América Latina y El Caribe, el espacio de inicio, conformación, desarrollo, análisis y primeras evaluaciones sobre las leyes de igualdad. En tal proceso han sido numerosos los factores que han influido para el desarrollo de estos novedosos instrumentos jurídicos. De entre todos ellos, en nuestro criterio, hay varios que aparecen como de relevancia y significación indudable y que se manifestaron tanto en lo jurídico como en lo político y administrativo, principal, pero no exclusivamente:

1. En lo jurídico, algunos de los factores más influyentes fueron:
 - a) El incremento internacional de las demandas por introducir mejoras en las legislaciones nacionales a favor de las mujeres, sobre todo a partir de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975.
 - b) La creciente discusión sobre la amplia y evidente diferencia existente entre la "igualdad de derecho" o "igualdad *de jure*" y la "igualdad de hecho", y,

¹ Evangelina García Prince. Consultora Internacional en género, políticas públicas, políticas de igualdad, mainstreaming de género, liderazgo y afines. Email: evangar@attglobal.net y evangar@cantv.net
Caracas. Telefax: (58-212) 988.04.37

consecuentemente, la crítica a las legislaciones existentes, por los pobres resultados concretos alcanzados.

c) La creación de una carta específica de derechos humanos de las mujeres con la promulgación y entrada en vigencia de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres", CEDAW y la legitimación de la existencia de los derechos humanos de las mujeres como una visión enriquecedora de la doctrina internacional de los derechos humanos, lo cual se logró con la Declaración y Programa de Acción aprobados en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena en 1993.

2 En lo político administrativo, dejaron su impronta los siguientes hechos:

a) La creación, a partir principalmente de la década de los años 80 del siglo XX, de organismos y mecanismos nacionales a cargo de las políticas dirigidas hacia las mujeres.

b) El apareamiento y posterior proliferación de planes de Igualdad de Oportunidades, principalmente.

c) La relevancia alcanzada sobre todo en los últimos años por la propuesta de Mainstreaming de género en las políticas públicas

Todo lo anterior, ha sido significativo sin obviar el franco apoyo que han brindado los organismos intergubernamentales internacionales y regionales al tema general de las mujeres y posteriormente a todo lo que se conoce como enfoque de género en el desarrollo.

Tal como se apunta en los párrafos anteriores, el inicio de la discusión que dio lugar a la emergencia del interés por las leyes de igualdad, estuvo muy estrechamente vinculado a la reiterada denuncia en los foros internacionales, del carácter incompleto de las legislaciones en relación con los derechos de las mujeres y la exigencia de su ampliación. Si bien esta fue siempre una preocupación principal en los movimientos de mujeres, la cual puede ser rastreada en la raíz misma del movimiento feminista sufragista del siglo XIX que luchaba por el logro del derecho al voto y fue posteriormente retomada en sus horas finales por la extinta Sociedad de las Naciones en 1928, se mantuvo como hilo conductor explícito de los esfuerzos de las mujeres en el interés de alcanzar la ciudadanía política, principalmente.

Después de la creación de las Naciones Unidas y la instalación de la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer, en ese organismo el tema cobró gran impulso, en conexión, principal pero no exclusivamente, con el debate en torno a la brecha existente entre la igualdad de derecho o *de jure*, consagrada en los instrumentos fundamentales de derechos humanos y en la mayoría de las Constituciones nacionales, y la situación real de las mujeres en comparación con la de los hombres en diversos planos. Los hechos demostraban la incoherencia entre lo que muchos países establecían en materia de igualdad en sus respectivas

Constituciones y legislaciones y la realidad profundamente discriminatoria, pese a tales avances legales.

Las iniciativas de intervención que se dieron en el orden legislativo para perfeccionar el logro de la igualdad no era una iniciativa única en el contexto histórico que se desarrolló a partir de la primera Conferencia Internacional de la Mujer en 1975 en México. Lo cierto es que, pese al escaso avance que se dio en lo que planteaba el primer Plan de la Mujer aprobado entonces, cundió desde esas fechas un nuevo aire que animaba a las instituciones, los grupos y personalidades comprometidas, que por primera vez se encontraban en el plano internacional para discutir estos asuntos y compartir experiencias. Uno de los efectos más importantes en América Latina y El Caribe, fue el inicio de la creación de las entonces llamadas Oficinas de la Mujer, con el impulso que les dio la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, (OEA), así como el fortalecimiento y crecimiento numérico de las organizaciones de mujeres que comenzaban a reclamar protagonismo en las iniciativas que afectaban al colectivo femenino como consecuencia de las decisiones de los poderes públicos.

