

# Análisis y contribución feminista a los derechos económicos, sociales y culturales

Articulación Regional Feminista



Análisis y contribución feminista  
a los derechos económicos, sociales y culturales

# **Análisis y contribución feminista a los derechos económicos, sociales y culturales**

Articulación Regional Feminista

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - PIDHDD.

**Análisis y contribución feminista  
a los derechos económicos, sociales y culturales**

Primera edición: julio de 2005

*Instituciones responsables:*

Corporación Promoción de la Mujer / Taller Comunicación Mujer, Quito, Ecuador  
Coordinadora de la Mujer, La Paz, Bolivia

*Coordinación:* Tatiana Cordero

*Asistente de proyecto:* Mónica Diego

*Autoras:* Lorena Frías, Carolina Portaluppi y Lola Valladares-Tayupanta

*Instituciones encargadas de la recolección de información y de los informes de los países:* La Morada (Chile) Casa de la Mujer, ILSA y ATI (Colombia), Demus (Perú), Taller Comunicación Mujer (Ecuador), Coordinadora de la Mujer (Bolivia)

*Edición del texto y diseño de tapa:* Patricia Montes

*Foto de la tapa:* Arbol de la vida, arte popular mexicano. Detalle.

D.L.: 4 - 1 - 1020 - 05

**Producción:**

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018, casilla 5097, La Paz, Bolivia

E-mail: plural@accelerate.com

*Impreso en Bolivia*

# INDICE

---

Presentación .....	7
Introducción .....	9
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva de género: desarrollo y evolución .....</b>	<b>11</b>
1. Introducción .....	11
2. Marco de análisis .....	12
3. Los pactos, convenciones y resoluciones .....	17
4. Aplicación de criterios interpretativos en casos concretos .....	44
5. Conclusiones .....	64
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y políticas públicas en la región andina .....</b>	<b>75</b>
1. Introducción .....	75
2. Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres... la dimensión más devaluada de sus ciudadanías .....	76
3. Los principales énfasis en la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y el tipo de representaciones que las sustentan .....	77
4. El papel de las instancias rectoras para la incorporación de la perspectiva de género y los procesos de institucionalización de las políticas públicas .....	82
5. Conclusiones .....	84
Bibliografía .....	87
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Las ciudadanas: sujetos ausentes de las políticas de Estado .....</b>	<b>89</b>
1. Introducción .....	89
2. La ausencia de las mujeres en tanto sujetos de derechos en las políticas públicas .....	90

3. La mujer-madre como sujeto de las políticas: la ausencia de las ciudadanas .....	96
4. La paradoja: ausencia de protección integral de la maternidad .....	106
5. Conclusiones generales .....	111
6. Necesidades que deberían considerarse en el diseño de políticas .....	113
Bibliografía .....	115
Anexo: Equipo de recolección de datos .....	117

# Presentación

---

El documento que a continuación se pone a disposición del lector es el resultado del trabajo desarrollado por mujeres feministas de la región andina (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile), que conforman la Articulación Regional Feminista, iniciativa que está llevando adelante el Tribunal Regional de las Mujeres por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Entre las distintas actividades que el consorcio realiza a partir del año 2001, figuran los tribunales nacionales de las mujeres por los DESC en cada uno de los países mencionados, y que concluirán en un Tribunal Regional, con el propósito de visibilizar, a partir de una mirada integral, los casos más frecuentes de violación de derechos de las mujeres en el ámbito de los DESC. En este marco, actualmente está en elaboración un Informe Regional sobre Derechos Humanos y Justicia de Género.

Las líneas principales de trabajo del consorcio tienen que ver con: i) producir conocimiento e información sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en la región; ii) denunciar violaciones a derechos humanos de las mujeres y, sobre esa base, construir propuestas de exigibilidad; iii) coadyuvar a la movilización de las mujeres para demandar que se cumplan los compromisos estatales en materia de derechos humanos; iv) desarrollar y activar mecanismos que permitan la exigibilidad de los derechos de las mujeres en el ámbito nacional y regional; v) activar mecanismos de reparación de derechos de las víctimas; y vi) impulsar procesos comunicacionales en torno a estos temas.

En este contexto, el estudio que presentamos se planteó conocer y analizar las representaciones sobre las mujeres que subyacen en los tratados internacionales de DESC y en las políticas públicas que sobre la materia se implementan en la región.

Para ello, cada uno de los cinco países contribuyó con documentos sobre políticas públicas y sobre las percepciones que las mujeres tienen de las mismas. Las similitudes son lo usual, y los rasgos diferentes tienen un mismo origen común en el lineamiento de la política, lo que da lugar a que en toda la región, aunque con diferentes denominaciones, se estén llevando a cabo planes y programas de base común dirigidos a las mujeres de diversos sectores sociales.

Este esfuerzo ha sido posible gracias a la intervención comprometida de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) y de 11.11.11., organizaciones que, a través de la Coordinadora de la Mujer en Bolivia,

asumieron la investigación como parte de una campaña para visibilizar el estado de situación en torno a los derechos de las mujeres.

Agradecemos a todas las mujeres que aportaron al desarrollo de la investigación desde diferentes espacios y ámbitos, particularmente a aquellas que han compartido con nosotras su vivencia como sujetos de políticas públicas.

La Paz, mayo de 2005

Diana Urioste  
Secretaria ejecutiva, Coordinadora de la Mujer



# Introducción

---

La Articulación Regional Feminista, conformada por el Centro La Morada (Chile), ILSA y la Casa de la Mujer (Colombia), el Taller de Comunicación Mujer / Corporación Promoción de la Mujer (Ecuador), la Coordinadora de la Mujer (Bolivia) y Demus (Perú) se propuso llevar adelante la investigación *Análisis y contribución feminista a los derechos económicos, sociales y culturales*. Esta iniciativa, propuesta por el Taller de Comunicación Mujer en colaboración con la Morada de Chile, aborda tres componentes: el desarrollo conceptual de los DESC; el análisis de las políticas públicas; y la concepción de las mujeres sobre estas políticas.

En los dos primeros componentes se busca analizar cuáles son las concepciones subyacentes sobre las mujeres y los derechos económicos, sociales y culturales. En el tercero, contrastar estas concepciones con las percepciones de las mujeres.

Los objetivos de esta investigación han sido conocer el desarrollo histórico conceptual de los DESC desde una perspectiva de género, analizar la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres, sus contenidos y los niveles de implementación dentro de la institucionalidad estatal. Y develar, desde las propias mujeres, las concepciones presentes en dichas políticas.

La metodología utilizada ha sido cualitativa. En el primer y segundo componente se realizaron análisis documental y entrevistas semiestructuradas<sup>1</sup>. En el tercero se utilizó la técnica de grupos focales.

El informe que presentamos se basa en los resultados de la recopilación de información y de la reflexión realizadas en los países de la región andina<sup>2</sup>.

El primer capítulo, elaborado por Lorena Fries, aborda las concepciones que sobre las mujeres existen en el desarrollo de los DESC, así como la discriminación de

---

1 Una observación metodológica en el capítulo 2, redactado por Carolina Portaluppi, es que, si bien se recogió la información en base a una matriz, ésta no tenía bien definidas las categorías el ordenamiento de la misma responde a las acepciones diversas que cada uno de los países tiene sobre las categorías utilizadas y sobre los ámbitos de las políticas. Lo interesante es que la información hace referencia a la diversidad y a los aprendizajes colectivos.

2 Para el segundo y tercer capítulos, los documentos se basan en la información recibida de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

género en la aplicación de los instrumentos internacionales. Las fuentes de información privilegiadas para este análisis han sido los instrumentos jurídicos internacionales, las resoluciones que emiten los organismos supervisores de dichos pactos, la jurisprudencia atinente al campo de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y entrevistas en profundidad a agentes clave.