Un hecho relevante fue la entrada en vigor en 1981 de la Convención CEDAW la cual es muy clara en relación con la necesidad de que los Estados Miembros de la Convención actúen positivamente para el logro de la plena igualdad. En efecto su artículo No. 2 reza como sigue:

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

La claridad de la Convención no ha sido proporcional a su aplicación, sin embargo representa una referencia fundamental en el logro de decisiones públicas orientadas a obtener la igualdad. A consecuencia de la juventud que para entonces tenía la Convención CEDAW, el tema de la brecha entre la igualdad de hecho y de derecho, se volvió a plantear con gran vigor en la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer en 1985 y a partir de 1987 el debate se intensificó en parte gracias a que, durante su XXXIº Período de Sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), de las Naciones Unidas, manifestó que la eliminación de la discriminación *de facto* era una prioridad en vista de los escasos logros obtenidos en los hechos con los esfuerzos legislativos desarrollados hasta entonces y que por tanto constituía un tema prioritario para la Comisión. En aquella oportunidad la CSW decidió tratar extensamente el asunto en su XXXVIº Período de Sesiones que se celebró en Viena en marzo de 1992.

En 1990 el Consejo Económico y Social, en el marco de la evaluación que se había hecho sobre la aplicación de las "Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000" señaló en la resolución 199/15 que:

Es necesario reconocer la interdependencia de los diferentes sectores políticos y sociales y la situación jurídica y la social. Sin embargo, la igualdad de jure constituye apenas el primer paso hacia la igualdad de facto. La mayoría de los países han sancionado medidas jurídicas para asegurar a la mujer igualdad de oportunidades ante la ley, garantizando la igualdad de jure. Pero persiste la discriminación de facto al igual que la de jure y hará falta un compromiso político y económico visible por parte de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales para eliminarla. Uno de los obstáculos para eliminar la discriminación de facto, es que la mayoría de las mujeres y de los hombres no tienen conciencia de los derechos que corresponden por ley a la mujer ni comprenden plenamente los sistemas jurídicos y administrativos de que deben servirse para ejercerlos. Algunas de las medidas de acción afirmativa requieren bases jurídicas que aun es preciso establecer.²

Para 1992, los avances en la eliminación de la discriminación *de jure* se hicieron claros cuando ya en 1992 había 111 Estados Partes de la Convención CEDAW, pero para entonces faltaban cerca de 60 países que no se habían hecho signatarios.

En oportunidad de la celebración del XXXVIº Período de Sesiones de la CSW, el Secretario General de la ONU, presentó a la Comisión un informe especial sobre el tema en el cual confirmó la crudeza del problema.³

"Pese a los considerables progresos realizados en la eliminación de la discriminación jurídica, ..., en la práctica sigue existiendo discriminación en todos los países, como lo demuestran las estadísticas de la proporción de mujeres y hombres en la educación, la fuerza de trabajo y los puestos directivos."

² ONU. Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: *Temas Prioritarios. Igualdad: Eliminación de la Discriminación de jure y de facto contra la Mujer. Informe del Secretario General*. Documento: E/ CN.6 / 1992 /7. Pag 5

³ *ibid* pag 3

Mas tarde, durante la Conferencia de Beijing, (1995) se expuso con gran fuerza en el capítulo referido a los derechos humanos de las mujeres, donde se aseguró que tales derechos serían puramente declarativos o "letra muerta" ⁴ si no se les reconocían plenamente y se protegían, aplicaban, realizaban y hacían cumplir efectivamente, tanto en el ordenamiento jurídico como en la practica jurídica propiamente dicha, en los códigos de familia, civiles, penales, laborales y comerciales y en las reglamentaciones y acciones administrativas y en general en las iniciativas de todo orden de los poderes públicos.

Para entonces, algunos gobiernos, especialmente de Europa y muy escasos de otras regiones, habían iniciado la elaboración de los planes de igualdad de oportunidades, con fundamento principalmente en las directivas comunitarias en el caso europeo y en las constituciones nacionales en esos y en otros países. En muchos casos los planes de Igualdad de Oportunidades tenían como marco legal fundante el principio constitucional de igualdad exclusivamente, sin mayor desarrollo legislativo o sin que dicho principio estuviese expresado de manera clara y directa o que sólo estuviese señalado como prohibición de la discriminación. Simultáneamente, la orientación de las nacientes políticas fue progresivamente cambiando del enfoque Mujeres en el Desarrollo, al de Género en el Desarrollo. ⁵ Este cambio fue progresivamente alimentando la necesidad de que las políticas públicas adoptasen el enfoque estratégico que se conoce comúnmente como Género en el Mainstream, que exige la consideración de los impactos de género en todas las políticas y en el funcionamiento de las organizaciones públicas a cargo de su ejecución.

II El inicio de las legislaciones de Igualdad

Durante estos años, las intervenciones en las legislaciones dirigidas a cerrar la brecha entre la Igualdad *de jure* y la Igualdad *de facto*, se han desarrollado con los siguientes propósitos fundamentales e igualmente importantes:

- a) Reformas parciales a legislaciones específicas para eliminar los aspectos discriminatorios.
- b) Creación de nuevas legislaciones específicas sobre áreas concretas donde existen situaciones de discriminación contra las mujeres y no hay previsiones normativas de ningún tipo.
- c) Reformas de leyes para que sus mandatos hagan más viables y explícitos los ordenamientos que deben orientar las políticas públicas hacia el logro de la Igualdad *de facto*.
- d) Reformas legislativas para viabilizar y dar soporte legal a las acciones concretas de los poderes públicos a fin de que respondan a los mandatos constitucionales y legales de Igualdad.
- e) Creación de leyes orientadas especial o principalmente a viabilizar la institucionalización del enfoque de género en las leyes y en las políticas.

⁴ *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.

⁵ García Prince, Evangelina: *Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas*. Publicación de la Fundación Friedrich Ebert. Caracas. 2003

La mayor parte del esfuerzo que se ha registrado desde 1995 hasta la fecha, como quedó demostrado en las evaluaciones adelantadas para la reunión denominada Beijing+5 celebrada en Nueva York en el año 2000, se ha referido a reformas para eliminar la discriminación en instrumentos determinados y la creación de leyes concretas como las leyes contra la violencia.

Lo cierto es que en casi todos los países se dio el fenómeno de que los avances en los planes de igualdad precedieron a las legislaciones de igualdad, lo cual en cierta manera, por las inviabilidades legales y administrativas con las cuales estos planes toparon, contribuyó a crear conciencia sobre la necesidad de contar para estos planes con mejores soportes de carácter jurídico, lo cual se ha hecho francamente crítico en la medida que se han querido tener estrategias de institucionalización integral del enfoque de género en las políticas públicas, para lo cual se requiere sin duda que haya un marco que legalice las intervenciones sectoriales.

La mayor parte de las leyes de Igualdad son relativamente recientes en este contexto, si bien se vienen considerando en América Latina y El Caribe desde hace casi 15 años y en su aparición tuvieron mucho que ver los avances que en ese plano comenzaban a darse en Europa. Su examen refleja el estado que en el momento de su aprobación tenían los temas relacionados con las políticas públicas dirigidas a las mujeres. Eso hace que las primeras leyes como las de Costa Rica y Venezuela, por ejemplo, en este momento puedan parecer un tanto desenfocadas desde la perspectiva de lo que es actualmente la discusión sobre el papel de las leyes de igualdad en las políticas públicas y las nuevas perspectivas desarrolladas a partir de la adopción creciente del enfoque de género y las metodologías a que ha dado lugar la estrategia de género en el mainstream, que actualmente, por ejemplo es una directiva oficial en los países de la Unión Europea y ha obligado a aquellos países a cambiar radicalmente sus perspectivas en relación con las legislaciones y políticas de Igualdad. Algunas de las leyes de la región, se colocan un tanto al margen doctrinaria y conceptualmente de los avances en materia de filosofía política y de filosofía del derecho en relación con el principio mismo de Igualdad y toda la miríada de criterios a que han dado lugar las acciones positivas.

En este punto quizás convenga recordar una pocas nociones elementales sobre el papel de las leyes en las políticas, lo cual puede arrojar algunas luces sobre la importancia que tiene actualmente contar con leyes de igualdad, si se quieren obtener acciones coherentes y sostenidas sobre la acción de los poderes públicos a favor de la Igualdad de géneros.

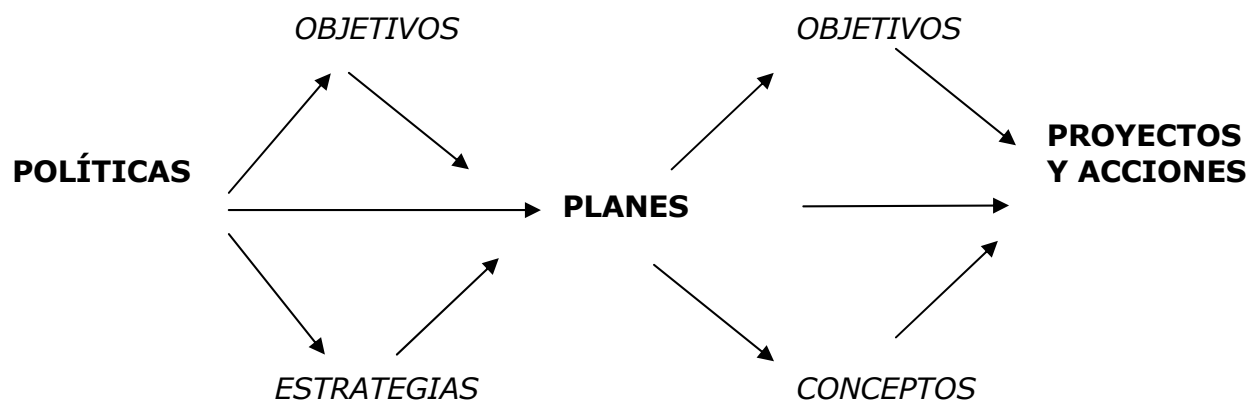
III Leyes y políticas públicas: una relación esencial para la gobernabilidad democrática.