En el segundo capítulo, Carolina Portaluppi analiza las políticas públicas sobre los DESC existentes en la región, los énfasis de éstas y el papel de las instancias que las rigen.

En el tercer capítulo, Lola Valladares-Tayupanta indaga sobre las percepciones que diferentes grupos de mujeres tienen respecto a las políticas públicas de género, y las limitaciones que se identifican en su elaboración e implementación.

Lo que se pretende con este análisis es dar cuenta del estado de los derechos económicos, sociales y culturales, los ámbitos que cubren las políticas públicas referidas a estos derechos, el tipo de sujeto mujer a quienes están dirigidas, y su énfasis frente a la cotidianidad de las mujeres. De esta manera, se busca contribuir a la producción de conocimiento sobre la situación actual de estas políticas y a identificar los límites y las ausencias en su formulación, así como a promover la reflexión sobre los derechos de las mujeres, la ciudadanía y la democracia.

## Capítulo 1

# Los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva de género: desarrollo y evolución

---

## 1. Introducción

En el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, son dos los aspectos que los Estados latinoamericanos tienen menos en cuenta: el ámbito de los derechos de las mujeres y el de los derechos económicos, sociales y culturales.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, las prácticas discriminatorias, la restricción en el acceso, ejercicio y goce de los derechos humanos que padecen las mujeres –bajo el supuesto de la universalidad de los derechos y la igualdad jurídica de todos los seres humanos– y la ausencia de una mirada que dé cuenta de la diferencia entre los géneros, ponen en evidencia el sesgo masculino que históricamente ha impregnado tanto la concepción como la concreción de los derechos humanos en nuestras sociedades.

Aun frente a los avances en materia de derechos de las mujeres, persisten graves obstáculos que impiden su pleno goce y ejercicio. En efecto, el resurgimiento de fundamentalismos –entre ellos, el de la Iglesia católica– que imponen órdenes simbólicos, en su mayoría de restricción y negación de los derechos humanos de las mujeres; el impacto de los ajustes económicos en América Latina; la debilidad y la creciente deslegitimación de nuestras democracias; la corrupción en los poderes judiciales o la falta de perspectiva para incorporar el orden jurídico internacional; y el nuevo escenario internacional impuesto por Estados Unidos hacen de esta coyuntura una de las más negativas para los avances logrados en materia de derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, los derechos económicos, sociales y culturales han sido considerados por los Estados de la región meras declaraciones de buenas intenciones y no verdaderos estatutos jurídicos frente a cuya aplicación deben responder nacional e internacionalmente. Una historia y un desarrollo diferenciado de los derechos civiles y políticos, su cláusula de progresividad y el contexto actual de una globalización económica de tipo neoliberal, que restringe cada vez más la antigua capacidad de los Estados para garantizarlos, parecen avalar esta conducta y abrir un debate en la comunidad de derechos humanos para lograr una mayor exigibilidad.

Los contextos de conflicto armado y dictadura volcaron la práctica de las organizaciones de derechos humanos a la defensa de la urgencia por la vida y la integridad física, buscando asegurar condiciones mínimas de convivencia política en los Estados recientemente pacificados y en los de transición, e impidiendo una mayor integralidad en la práctica de los derechos humanos. El desencuentro entre organismos “clásicos” de derechos humanos y las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres, los de los niños y las niñas, el medio ambiente, etcétera, hace más difícil avanzar en el goce efectivo de los derechos humanos. Por tanto, se requiere de miradas y de un cruce de experiencias que permitan integrar la acción de promoción y defensa de estos derechos.

Este documento se sitúa en un punto de intersección entre los intereses y las necesidades de las mujeres en el campo de los derechos humanos y sus derechos en el ámbito económico, social y cultural. Pretende mostrar la evolución que ha tenido el derecho internacional de los derechos humanos y sus sistemas de protección en la inclusión de las mujeres y de la perspectiva de género, y, a la vez, identificar los avances en materia de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales para, finalmente, ofrecer herramientas que contribuyan a la concreción de los DESC de las mujeres.

Bajo el supuesto de la universalidad e integralidad de los derechos humanos, este trabajo tendría poco sentido. Sin embargo, la historia de los derechos humanos muestra que se trata más de una vocación por la universalidad y la integralidad que de una realidad de la que se pueda presumir. De allí que detenerse y analizar el estado de la cuestión resulte fundamental para afinar estrategias de promoción y exigibilidad de los derechos humanos.

## 2. Marco de análisis

Como marco de análisis, se propone dos entradas. Una basada en la noción de la mujer como sujeto de derecho y, por tanto, en la trayectoria de las mujeres en el reconocimiento de su titularidad y, por ende, de sus derechos. La otra, basada en la teoría de género en tanto marco que permite dar cuenta de los discursos, prácticas y lugares que ocupan unos y otros en las jerarquías u órdenes sociales predominantes, y entre los cuales el de género es fundamental.

En efecto, el proceso de reconocimiento de sujetos de derecho se da dentro de un marco jurídico, en la medida en que amplía la constitución de un sujeto sin que necesariamente rompa conceptualmente con su tradición. Se trata más bien de un ajuste gradual del principio de universalidad y de igualdad a las diferencias humanas que se constituyen en discriminación. En este sentido, la(s) discriminación(es), también un concepto jurídico, opera como cuestionamiento a la calidad de sujeto, en tanto que la igualdad opera en principio como parámetro para el tratamiento de los sujetos diferentes reconocidos como tales, en este caso, en la relación entre hombres y mujeres.

La consagración de derechos para las mujeres está dada por el reconocimiento de su calidad de sujetos iguales y diferentes. Iguales, en tanto parte del género humano y diferentes dentro del paradigma que acepta como universal la existencia de dos sexos que tienen necesidades biológicas y culturales diferenciadas. El eje es el sujeto mujer y su inclusión en el sujeto universal en tanto experiencia distinta. La noción de sujeto de

derechos frente a la exclusión histórica que han vivido las mujeres constituye una forma de avanzar en cotas de libertad que se expresan a través de derechos, y que en ningún caso pueden acabar con las limitaciones y el sesgo del mismo<sup>3</sup>.

Ahora bien, el principio de discriminación es un concepto umbral dentro de la teoría liberal de los derechos humanos. Es el máximo que puede dar de sí dicha teoría para explicar relaciones preexistentes al derecho y que lo permean en su construcción. Ha operado como mecanismo de ajuste de las tensiones que ofrecía la aplicación del principio de igualdad, el que, por su parte, no aseguró a la mujer su inclusión como una legítima 'otra' en el discurso jurídico de los derechos humanos<sup>4</sup>.

La perspectiva de género, por otra parte –en tanto aproximación analítica que permite identificar las diferencias que se construyen culturalmente sobre la base de los sexos y que determinan posiciones, identidades y funciones en nuestras sociedades– constituye una herramienta que “da piso” a los avances en materia de derechos humanos, en tanto explica y da contexto a la discriminación en las distintas sociedades y, dentro de ellas, en los diferentes órdenes sociales que la componen. Desde el análisis de género se fuerza el marco de los derechos humanos, tanto en el campo de la consagración de derechos como en el de la aplicación del principio de no discriminación sobre la base sexo/género. En efecto, la discriminación constituye una categoría jurídica que cobra su potencial en la medida en que se inscribe dentro de un análisis más amplio, esto es, dentro del contexto de los sistemas de género particular en que vive una comunidad determinada. Es esta dimensión política de la teoría de género la que posibilita hacer de los derechos humanos de las mujeres una herramienta para la transformación de sus realidades, sin fijar los logros en la mera conquista de los mismos.