A menudo, cuando se habla de políticas públicas, se tiende a pensar en éstas sólo como las directrices que emanan del Poder Ejecutivo como orientaciones formalizadas para la acción de gobierno. Esta es una comprensión parcial del concepto puesto que entre las múltiples clasificaciones y tipologías que es posible hacer en este tema, una de las básicas es la que distingue a la "Políticas Estatales" de la "Políticas Gubernamentales". Las primeras, las políticas estatales, están

contenidas precisamente en el marco legal, son las leyes y junto con la Constitución Nacional, representan el soporte matricial de las políticas gubernamentales. Esto significa que el gobierno y en general los poderes públicos deben fundamentar sus planes y decisiones, aun los Decretos Presidenciales, en las políticas estatales que regulan la materia: la Constitución y las leyes. Cuando no hay políticas estatales suficientemente desarrolladas en determinados temas y son los gobiernos quienes desde sus respectivos puntos de vista ideológicos, teóricos y políticos quienes van determinando la interpretación de los principios constitucionales, se puede afirmar que no hay una política de Estado en la materia, sino una política gubernamental, lo cual en si mismo no es un error jurídico ni mucho menos y ocurre con harta frecuencia en muchos aspectos por ausencia de una ley que desarrolle el tema. Esto trae consecuencias en la continuidad o discontinuidad de los esfuerzos y en los objetivos de los proyectos de desarrollo en todos los órdenes.

Este es el caso del tema de la Igualdad en la mayoría de nuestros países, donde la no existencia de las leyes de igualdad que desarrollen el principio constitucional respectivo, donde existe constitucionalmente establecido en forma directa, deja en libertad al gobierno en sus iniciativas, para interpretar dicho principio, lo que puede o no ser efectivo para alcanzar la igualdad real. Algo semejante ocurre con la Judicatura: las y los jueces en ausencia de una Ley de Igualdad que desarrolle el principio constitucional, juzgarán según criterios, doctrina o jurisprudencia que acusan generalmente márgenes relativamente poco flexibles, como la ha demostrado la investigación en este campo.

Estamos entonces en presencia de un hecho concreto muy importante: las leyes son políticas públicas estatales, que fundamentan las políticas y acciones de los gobiernos en el área o materia respectiva, cualquiera que sea su signo, mientras están vigentes. En tal sentido las leyes proveerán a las políticas gubernamentales de objetivos, significados, conceptos, criterios que deberán germinar con el mismo sentido en las políticas gubernamentales: planes, programas, proyectos y acciones de desarrollo social, político, económico, cultural, ambiental, etc., así como en procesos organizacionales, gerenciales y operativos, de instituciones, organizaciones y contextos sociales. Podríamos ilustrar la funcionalidad de las políticas antes descrita en el siguiente gráfico



La claridad de la ley respecto a los objetivos, conceptos y significados irá en beneficio de la coherencia de las políticas y consecuentemente de los planes, programas y de la acción del Estado.

Este es uno de los argumentos que con mayor fuerza apuntala la conveniencia de contar con leyes de igualdad, sobre todo porque es un principio universal y eje fundamental de la doctrina de los derechos humanos. Pero no es el único argumento. De otra parte, es importante reconocerlo, el debate que desde los años 70 del siglo pasado se ha venido gestando en la Filosofía Política y en la Filosofía del Derecho alrededor del principio de igualdad no permite seguir entendiendo la igualdad en la forma como lo interpretan tradicionalmente quienes tienen bajo su responsabilidad los menesteres de proteger y aplicar los derechos derivados de la igualdad y que puede resumirse en la kantiana idea de que basta el enunciado de la ley para garantizar la existencia de la igualdad.

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.⁶

Esto es lo que ha hecho posible entender la brecha entre la igualdad de hecho y la igualdad de derecho, cuya existencia se admite pero que pareciera esfumarse cuando se trata de interpretar los hechos en la perspectiva meramente jurídica. En este sentido, en nuestra región es necesario hacer un notable esfuerzo de actualización dirigido a quienes tienen la responsabilidad de hacer, interpretar y aplicar la ley.

La existencia de numerosos planes de Igualdad de Oportunidades, en gran parte a consecuencia de la influencia de los Planes de la Comunidad Europea y los planes de varias autonomías españolas, han servido para mostrar la necesidad de contar con soportes legales más completos y explícitos respecto a la igualdad, más allá de lo que consagra la Constitución, a fin, entre otros mejores propósitos de viabilizar las exigencias institucionales de igualdad en el sector público y las acciones que se sugieran al sector privado.

Pese a que en América Latina y El Caribe la mayor parte de las Constituciones consagran de forma generalmente directa e inequívoca los principios de Igualdad y de No Discriminación y que dan a la Igualdad significados inspirados en los

⁶ 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.* Foro por la Equidad de Género. Mimeografiado. Caracas 12 de septiembre 2000. Localizable a través del email: evangar@cantv.net

instrumentos de derechos humanos clásicos en esta materia,⁷ el atraso existente en la teorización sobre esa normativa constitucional y la vigencia de la visión formalista, hace necesario impulsar las iniciativas para la existencia de leyes de igualdad.⁸

El texto sobre Igualdad en constituciones sin disposiciones específicas, no despliega consecuencias concretas del principio, ni da bases al diseño y ejecución de acciones dirigidos a garantizarla en lo sustantivo.⁹