Hablar de derechos humanos es hablar de un cuerpo conceptual cada vez más afianzado bajo los principios de no discriminación, universalidad e integralidad. Sin embargo, estos conceptos han debido ser redefinidos a la luz de la práctica sesgada que han tenido en el pasado, para ser incluidos a partir de procesos de apropiación de dichos derechos llevados adelante por las propias mujeres. La indivisibilidad y la interdependencia a que alude la integralidad de los derechos humanos tampoco ha sido fácil de llevar a la práctica, ni desde los organismos internacionales o regionales ni por parte de las organizaciones de mujeres que trabajan en el campo de la exigibilidad jurídica de los mismos. En efecto, los contextos políticos en América Latina estuvieron marcados por la violación a los derechos civiles y políticos, produciendo en la práctica una escisión entre civiles y políticos. De allí que, centrándose en los ámbitos económicos y sociales, uno de los elementos que se incluyen como parte del marco de análisis sea la manera en que opera dicha integralidad en los discursos que se analizan. Ello, con el objeto de fortalecer las posibilidades argumentativas y de exigibilidad de los derechos de las mujeres.

Si bien el sistema de derechos humanos constituye un todo integral en materia de protección, tanto en relación con los derechos que se consagran en sus diversos ins-

---

3 Judith Butler. *El Género en problemas*. México: Paidós, 2000.

4 No entraré al desarrollo del concepto de igualdad en tanto la categoría básica que pretendo rescatar es la de discriminación como un concepto que se acerca más a la teoría de género, o al menos que le resulta funcional para los avances en esta materia.

trumentos como en relación con los mecanismos mismos de protección y defensa, interesa en esta investigación hacer un énfasis especial en torno a aquellos instrumentos que, de manera explícita, se abocan a la consagración de estos derechos. Es por eso que, a pesar de las implicancias que pueden tener para la defensa de los DESC instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y otros, sólo se los considere de manera referencial en el presente estudio.

Serán objeto de análisis particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW), en la medida en que constituyen los cuerpos jurídicos específicos atingentes a partir de los cuales se elaborarán interpretaciones que enriquezcan la elucidación de sus disposiciones. La elección de estos dos instrumentos jurídicos para su análisis obedece también a la necesidad de buscar argumentaciones que fortalezcan la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, los que, a pesar del marco de indivisibilidad e interdependencia en el que se inscriben en tanto derechos humanos, en la práctica son producto de contextos distintos, y son interpretados y analizados dentro del papel de supervigilancia que cabe a los dos comités de dichas convenciones, por instancias diferentes.

El PIDESC y la CEDAW son pactos elaborados en el seno del sistema de las Naciones Unidas, y no es novedad que sea allí donde se hayan verificado los principales avances en materia de derechos de las mujeres, como que sea allí donde las estrategias del movimiento de mujeres hayan surtido mayor efecto. En el sistema interamericano –y aunque hoy se cuenta con la Convención para Prevenir y Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres– el camino de inclusión de los intereses y necesidades ha sido más difícil, tanto porque las condicionantes culturales de subordinación y marginación de las mujeres son más comunes y están en la base de casi todos los Estados americanos, como por las barreras que aún persisten en las instancias regionales encargadas de velar por los derechos humanos de todos los que habitamos en el continente americano. Ésa es una razón para que se haya priorizado el análisis de los primeros, dejando sólo como referencia los instrumentos jurídicos aprobados en la Organización de Estados Americanos.

No obstante, cabe señalar que el sistema interamericano también cuenta con instrumentos jurídicos que consagran explícitamente los DESC. En particular, el Protocolo Adicional a la Convención Americana<sup>5</sup> y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>6</sup>. La primera surge ante el escaso desarrollo que inicialmente se

---

5 El Protocolo del año 78 ha sido ratificado por un total de 13 Estados. Consagra un conjunto de derechos en este campo: el derecho al trabajo (artículo 6), condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo (artículo 7), derechos sindicales (artículo 8); derecho a la seguridad social (artículo 9); derecho a la salud (artículo 10); derecho a un medioambiente sano (artículo 11); derecho a la alimentación (artículo 12); derecho a la educación (artículo 13); a los beneficios de la cultura (artículo 14); a la constitución y protección de la familia (artículo 15); a la niñez (artículo 16), protección a los ancianos y a los minusválidos (artículos 17 y 18).

6 La Declaración Americana de Derechos y Deberes de la Persona también se refiere de manera amplia a derechos económicos, sociales y culturales en sus artículos VI y VII, sobre la protección a la familia

dio a los DESC en la Convención Americana, la que, salvo el derecho de asociación, el de protección a la familia y el derecho a la propiedad, sólo menciona la obligación progresiva de los Estados de garantizar el goce de los DESC. Sin embargo, el desarrollo de estos derechos desde el punto de vista de su protección es menor que en otros sistemas. El Protocolo de San Salvador, que, como se dijera, constituye el instrumento específico para garantizar el goce de estos derechos, cuenta con un sistema de denuncias o peticiones individuales sólo para dos de los 13 derechos que consagra: los derechos sindicales (artículo 8) y el derecho a la educación (artículo 13), en ambos casos, siempre que la violación sea directamente imputable a una acción del Estado (artículo 19.6). Es por eso que se ha preferido investigar con mayor profundidad aquellos instrumentos y espacios en los que las posibilidades de exigibilidad eran más amplias. La Declaración Americana –donde claramente la gama de derechos económicos y sociales es más extensa que en la Convención Americana– es parte de un debate en torno a su exigibilidad frente a la Comisión Interamericana, por lo que tampoco ofrece en este momento otros elementos concretos que no sean normativas.

Las observaciones generales emanadas de estas instancias a propósito de la presentación de informes por los Estados parte, tienen el papel fundamental de facilitar a dichos Estados el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la CEDAW y en el PIDESC. Ambos comités, además de solicitar información y recomendar la aplicación de determinadas medidas, interpretan las disposiciones de los respectivos instrumentos jurídicos, afinando con ello el sentido y alcance de su contenido, así como los supuestos sobre los que éstas se construyen. Por tanto, estas observaciones o recomendaciones son herramientas fundamentales para constatar el grado de inclusión de la teoría de género y el mayor o menor reconocimiento de las mujeres como sujetos titulares de derechos, en particular en el ámbito económico, social y cultural. Estas observaciones son además relevantes a la hora de actualizar las estrategias argumentativas para la defensa y protección de los derechos de las mujeres, y son escasamente conocidas por éstas. En este documento se privilegiarán aquellas observaciones que tienen relación con disposiciones sustantivas, es decir, que tienen que ver con la interpretación de las disposiciones de la Convención que consagran derechos.

Las resoluciones de los organismos encargados de resolver peticiones individuales o casos particulares constituyen, a su vez, el espacio donde se ponen en práctica dichas argumentaciones y permiten identificar si existe un correlato entre la interpretación que de ellas se hace a nivel general y su aplicación en casos particulares de violación a las disposiciones de un pacto o convención. El Comité del PIDESC, sin embargo, carece de competencia para conocer peticiones o quejas individuales, en tanto que el Comité de la CEDAW, si bien en virtud del Protocolo Facultativo puede conocer denuncias en materia de los derechos que consagra, no cuenta con una jurisprudencia que le permita analizar los avances en la aplicación de los criterios interpretativos que han surgido de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de los DESC de las mujeres.

---

y a la maternidad; XI, sobre la preservación de la salud y el bienestar; XII, sobre el derecho a la educación; XIII, en relación a los beneficios de la cultura; XIV sobre el derecho al trabajo y a una justa retribución; XV sobre el derecho al descanso y XVI, sobre la seguridad social, entre otros.

La opción que se ha tomado es revisar la jurisprudencia sobre la materia en organismos internacionales y regionales, independientemente del pacto o convención que les confiere el mandato, y selecciona casos que resultan interesantes desde el punto de vista del objetivo de este componente de la investigación, esto es, analizar las representaciones de lo femenino en los principales pactos y convenciones de derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, identificar los principales avances en esta materia y contribuir a entregar herramientas encaminadas a lograr una mayor exigibilidad de estos derechos.