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

- a) Permiten subsanar insuficiencias constitucionales o su desactualización acerca del debate jurídico y filosófico respecto al principio de Igualdad y facilitan o amplían la comprensión del principio de Igualdad, así como el principio de No discriminación.
- b) Facilitan la viabilidad normativa y ejecutiva de los compromisos del Estado ante los Tratados y Convenciones Internacionales de Derechos Humanos
- c) Proporcionan fundamentación legal al cumplimiento de acuerdos operativos del Estado, (Conferencias), en el ámbito internacional sobre los temas de género y mujeres.
- d) Contribuyen a subsanar el rezago teórico y doctrinario que pudiese existir en algunos casos, así como las resistencias que pudiesen aparecer en ciertos ámbitos de la Judicatura y demás organismos y funcionarios encargados de la interpretación y aplicación de la Ley.
- e) Validan la aplicabilidad de la Ley respecto a las diferencias reales entre las personas, en su posibilidad de acceso a oportunidades, medios y recursos para hacer real y factible el goce de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y las leyes.

IV Algunas notas sobre las acciones positivas

Una de las consecuencias directas más importantes de la adopción de una interpretación actualizada del principio constitucional de igualdad es la adopción de las llamadas medidas afirmativas, o medidas de acción positiva de las cuales, la cuota es apenas un tipo de ellas. De hecho, una interpretación no formalista y

⁷ Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

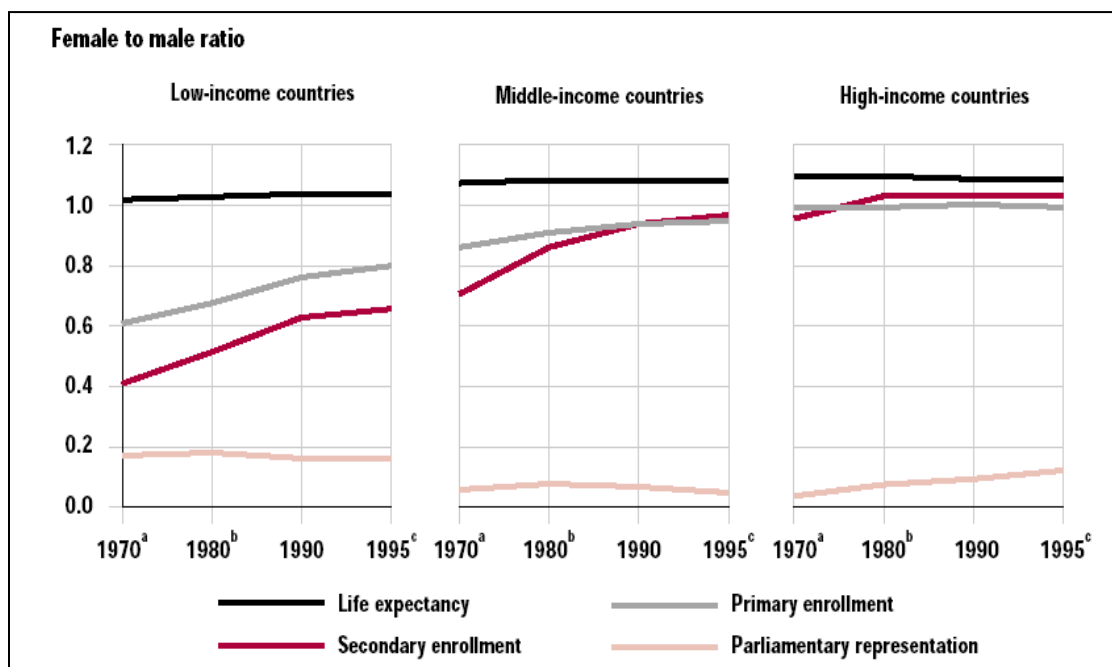
⁸ Rodríguez Marcela: *Introducción a la Segunda Parte: Derecho Constitucional*, en "Género y Derecho". Facio, A y Fries, L. Editoras. LOM Ediciones La Morada. Santiago de Chile. Septiembre 1999

⁹ García Prince, Evangelina: *Tendencia actuales en leyes de Igualdad*. Taller convocado por ASDI, Comisión de los Derechos de la Familia, Mujer y Juventud de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza, Managua, Nicaragua, mayo 2002

actualizada de la igualdad reconoce en primer lugar que esta es un derecho colectivo e implícitamente reconoce así mismo la existencia de diferencias en las y los ciudadanos respecto a sus posibilidades reales de gozar de las garantías y derechos contenidas o amparadas por la cláusula constitucional de igualdad. Y es en este contexto cuando cobra mayor sentido la diferencia entre la igualdad formal y la igualdad real. La primera es el enunciado formal a los derechos y garantías en condiciones de igualdad; la segunda es la efectuación real de esos derechos. Por eso también se la llama igualdad sustantiva. Las medidas afirmativas son las que posibilitan la equidad y ésta, a su vez permite alcanzar la igualdad, pese a las diferencias. Estos criterios que fundamentan las acciones afirmativas están basados en el reconocimiento de la igualdad como derecho colectivo y por tanto las acciones señaladas están dirigidas a hacer correcciones en aquellos colectivos que como tales sufren discriminaciones.

Las diferencias entre las y los ciudadanos para alcanzar las garantías y ejercer los derechos son reales; para subsanar estas diferencias y hacer posible que todas y todos alcancemos la igualdad sustantiva, es necesario poner en marcha las medidas de acción positiva que establecen para todas y todos un horizonte de equidad, el cual en su progresiva ampliación permitirá el logro de la igualdad entre las y los ciudadanos. Las medidas afirmativas son mecanismos de eliminación y/o corrección de las discriminaciones y desigualdades reales y con ello potencian y aceleran el logro de la igualdad sustantiva o igualdad real. El origen, la evolución, la doctrina, los fundamentos, las tipologías y demás características de las acciones afirmativas en su conjunto, constituyen un tema extenso cuyo desarrollo rebasa los límites de esta ponencia. Sin embargo conviene señalar que ellas están en el corazón de una de las ramas más novedosas del Derecho la cual recibe el nombre de "Derecho Anti discriminatorio" que, conviene decirlo, tiene muy escaso desarrollo todavía en nuestra región.

Las cuotas, uno de los tipos más conocidos de las acciones afirmativas, especialmente aquellas que intentan aplicarse dentro del sistema político a los cargos de representación popular y a los cargos en otros poderes públicos son, como hemos dicho, ampliamente discutidas y conocidas, a la par que combatidas por los sectores hegemónicos o que no comparten la idea de que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a estar en condiciones equivalentes en la toma de decisiones. Sin embargo hoy constituyen un tema que pocos se atreven a combatir con razones valederas ante la notable e injustificable exclusión que sufren las mujeres en todos los países al margen de su desarrollo o de sus niveles de ingreso, como lo demuestra el cuadro a continuación tomado de una obra publicada recientemente por el Banco Mundial, el cual muestra palmariamente que si bien en asuntos como la matrícula en educación primaria y secundaria los países más avanzados ofrecen mejores perspectivas para las mujeres, en el asunto de la representación parlamentaria todos muestran una diferencia abismal respecto a lo que ocurre con la representación masculina. De manera que se trata de un hecho estructural que hay que atacar con acciones eficientes entre las cuales están las cuotas como un tipo adecuado, no el único de medida afirmativa para subsanar la brecha existente en materia de ejercicio del poder.



Es bueno recordar la reflexión que puso en circulación Naciones Unidas con motivo de la Conferencia de Beijing en 1995: si la presencia de las mujeres en las posiciones de poder continúa aumentando a la tasa de crecimiento vegetativo que hemos conocido en los últimos 50 años, habrá que esperar quinientos años para alcanzar la igualdad o paridad en ese plano. De hecho, las mujeres ya tenemos desde hace muchas décadas una cuota "espontánea" de presencia en el poder que equivale a menos del 10% de las posiciones de significación. De más está decir que la aplicabilidad de las cuotas en un mecanismo acelerador de la igualdad, pero como en toda estrategia de aplicación de acciones positivas, por si sola no resuelve todas las insuficiencias de las mujeres en su vínculo con el poder.

Las cuotas, en sentido general han sido definidas como una proporción de cargos o vacantes que deben ser ocupados obligatoriamente por el grupo discriminado y pueden ser cuotas mínimas o cuotas límite cuando la proporción indicada no puede ser sobrepasada. Se emplean generalmente en casos de infra-representación, dificultades de acceso, existencia de culturas y procedimientos excluyentes y resistentes a cambiar que segregan a ciertos sectores o grupos respecto a otros y también cuando hay una demanda o sentimiento social o necesidad social democratizadora sobre el sector, que aspira se amplíe la presencia del grupo excluido.

En el último informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre mujeres en posiciones de dirección, (2004) se revela que en los últimos cinco años, en casi todo el mundo hay un crecimiento de las proporciones de mujeres en cargos de decisión, si bien son muy pocas las que están en cargos estratégicos. El mismo informe revela el crecimiento del número de países (74) donde se ha implementado la cuota de participación política; entre los últimos están: Burkina Fasso, Nepal, Filipinas,

Uganda, Bosnia, Serbia y Sudan, entre otros; Recientemente el Congreso del Pueblo en la provincia de Tian Jin en China, estableció una cuota de 25% para mujeres diputadas lo cual habla a las claras de la aceptación de las medidas afirmativas como correctoras importantes de la discriminación por razones estructurales.

Algunas modernas Constituciones como la venezolana, establecen la responsabilidad del Estado en la instrumentación de acciones positivas para corregir situaciones de discriminación. Sin embargo después de haber alcanzado una cuota de 30% de representación en listas electorales según lo establece la ley respectiva, el actual gobierno decidió eliminarla ejecutivamente, dando lugar con ello a un proceso por demás interesante de reacción de las mujeres ante el atropello inconstitucional señalado, sobre el que desafortunadamente no nos podemos extender en este momento.

V La experiencia venezolana en leyes de Igualdad

Como en todos los países de la región han sido las mujeres las protagonistas principales de los logros que en materia de acción de los poderes públicos han contribuido a disminuir en ciertos momentos de nuestra historia reciente las discriminaciones que sufrimos como género.