En este sentido, los casos seleccionados responden a diferentes instancias de protección de los derechos humanos. La Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos son instancias que, pese a no pertenecer a la misma región, cuentan con casos interesantes según los criterios señalados. Se revisaron también casos que en esta materia se habían presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana, a pesar de que a nivel normativo la Convención Americana cuenta con un solo artículo<sup>7</sup> en materia de DESC. Dicha opción se fundamenta, sin embargo, en que se trata de los dos organismos con que cuenta la región para la protección de derechos y porque hacen a una cultura común, lo que permite ver las posibilidades y/o las barreras a enfrentar para avanzar en la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres.

Dada la prolífica labor del Comité de Derechos Humanos en las últimas décadas, y en virtud del artículo 26 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos –disposición que se ha interpretado como referida a derechos que no sólo se consagran en dicho Pacto–, se revisó alguna jurisprudencia clave en estas materias

En definitiva, se analizaron los avances en materia de discriminación sobre la base de género y de exigibilidad de los DESC, así como las falencias y obstáculos en la integración de principios como la integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, a la luz de una selección de casos que los reflejaran. Pocos casos mostraron una discriminación de género en materia de los derechos que nos ocupan, lo que obligó a una segunda revisión, a partir de la cual se incluyó casos que, en alguna de sus aristas, permiten diseñar y reflexionar en torno a estrategias discursivas para la defensa de los DESC de las mujeres.

Por último, se hizo las entrevistas en profundidad a agentes clave que, en este caso, son parte tanto del sistema de las Naciones Unidas como del sistema interamericano. Estas entrevistas pretenden cualificar la información en términos de contrastarla con los problemas, los obstáculos y las visiones que existen en el sistema de derechos humanos para hacer plenamente vigentes los derechos de los DESC de las mujeres.

---

7 Artículo 26 del Pacto de San José, que se remite a la Carta de la OEA, Capítulo VII para estos efectos, y en los que el eje es el desarrollo integral de la región formulado de manera progresiva.



### 3. Los pactos, convenciones y resoluciones

#### 3.1 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)<sup>8</sup>

La CEDAW es el estatuto jurídico internacional de los derechos humanos de las mujeres. Ha sido suscrita y ratificada por 175 Estados parte, lo que le otorga una alta legitimidad. Su redacción, en la década de los 70, puso de relieve la necesidad de visibilizar a las mujeres como sujetos de derechos humanos. En efecto, a pesar de la existencia de instrumentos internacionales de carácter universal, la constatación de la persistencia de múltiples formas de discriminación, así como la necesidad de tomar conciencia de las necesidades y de los intereses específicos de las mujeres, dieron lugar a dicho instrumento y a su respectivo órgano de supervigilancia, el Comité contra la Discriminación hacia las Mujeres. A partir de entonces, y de manera gradual, estos derechos han empezado a ser incorporados en el discurso y en la práctica nacional e internacional, haciendo cada vez más real el principio de universalidad de los derechos humanos.

La vigencia de la CEDAW ha generado dos tipos de efectos casi contrapuestos. Por una parte, se ha puesto de relieve la situación de las mujeres y su titularidad con relación a los derechos humanos; por otra, la tendencia inicial de los Estados a considerar los derechos de las mujeres en relación a este instrumento. Posteriormente, y gracias al trabajo de mujeres individuales y de organizaciones a favor de los derechos de las mujeres, los organismos internacionales –en particular, los órganos de supervigilancia de los tratados– han ido incorporando en sus propias observaciones de dichos derechos, perspectivas de análisis y alcances sobre sus disposiciones, ampliando el sentido inicial, a veces excluyente, de sus textos<sup>9</sup>.

Al igual que otras convenciones, la CEDAW crea su organismo supervisor: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por 22 miembros, en su mayoría mujeres, es el encargado de supervisar el cumplimiento de las disposiciones de dicho instrumento por los Estados parte. Dichos Estados presentarán informes cada cuatro años, para permitir al Comité evaluar los avances y obstáculos o dificultades que encuentran en su aplicación en el ámbito nacional. Además, el Comité elabora observaciones generales<sup>10</sup> que permiten determinar el sentido y alcance de las disposiciones de la Convención en un campo aún bastante nuevo para los Estados. Quizás es por ello que el Comité ha tenido una labor prolífica, la que, a partir de la adopción del Protocolo Facultativo, agudiza la posibilidad de análisis sobre los desafíos que en este campo deben ser enfrentados todavía para lograr la plena vigencia de los derechos que consagra. Sin embargo, cabe alertar también en torno a las

8 Fue adoptada y abierta a la firma y ratificación o adhesión por la Asamblea General en su resolución 34/180 del 8 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

9 A modo de ejemplo, ver la Observación General N° 28 del Comité de Derechos Humanos, órgano de supervigilancia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

10 El Comité ha elaborado 20 recomendaciones u observaciones generales a los Estados parte hasta diciembre del año 2003.

condiciones y obstáculos que enfrentó (y enfrenta) dicho desarrollo en el campo de las Naciones Unidas, las que hicieron que se aprobará la CEDAW sin un procedimiento de denuncia o peticiones individuales con la que sí contaban otras convenciones anteriores y posteriores<sup>11</sup>. Recién en diciembre del año 2000, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, otorgando así a la Convención un lugar equivalente al de sus instrumentos pares<sup>12</sup>.

De manera creciente, los Estados y las organizaciones de mujeres han ido entendiendo la importancia de presentar informes oficiales y paralelos al Comité, y al contrario de lo que sucede con el PIDESC, los Estados tienden a cumplir con su obligación de presentarlos. En concreto, desde el año 1997, los Estados de América del Sur han presentado al menos un primer informe (es el caso de Bolivia), en tanto que el Brasil, la Argentina, el Ecuador y el Perú destacan por su cumplimiento<sup>13</sup>.

En términos sustantivos, la CEDAW es un hito en el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres. Sus disposiciones implican cambios sustantivos en el reconocimiento de derechos y en las medidas que debe tomar el Estado para contribuir efectivamente a la plena vigencia de los derechos humanos de las mujeres. Esta Convención –elaborada por un grupo de personas sensibles al tema, dentro del sistema de las Naciones Unidas– también influye en la situación del discurso jurídico internacional en materia de derechos humanos de las mujeres y de la perspectiva de género.

La Convención es el primer estatuto jurídico destinado a la consagración integral de los derechos humanos de las mujeres, y aborda los derechos de una manera integral, esto es, sin escindir entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. A partir de la Convención se constata que lo que hasta entonces había sido entendido como el *corpus* de los derechos humanos<sup>14</sup>, la fuente a partir de la cual se desarrollaban más derechos, había excluido a grupos y colectivos sociales que no veían mejorar su situación de discriminación. Los postulados universales en los que estos instrumentos se basaron habían invisibilizado, en la práctica, diferencias en los puntos de partida para el ejercicio de derechos de esos sectores. La CEDAW, al igual que la Convención de los Derechos de Niños y Niñas, cambió el eje de los derechos humanos. Si en los instrumentos jurídicos “tradicionales” se suponía un sujeto abstracto, en estas dos convenciones el sujeto era explicitado y reconocido, y los derechos que en ellas se consagran se redefinían a la luz de dicho eje.

La Convención sobre los derechos de las mujeres es, en un sentido literal, una repetición de la consagración de los derechos que constan en instrumentos jurídicos anteriores y, a la vez, una redefinición de los mismos en la medida en que incorpora nuevos elementos para ver la realidad de los sujetos que constituyen el mencionado eje, en este caso, las mujeres. La CEDAW reconoce la existencia de un sujeto titular específico de todos los derechos humanos.

---

11 Como sucede con el PIDCP y con la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas.

12 Ratificado a la fecha por Bolivia, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, República Dominicana, el Uruguay y Venezuela.

13 Cada uno ha presentado cinco informes.

14 Declaración Universal de los Derechos Humanos, PIDCP, PIDESC, Convención Americana y Declaración Americana.

También, aunque de manera más tímida, hay una cierta incorporación de una perspectiva de análisis en relación a las mujeres, cuestión que desarrollará con mayor soltura el Comité de la CEDAW en algunas de sus recomendaciones generales<sup>15</sup>. La distinción entre lo público y lo privado figura tanto en relación al ámbito en el que debe lograrse la igualdad<sup>16</sup>, como según el tipo de derechos que consagra, que van desde la igualdad de derechos en el matrimonio<sup>17</sup> y la familia, hasta la participación política y social<sup>18</sup>; desde la igualdad en el ejercicio del voto hasta el reconocimiento de la autonomía reproductiva.

Las limitaciones en el debate en torno a cuán “diferentes” y cuán “titulares” son las mujeres en materia de derechos humanos, también resultan evidentes en la Convención. En efecto, si bien reconoce a las mujeres la titularidad en materia de derechos, al referirse a los derechos en el ámbito de la familia, sitúa a la autonomía reproductiva como un espacio compartido entre hombres y mujeres<sup>19</sup>, cuestión que irá evolucionando claramente hasta lograr, en recomendaciones generales posteriores<sup>20</sup>, el reconocimiento de dicha autonomía en hombres y mujeres. Se trata de las restricciones propias de la forma en que se elaboran los tratados y el consenso mínimo que logran los Estados, en los que intervienen concepciones culturales sobre las relaciones entre hombres y mujeres. Estas concepciones han dificultado históricamente el avance en materia de derechos humanos de las mujeres.

La CEDAW convierte el principio de universalidad de los derechos humanos en un proceso a construirse a partir de la elaboración de derechos que, por una parte, refuerzan la igualdad entre los seres humanos diferentes, y por otra, reconozcan los intereses y necesidades de estos ‘diferentes’, hasta entonces representados en el campo jurídico por el hombre blanco, metáfora liberal del individuo. Los movimientos sociales de las décadas de los 70 y 80 –en particular el movimiento feminista– serán clave en este proceso de deconstrucción y redefinición de los sujetos titulares de derechos humanos y promoverán la permanente contextualización de los sujetos de derechos considerando tiempos, lugares y necesidades diversas.

### *Disposiciones fundamentales de la CEDAW*

Varias de las disposiciones de la Convención constituyen objeto de análisis particular, en función de los importantes avances que significan para el campo de los derechos humanos.

15 Por ejemplo, en la Recomendación General N° 21.

16 El artículo 1 se refiere a “las esferas, política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

17 Artículo 16 de la CEDAW.

18 Artículos 7, 8 y 9 de la CEDAW.

19 El artículo 16 letra e) establece “los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos [...]”

20 Tanto del Comité de No Discriminación de la Mujer como del Comité de DESC. Ver a modo de ejemplo la Recomendación General N° 14 del Comité de DESC.

### a) *Concepto de discriminación (artículo 1)*

La CEDAW es, junto con la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, uno de los pocos instrumentos que contienen una definición de discriminación, en este caso sobre la base del sexo. El artículo 1 de la CEDAW entiende por discriminación a toda distinción que “tenga por intención o como resultado” la restricción o anulación del ejercicio de los derechos humanos en cualquier ámbito de la vida de las mujeres, y tomando como parámetro la igualdad con el hombre. Se trata, por cierto, de un concepto amplio en la medida en que se lo prueba con relación a la merma en el ejercicio de un derecho humano, derecho que va más allá de los que consagra la Convención.

Durante las últimas décadas se ha usado de manera indistinta el concepto de discriminación sobre la base del sexo o discriminación de género<sup>21</sup>. Sobre este punto, se ha producido un desarrollo en el campo del Derecho Internacional: los instrumentos jurídicos de la década de los 60 hasta los 80 hablan de discriminación sobre la base del sexo; sin embargo, en 1998, y a pesar de que el concepto de ‘género’ aún es resistido por algunas comunidades, se incorpora al Estatuto de Roma un principio de no discriminación de género<sup>22</sup>. Este principio amplía el sentido de dicha discriminación de dos maneras. La primera en relación a su no vinculación mecánica con los sexos y la segunda, refiriéndose al carácter sistémico de la discriminación de las mujeres, eventualmente, de otros géneros. Aun así –y con las limitaciones que tiene el principio de no discriminación para hacerse válido fuera de la esfera de lo jurídico y, por tanto, en el ámbito de configuración de los órdenes sociales– constituye una puerta de entrada al análisis de género en el derecho internacional de los derechos humanos.

También en el artículo 1 se hace referencia a los ámbitos en que la discriminación opera. Sin aludir directamente a la distinción entre el espacio público y el privado, la frase “y en cualquier otro ámbito” se refiere directamente a aquello que no ha sido enunciado en el mismo artículo, es decir, la esfera privada. Será posteriormente, en las recomendaciones generales del Comité de la CEDAW, cuando sus miembros mujeres desarrollarán la idea, definiendo esta división como articuladora de la subvaloración y subordinación de las mujeres y de los papeles que juegan.

### b) *Acciones positivas (artículo 4)*

Un segundo elemento relevante en dicha Convención se refiere a las medidas de acción positiva que considera necesarias para avanzar hacia la igualdad *de facto*<sup>23</sup>.

21 Los principios de Montreal, elaborados por un conjunto de expertas, le dan a esta ambigüedad un mismo sentido en el uso: “Las palabras ‘género’ y ‘sexo’ en relación con la “discriminación por género” o “discriminación por sexo” son intercambiables, y tanto la desigualdad de ‘género’ como la de ‘sexo’ refieren a la posición de desventaja en la que se encuentran las mujeres. Para reflejar esta manera de entender la situación de desventaja de las mujeres, en los Principios de Montreal se ha optado por usar los términos “discriminación en contra de las mujeres” e “igualdad de las mujeres”, en la medida en que ello ha sido posible.”

22 Concepto que también se utiliza en la Observación General N° 28 del Comité de Derechos Humanos.

23 Artículo 4 (1) de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.

Se trata de una constatación de las condiciones culturales, institucionales y económicas respecto de las cuales las mujeres están en desventaja, por lo que se requieren ajustes para que éstas tengan un efectivo goce y ejercicio de sus derechos humanos. En dicho ejercicio, las mujeres no parten de las mismas condiciones que los hombres, lo que justificaría las medidas de acción positiva en cualquiera de sus modalidades. La aclaración respecto a que dichas medidas no deben entenderse como discriminación parece obvia pero necesaria frente a la práctica que ha tenido el principio de igualdad en un contexto que invisibiliza de las jerarquías sociales, en este caso, producto del orden de género.