Puede afirmarse que en el proceso histórico vivido desde los inicios de siglo XX, en la fase de definición de las bases del sistema democrático y de organización de las clases populares a fines de los años 20 e inicios de los 30, hasta el presente la gran lección aprendida ha sido la de la unión y la negociación positiva y abierta. Las mujeres que hemos estado en estas luchas hemos provenido en diferentes momentos, con diferentes acentos y con fuerzas distintas, de los sectores que se citan a continuación:

- a) Las mujeres de los partidos políticos.
- b) Las mujeres en los poderes públicos.
- c) Las mujeres de las organizaciones de la sociedad civil autónoma (ONG-A) y en los últimos años de las organizaciones de la sociedad civil inducidas por órganos del Estado (ONG-IG)¹⁰
- d) Las mujeres sindicalistas en su condición de tales, al margen de sus inclinaciones partidistas o con ella.
- e) Las mujeres académicas.
- f) Muy recientemente, estamos observando que se están incorporando en forma aun accidental y parcial, mujeres del sector productivo empresarial.

Sin duda que el protagonismo no ha sido el mismo para todos estos grupos y si hay que mencionar los de mayor activismo, sin duda han sido las mujeres de los partidos políticos, las de la sociedad civil y las que ocupan posiciones de poder en los poderes públicos. El ritmo de su aparición en los escenarios de las luchas no ha

¹⁰ Nota: esta diferencia ha sido introducida por el Banco Mundial en la discusión sobre el tema de la participación ciudadana, como un fenómeno hasta hace poco relativamente inédito en nuestros países que ahora se hace presente con alguna frecuencia

sido constante; ha habido épocas de un gran protagonismo en las iniciativas de unas y otras. Este no es el espacio para hacer ese recuento, pero algunas notas hay que mencionar en relación con el logro de cambios o creaciones en las legislaciones de igualdad. Entre estas son relevantes las siguientes:

1 La más importante, ya mencionada, es que nuestros logros han sido más completos, más significativos y contundentes cuando hemos sido capaces de pasar por encima de las diferencias ideológicas y partidistas y cuando los procesos de consulta, intercambio, información y decisión han sido amplios, incluyentes y atinentes a los intereses de género mas que posibles intereses de fracciones, grupos o partidos.

2 El apoyo a las legislaciones aun después de logradas se debilita significativamente hasta el punto de invalidarlas o paralizar su iniciativa, si se manipula, personaliza o partidiza la legislación aprobada. Hemos tendido a no brindar menor apoyo a aquellos logros que luego se convierten en la Ley de fulana o del partido o del grupo u organización X.

3 Hemos pasado por la experiencia de comprobar que el liderazgo de estos procesos cuando es liderazgo compartido gana mayores voluntades de adhesión al trabajo que significa legitimar la propuesta.

4 Cuando el producto de la propuesta legislativa ha sido informado ampliamente, se han escuchado las propuestas, se ha dado respuesta o negociado con transparencia la propuesta final, los frutos son mejores.

5 Hay mejores rendimientos cuando se ha involucrado el mayor número de organizaciones y se ha mantenido una presencia activa de acción u opinión en forma permanente no necesariamente conflictiva pero si permanentemente demandante.

6 También nos ha resultado positivo ocuparnos concienzuda y planificadamente de generar una matriz de opinión en los medios de comunicación que logre adhesión y genere elementos de presión.

7 Ha sido efectivo hacer campaña a favor, no sólo hacia afuera de nuestros partidos y organizaciones sino dentro de ellos.

8 Cuando aun no estaban sistematizadas las técnicas de Incidencia de las que ahora disponemos, intuitiva y empíricamente realizábamos todas las acciones que actualmente estas recomiendan con los factores de poder.

Practicar una solidaridad asertiva, coyuntural si fuese necesario, en un marco de negociación permanente en espacios que nos garantizaban confiabilidad fue siempre un factor de éxito. La experiencia más reciente de esta estrategia la obtuvimos en la última Asamblea Constituyente que celebramos en nuestro país cuando todas las mujeres de todas las tendencias y sectores presentamos un solo documento donde introdujimos un artículo para la Igualdad que contiene la acción positiva como

responsabilidad del Estado. Las mujeres constituyentistas, es justo señalarlo, defendieron esta propuesta y con algunas pocas variantes lograron la aprobación del artículo 21 que cito a continuación:

"Artículo 21".

"Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.
2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerados; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ella se cometan."¹¹

Ese artículo y el empleo de un lenguaje no sexista en la casi totalidad del texto constitucional fueron resultados de una estrategia de unidad y de negociación, que la mayoría de las mujeres venezolanas estamos defendiendo en su letra diariamente, contra los incumplimientos y otros hechos que desafortunadamente ocurren.