Al respecto, resulta interesante complementar esta disposición con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 28. En efecto, dicha observación sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres reconoce, en primer lugar, los avances que existen en esta materia y la necesidad de reinterpretar y sustituir observaciones anteriores sobre el punto. Señala que los Estados parte deben adoptar todas las medidas necesarias para hacer posible el goce de estos derechos y que disfruten de ellos. Esas medidas comprenden eliminar los obstáculos que se interponen en el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, dar instrucción a la población y a los funcionarios del Estado en materia de derechos humanos y ajustar la legislación interna a fin de dar efecto a las obligaciones enunciadas en el Pacto. El Estado parte no sólo debe adoptar medidas de protección, sino también medidas positivas en todos los ámbitos, a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria<sup>24</sup>.

c) *La obligación a los Estados de contribuir a la modificación de los patrones socioculturales (artículo 5)*

Las personas involucradas en la elaboración de la Convención tuvieron la claridad de ubicar la base de la discriminación hacia las mujeres en la cultura –e incluso tenían claras las limitaciones del derecho como instrumento para modificar dicha realidad–. Por ello, el artículo 5 se refiere a la obligación de los Estados de tomar medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres [...]” que determinan prejuicios y estereotipos femeninos y masculinos que tienen en su base la inferioridad del sexo femenino en relación con el masculino. Se trata de un salto cualitativo respecto de la obligación del Estado, al que ya no sólo compete la implementación de medidas que ajusten la institucionalidad pública al principio de no discriminación, sino también el campo de la cultura, abriendo un gran espacio para intervenciones que podrían incluso llegar a situaciones de colisión de derechos<sup>25</sup>.

d) *La mujer, las mujeres (artículo 14)*

Por último, y paralelamente con el avance de las teorías feministas, la universalización de todas las mujeres en “la mujer”, es decir, el reconocimiento de una perspec-

24 CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 del 29 de marzo del 2000, párrafo 3.

25 Por ejemplo, la libertad de expresión *versus* la propaganda que contribuye a reproducir estereotipos que inferiorizan a las mujeres.

tiva que entiende la diversidad de las mujeres y de sus experiencias en el mundo, aparece tímidamente en este instrumento<sup>26</sup>, al reconocer realidades diferenciadas (como es el caso de las mujeres rurales). Si bien la discriminación del género femenino es un elemento común a la vida de todas las mujeres, las formas de expresión de la misma varían de acuerdo a zonas geográficas, a edades, a la raza, a la condición económica, a la etnia, etcétera. El artículo 14 establece una serie de medidas que debe adoptar el Estado para asegurar a las mujeres rurales los derechos consagrados en la Convención, particularmente su participación en la ejecución y el diseño de planes de desarrollo; su acceso a servicios adecuados de atención médica; su acceso a beneficios de seguridad social; su educación y formación académica y no académica; y su acceso a créditos y prestamos agrícolas.

### *Recomendaciones generales del Comité de la CEDAW*

En general, las recomendaciones u observaciones son el producto de la revisión de los informes que presentan los Estados parte. En la medida en que se observan problemas o dificultades para interpretar sus disposiciones de fondo o para elaborar la información que deben presentar cada cuatro años, el Comité emite estas recomendaciones.

El análisis de sus recomendaciones generales no es fácil, puesto que en su proceso de maduración analítica traspasan el marco estrictamente jurídico y sitúan progresivamente una perspectiva de género que obliga a redefinir instituciones y prácticas que explican la discriminación contra la mujer.

La distinción entre lo público y lo privado implícita en la Convención, la familia y la autonomía sobre los cuerpos de las mujeres, la cultura y la violencia de género y la cultura y las tradiciones como marco en el que los derechos de las mujeres se ven amenazados<sup>27</sup>, tienen como fundamento en el sistema internacional varias de las recomendaciones que el Comité elabora a partir de 1986<sup>28</sup>. Claramente, son las últimas recomendaciones las que reflejan mayormente el marco analítico en el que actualmente se mueven sus miembros mujeres y hombres. Así, a pesar de estar referido al artículo 16 sobre igualdad de derechos en la familia, el Comité ubica como primer punto el lugar que ocupan ambos géneros en la sociedad y la posición subordinada de las mujeres en el espacio privado y la familia. En este mismo sentido se pronuncia en la Recomendación General N° 23, al señalar que "Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado en consecuencia. Invariablemente, se ha asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos, mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder hasta circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito

26 Y se plasmará con más fuerza en la Plataforma de Acción de Beijing 1995.

27 Recomendación General N° 23, párrafo 10, 1997.

28 Recomendaciones generales de la CEDAW N° 19 y 24.

privado<sup>29</sup>. Aunque más tímidamente, el Comité se refiere al derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos<sup>30</sup>, avalado por el artículo 16 inciso f) de la Convención, en el marco de los efectos de la violencia para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

El análisis de los informes oficiales influirá también en la evolución analítica de las recomendaciones, en sentido de que los Estados no cuentan con las capacidades instaladas que permitan reconocer y avanzar en la superación de las formas de discriminación contra las mujeres. Por eso es que las recomendaciones iniciales tienden más a sugerir acciones y medidas y a identificar ámbitos sobre los cuales no hay información, mientras que las últimas apuntan a entregar a los Estados dichas herramientas. En efecto, la primera recomendación<sup>31</sup>, que data de 1983, constata que los informes oficiales que presentan periódicamente los Estados contienen ideas preconcebidas sobre el rol de las mujeres que obedecen a factores socioculturales, y que impiden la aplicación del principio de igualdad contenido en el artículo 5 de la Convención.

Un año después, en el siguiente periodo de sesiones<sup>32</sup>, se evidencia la falta de adopción de medidas de acción positiva por parte de los Estados, herramienta que permitiría avanzar en materia de igualdad *de facto*, uno de los aspectos más relevantes de la Convención. Se pone de relieve que estas medidas –ya sean de trato preferencial, de cupo o de otra índole– facilitan la incorporación de las mujeres a ámbitos como la educación, la economía y el empleo. En ese entonces aún no se habían implementado en la región las leyes de cupo para la integración de las mujeres en la política, ámbito en el que han tenido un desarrollo importante a partir de la década de los 90. Los Estados en general han tendido a incorporar medidas preferenciales para las mujeres en la esfera social y económica, pero ligadas al concepto de vulnerabilidad de la población femenina, es decir, al factor pobreza, lo que en muchos casos ha servido de soporte a políticas focalizadas que escinden el carácter universal de los derechos humanos. Más aun, la falta de estadísticas desagregadas por sexo para el diseño de políticas públicas tendientes a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres contribuye a mantener al colectivo genérico en situación de desigualdad, asimilando a las mujeres a una única identidad marcada por la pobreza<sup>33</sup>. El Comité vuelve así sobre supuestos que podrían ser evidentes hoy, pero que en aquel entonces, y frente a los problemas que presentaba el propio Estado para implementarlos, la Convención debió reforzar.

### *El derecho a vivir una vida libre de violencia*

Dentro del conjunto de recomendaciones que hizo el Comité, las más relevantes son las que se refieren a la violencia contra las mujeres<sup>34</sup>. En efecto, al no ser la violen-

29 Recomendación General del Comité de la CEDAW N° 23, párrafo 8.

30 Recomendación General del Comité de la CEDAW N° 19, párrafo 21.

31 Recomendación General N° 3 aprobada en el Sexto Periodo de Sesiones del Comité de la CEDAW, 1987.

32 Recomendación General N° 5, aprobada en el Séptimo Periodo de Sesiones del Comité de la CEDAW, 1988.

33 Recomendación General N° 9, aprobada en el Octavo Periodo de Sesiones del Comité de la CEDAW, 1989.

34 Recomendaciones generales N° 12, 14 y 19, aprobadas en el Octavo Periodo de Sesiones del Comité de la CEDAW, 1989.

cia un aspecto explícito en el texto de la Convención, los Estados podían entender que no se la incorporaba en la misma. Sin embargo, ya la primera recomendación<sup>35</sup> obliga a los Estados, de acuerdo a los artículos 2, 5, 11, 12 y 16, a protegerlas de cualquier tipo de violencia en la familia, en el trabajo o en cualquier otra esfera. Con ello refuerza la idea de que la violencia es una expresión brutal de la discriminación. Al parecer, los Estados no estaban informando sobre la situación de las mujeres respecto a la violencia: la legislación vigente, las políticas públicas destinadas a su prevención, el tratamiento y la sanción, datos estadísticos, etcétera. Es así que en la primera recomendación sobre el tema se insta a los Estados a informar sobre la violencia cotidiana contra las mujeres, ya sea sexual, en el trabajo o en el ámbito familiar.

Independientemente de la relevancia que tiene esta recomendación al tocar por primera vez la violencia, cabe señalar que resulta parca en su contenido, puesto que no la define. Además, la vinculación entre la violencia contra las mujeres y sus derechos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, no fue mayormente desarrollada.

Recién en una segunda recomendación<sup>36</sup>, referida a la circuncisión femenina, el Comité empieza a desarrollar, aunque de manera incipiente aún, un análisis que lo llevaría a una de sus mejores observaciones. La recomendación N° 14 resulta importante en tanto vincula una de sus expresiones –la circuncisión femenina– con factores socioculturales y con la falta de educación y de salud.

Durante el año 1992<sup>37</sup>, el Comité vuelve a insistir en la violencia contra las mujeres, reflejando con ello el grado de preocupación sobre el punto. Esta vez, sin embargo, asume un lenguaje más directo al dirigirse a los Estados parte<sup>38</sup>. En efecto, observa que la definición de discriminación que figura en el artículo 1 incluye la violencia contra las mujeres en la medida en que ésta limita, anula o restringe el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en igualdad con los varones. Con ello no hace más que reafirmar las normas interpretativas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, por cierto, sus principios básicos<sup>39</sup>.

Esta recomendación afirma lo grave que resulta la violencia para el goce efectivo de los derechos y libertades, con lo que da relieve al carácter indivisible de los derechos humanos, a la vez que constata que los Estados, en muchos casos, no reflejaban la relación entre discriminación contra la mujer, la violencia y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de éstas. Identifica, además, los derechos que se ven afectados por la violencia, entre ellos el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a igualdad en la familia, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental y el derecho a condiciones de empleo justas y favorables. No se trata de un listado taxativo, por lo que no habría razón para no considerar otra gama de derechos económicos, sociales y culturales que se verían afectados.

35 Recomendación General N° 12 del Comité de la CEDAW.

36 Recomendación General N° 14, aprobada en el noveno periodo de sesiones del Comité CEDAW, 1990.

37 Recomendación General N° 19, aprobada en el Undécimo Periodo de Sesiones del Comité de la CEDAW, 1992.

38 “La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.” Recomendación General N° 19, Observaciones Generales, párrafo 6.

39 Principio de no discriminación y *pro homine*.



El párrafo 16, que se refiere al artículo 6 de la Convención, fija una posición respecto a las condicionantes de la violencia. La falta de oportunidades, reflejada en altos grados de pobreza y desempleo, los contextos de conflicto armado, sean o no de carácter internacional, la ocupación de territorios, etcétera, aumentan las probabilidades de que las mujeres sean objeto de abusos, violencia, trata, prostitución u otras formas de explotación sexual en la medida en que estos contextos agudizan las formas de relación entre los géneros preexistentes a dicha coyuntura.

Buscando explicitar todavía más el nexo entre la violencia y su impacto en otros derechos, el siguiente párrafo se refiere a la relación entre violencia y empleo. En relación con el artículo 11 de la Convención, menciona el hostigamiento sexual<sup>40</sup> como una restricción al ejercicio del derecho al trabajo en igualdad de condiciones con el hombre, y lo vincula con las consecuencias que éste puede tener en el goce al derecho a la salud y la seguridad personal.

También en esta recomendación se refiere al impacto de la violencia sobre el goce y el ejercicio del derecho a la salud que consagra la Convención<sup>41</sup>, e insta a los Estados a contar con servicios que permitan tratar un problema que pone en riesgo la vida de las mujeres. Alude a las condicionantes culturales de la violencia y a las restricciones cotidianas que viven las mujeres, y que son expresiones de la violencia contra éstas; limitaciones nutricionales en mujeres embarazadas, la preferencia por hijos varones y la circuncisión femenina o mutilación genital, la esterilización y el aborto forzados<sup>42</sup> –estas últimas, coartadoras de su libertad sexual y reproductiva–.

El párrafo siguiente, continuando con el orden de las disposiciones de la CEDAW, se refiere a las mujeres rurales. Cabe considerar, en primer lugar, que ya existe en la CEDAW una visión más amplia respecto de las diferentes realidades de las mujeres, lo que también se verá reflejado en el abordaje que hacen las recomendaciones –por ejemplo, de los derechos de las mujeres discapacitadas–. En todo caso, y en relación con la violencia, señala la mayor vulnerabilidad de las mujeres rurales, incluidas las niñas, frente a la violencia, debido a las actitudes tradicionales que se mantienen y que incluso pueden aumentar los niveles de abuso y de explotación sexual de las niñas cuando éstas dejan sus comunidades en busca de trabajo<sup>43</sup>.

Por otra parte, el Comité hace un esfuerzo por definir la violencia, sus expresiones y sus consecuencias. Entiende por violencia contra la mujer “[...] la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad.” Continúa desarrollando el punto: “[...] Las actitudes

---

40 El Comité define el hostigamiento sexual como “[...] un comportamiento de tono sexual, tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil.”

41 Artículo 12 de la CEDAW.

42 Párrafo 22, Observaciones Generales, Recomendación General N° 19.

43 Párrafo 14, Observaciones Generales, Recomendación General N° 19.

tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas, perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación [...] el efecto de dicha violencia es privar a las mujeres del goce efectivo, el ejercicio y del conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y contribuye a mantener la subordinación de las mujeres [...] Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer<sup>44</sup>". En este punto, el Comité hace un análisis de género que permite ver la relación entre discriminación y violencia y, por tanto, la forma en que ésta articula la subordinación en que viven las mujeres.

Por último, el párrafo 23, referido a la violencia en la familia, contribuye a profundizar el análisis al establecer que este tipo de violencia en el seno de la familia se da en todas las sociedades. El Comité señala que: "En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción<sup>45</sup>".

Un último aspecto que pone de relieve<sup>46</sup> la recomendación en cuestión es la relación con quienes son los responsables de dicha violencia. Por el carácter del derecho internacional de los derechos humanos, queda claro que los agentes públicos están llamados a cumplir con la Convención, en la medida en que es el Estado el que se obliga a garantizar, proteger y cumplir las normas de la Convención. Sin embargo, y dada la naturaleza de la violencia contra las mujeres, deja claro que los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. El Comité rompe explícitamente en esta recomendación con lecturas que limitan el alcance de los derechos humanos, y a la vez deja en evidencia que muchas de las situaciones que afectan a las mujeres no provienen de acciones directas de agentes públicos, sino de agentes privados, lo que no exime al Estado de su responsabilidad. En efecto, la omisión en la toma de medidas, e incluso la tolerancia o aquiescencia del Estado respecto de la violencia contra la mujer, constituyen un acto de violación a la Convención.

---

44 Recomendación General N° 19 del Comité de la CEDAW.

45 Una recomendación posterior tratará en extenso el artículo 16 referido a la familia y situará la división entre vida pública y privada como articuladora de la discriminación contra la mujer. (Párrafo 11, Recomendación General N° 21, aprobada en el 13 Periodo de Sesiones, 1994.)

46 Recomendación General N° 19, párrafo 8, del Comité CEDAW.

## *Derecho al trabajo*

Esta recomendación ocupa un lugar relevante, ya que se trata de uno de los aspectos que tienen que ver con la discriminación en el ámbito laboral; sin embargo, no es sustanciosa desde el punto de vista de sus contenidos. Más bien se remite al Convenio N° 100 de la OIT, y exhorta a los Estados a su ratificación. El punto de mayor interés es el que hace énfasis en la necesidad de que los Estados adopten criterios de evaluación neutrales con relación al sexo “[...] para poder hacer la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominen las mujeres con los trabajos en que actualmente predominen los hombres, y que incluyan los resultados en sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>47</sup>”. Se asume, por una parte, que el acceso a determinados trabajos en el mercado responde a una variable de género, que es determinante en el menor valor que tienen las ocupaciones a que acceden las mujeres. Sin embargo, no efectúa un mayor análisis de los factores que se encuentran en la base de esta discriminación y que ligan a las mujeres con una oferta laboral que es la proyección del trabajo doméstico.