VI La ley de Igualdad de Oportunidades vigente en Venezuela

Esta Ley se negoció durante tres años y fue aprobada en 1993, fue una iniciativa fundamentalmente personal de quien entonces fungía como Presidenta de la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer. Para entonces quien esto escribe era Ministra de Estado para la Promoción de la Mujer y Presidenta de la Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República. Desde esa posición presentó a la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer del Congreso de la República, en nombre de la Comisión y del Despacho las observaciones que el proyecto merecía las cuales quedaron en consideración por la mencionada Comisión.

Igualmente el Despacho de la Ministra de Estado y la Comisión Femenina Asesora, habían presentado a la Comisión Bicameral un Proyecto de Ley de Creación del Consejo Nacional de la Mujer. La Comisión decidió fundir ese proyecto al de la Ley de Igualdad de Oportunidades y lo modificó por si misma en gran medida.

Mientras la Ley se discutía la situación política de gran turbulencia que habría de terminar con la salida del Presidente y la designación de otro Presidente Provisional para la finalización del período constitucional, tiñó los acontecimientos. Esta turbulencia llevó a la eliminación de los cargos de las y los Ministros de Estado quienes permanecerían al frente de sus respectivas instituciones sin la designación ministerial. En ese momento se estimo que podría significar un debilitamiento de las opciones de las mujeres en el Poder Ejecutivo, ante lo cual las organizaciones de Mujeres de los partidos y de la sociedad civil se hicieron presentes ante el Congreso Nacional pidiendo la discusión de la Ley y el mantenimiento del Consejo Nacional de

¹¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 1999

la Mujer aun cuando su titular no fuese ya Ministra de Estado. Este Despacho convocó a las organizaciones de mujeres para plantear la situación y solicitar su apoyo a través de los medios cosa que se logró ampliamente con la mutua cooperación de organizaciones y Consejo y que tuvo un notable impacto.

Una vez aprobada, la Ley permaneció casi siete años sin recibir el "Ejecútese" del Presidente de la República con lo cual su aplicación encontró en los hechos severas dificultades. Pese a ello el Consejo Nacional de la Mujer funcionaba como órgano sin basamento legal ya que la Ley contemplaba crear un Instituto Nacional de la Mujer, cosa que se hizo con el gobierno actual quien dio finalmente en 1999 el "Ejecútese" a la Ley previa modificación por vía ejecutiva del Presidente, reorganizando la composición del órgano directivo del Instituto, del cual se excluyeron las representaciones de la sociedad civil, de las universidades y de la fuerza sindical, para dar cabida exclusivamente a representaciones sectoriales del gobierno y miembros del partido gobernante.

Cuando la Ley de Igualdad de Oportunidades vigente y que estamos comentando se aprobó en 1993, el concepto de Igualdad de Oportunidades había cobrado gran relevancia y era muy popular especialmente por la influencia de los Planes de Igualdad de Oportunidades que comenzaban a fluir desde muchos organismos de la Mujer de España y de nuestra región. Sin embargo ya entonces este concepto de Igualdad de Oportunidades comenzaba a recibir observaciones de fondo por el carácter lineal que se le asignaba y que invalidaba las mejores intenciones de planes y leyes de tal naturaleza.

Diez años después de su aprobación en ambiente de tanta turbulencia política e incompleta negociación -a nuestro modo de ver el proceso- la Ley resulta insuficiente, así como conceptual y doctrinariamente rezagada.

Sin embargo este es un momento estelar para cualquier país que en forma negociada y actualizada en lo filosófico, doctrinario y conceptual se enfrente al compromiso de tener una Ley de Igualdad que haga posible la coherente acción de los poderes públicos en la lucha contra las discriminaciones presentes entre hombres y mujeres.

" ... es necesario desarrollar una legislación que brinde criterios unificadores para la interpretación de disposiciones que están dispersas. Las leyes de Igualdad aparecen en este momento en el panorama regional 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 criterio de la diferencia como un ente a través del cual hay que brindar interpretaciones menos formales y absolutas a dicho principio. ¹²

¹² García Prince, Evangelina: *Sentido y contenidos de la construcción de una agenda legislativa para el desarrollo de los derechos de las mujeres*. Fundación Violeta Barrios de Chamorro. Taller "Liderazgo

Las leyes de igualdad hoy por hoy son un factor absolutamente estratégico, no el único, pero muy importante, para garantizar eficacia en las acciones públicas dirigidas al desarrollo y a la democratización de las sociedades. La desigualdad tiene costos de eficiencia, equidad y bienestar a cuya disminución estas leyes pueden contribuir efectivamente. Tal como lo ha señalado el Banco Mundial, donde las mujeres están incorporadas en pie de Igualdad: se incrementa la velocidad del crecimiento económico, se registra una clara tendencia a la disminución de la pobreza y se incrementan los índices de bienestar general de toda la población, hay mejores índices de gobernabilidad y democratización de la sociedad en su conjunto, se amplían los índices de desarrollo social, aumentan los índices de productividad económica, mejora la distribución del ingreso hacia una situación de equidad y hay menor número de casos de corrupción. Resulta entonces indispensables tener políticas estatales claras y con objetivos compartidos para que la inversión del Estado y los esfuerzos de la sociedad rindan los frutos que todas y todos merecen.

Managua, 24 de marzo 2004