Por ello, en el año 1991, y como complemento a la recomendación N° 9 sobre la necesidad de contar con estadísticas, así como fijando con mayor precisión el alcance del artículo 11 de la CEDAW, el Comité se pronuncia respecto a la situación de discriminación que afecta a las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares. La recomendación general N° 16<sup>48</sup> constata, por un lado, que los Estados parte no presentan información sobre esta situación, a pesar del alto porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración, ni seguridad social, ni prestaciones sociales, en empresas que suelen ser de propiedad de un varón de la familia. Califican a esta situación como de explotación e instan a los Estados a superarla a través de la elaboración de estadísticas que permitan identificar la magnitud del problema, al tiempo que garanticen la remuneración, la seguridad social, y las prestaciones que por dicho trabajo les corresponden.

Abierta la reflexión sobre el punto, el Comité desarrolla una recomendación<sup>49</sup> que apunta a uno de los núcleos duros del sistema de géneros: el trabajo doméstico. Sin embargo, no se adentra en el análisis de género de dicha función, sino que más bien formula la necesidad de contar con estadísticas que permitan visibilizar el aporte que realizan las mujeres a las economías nacionales. La cautela del Comité en este punto parece reflejar la opción inicial de crear las capacidades necesarias en los Estados para dimensionar problemas de discriminación y subvaloración de las mujeres, para luego profundizar en aspectos más de fondo. Recomienda a los Estados miembros que “alienten y apoyen las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, por ejemplo, realizando encuestas sobre el empleo del tiempo como parte de sus programas de encuestas nacionales sobre los hogares y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo relativos al tiempo empleado en actividades en el hogar y en

---

47 Recomendación General N° 13, adoptada en el Octavo Periodo de Sesiones del Comité CEDAW, 1989.

48 Aprobada en el Décimo Periodo de Sesiones del Comité CEDAW, 1991.

49 Recomendación General N° 17, adoptada en el décimo período de sesiones, 1991.

el mercado de trabajo” y que “adopten medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto”, esperando ver en los próximos informes datos que permitan un diagnóstico que cumpla, además, con el objetivo político de lograr una mayor valoración de la función que cumplen las mujeres en este campo.

### *Derecho a la salud*

En el año 1999 el Comité elabora una recomendación particular sobre el sentido y alcance del artículo 12 de la Convención, que se refiere al derecho a la salud. Además de requerir a los Estados que tomen todas las medidas necesarias para cumplir con la disposición mencionada, solicita que informen cómo interpretan la manera en que las políticas y las medidas sobre atención médica abordan los derechos de la mujer en materia de salud, desde el punto de vista de las necesidades y los intereses propios de la mujer, y en qué forma la atención médica tiene en cuenta características y factores privativos de la mujer en relación con el hombre. Entre ellos, señala los biológicos, los socioeconómicos –por ejemplo, los que se derivan de la mayor o menor subordinación de la mujer en la familia– y los psicosociales –como los trastornos del apetito– todos ellos constitutivos del orden de géneros, perspectiva que llama a integrar “[...] en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer [...]”<sup>50</sup>.

Además de la recomendación específica, el derecho a la salud se aborda de manera referencial en varias otras, en particular en la Recomendación General N° 19, que se refiere a la violencia y su impacto en el goce y en el ejercicio de los distintos derechos que la Convención consagra. En el párrafo 19 se sugiere a los Estados parte adoptar medidas que garanticen la igualdad en materia de servicios de salud, y en el 20 se analiza el impacto de las prácticas culturales para la salud de las mujeres, en particular cuando éstas imponen restricciones para el goce de este derecho, especialmente en mujeres embarazadas. También a propósito de la violencia<sup>51</sup>, el Comité se refiere a la esterilización y al aborto forzado como un atentado contra la salud física y mental de las mujeres, reafirmando su autonomía sexual y reproductiva de acuerdo con lo señalado en el artículo 16. En este sentido, el derecho a la salud se hace más complejo al asumir que la subordinación de que son objeto las mujeres tiene que ver fundamentalmente con la posibilidad de decidir sobre sus cuerpos. Así lo confirma el Comité al señalar en una recomendación posterior<sup>52</sup> que:

El número y espaciamento de los hijos repercuten [en el ejercicio de sus derechos a la educación, empleo y otras actividades] en su vida y también afectan su salud física y mental, así como la de sus hijos. Por estas razones, la mujer tiene derecho a decidir el número y el espaciamento de los hijos que tiene.

50 Recomendación General N° 24, párrafo 31, 1998.

51 Recomendación General N° 19, párrafo 22.

52 Recomendación General N° 21, párrafo 21.

La epidemia de sida y su impacto sobre niños y mujeres mereció una recomendación específica. Al respecto, el Comité pone hincapié en la necesidad de informar sobre los efectos de la epidemia, en particular en niños, niñas y mujeres, y en las necesidades y factores que se relacionan con la función reproductiva de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades, lo que la hace especialmente vulnerable al contagio del VIH.

### 3.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

En América Latina, el PIDESC ha sido suscrito y ratificado por la totalidad de los Estados<sup>53</sup> a excepción de Cuba.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>54</sup> es el organismo de supervigilancia del Pacto. Su función es vigilar la aplicación del Pacto por los Estados parte. Para ello se esfuerza en fomentar un diálogo constructivo con los Estados parte y procura determinar por diversos medios si éstos aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el Pacto, y cómo podría mejorarse su aplicación y cumplimiento. También puede ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto, formulando sugerencias y recomendaciones específicas legislativas, de política y de otra índole, para la realización más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales. Estas sugerencias y recomendaciones se traducen en observaciones de carácter general, que aplican su facultad interpretativa de las disposiciones del Pacto<sup>55</sup>, o bien en recomendaciones particulares que surgen a propósito de la presentación de los informes oficiales por parte de los Estados.

Los Estados parte se comprometen a presentar informes periódicos al Comité de DESC—en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Pacto en el Estado de que se trate, y de ahí en adelante una vez cada cinco años—, en los que se señalarán las medidas legislativas, judiciales, de política y de otra índole que hayan adoptado para asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto<sup>56</sup>. También se pide a los Estados parte presentar información detallada sobre el grado de cumplimiento de los derechos en zonas en que se haya tropezado con dificultades específicas a este respecto.

A partir del año 1989, dos años después que entrara en funciones el Comité, los Estados latinoamericanos empezaron a presentar informes oficiales, aunque no siempre de manera oportuna ni constante. La situación es dispar en la región, puesto que

53 La Argentina, Belice, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, el Paraguay, República Dominicana, el Uruguay y Venezuela.

54 El Comité de DESC no se creó en virtud del instrumento correspondiente, sino por el Consejo Económico y Social, a raíz de la defectuosa actuación de dos órganos a los que se había encomendado anteriormente la vigilancia del Pacto. Integran el Comité 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos que actúan de manera independiente y a título personal, y no como representantes de los gobiernos. Actualmente integran el Comité 13 hombres y cinco mujeres.

55 Son seis las Observaciones Generales que el Comité ha emitido hasta ahora.

56 Artículos 16 y 17 del PIDESC.

países como la Argentina han tenido una conducta de permanente presentación, mientras que Bolivia, Chile y Guatemala, por ejemplo, recién han presentado un informe oficial por primera vez desde que ratificaron el Pacto<sup>57</sup>.

### *Disposiciones del PIDESC*

#### *a) Progresiva efectividad de los DESC*

El artículo 2.1 del PIDESC ha servido a los enfoques más tradicionales en materia de derechos humanos para afirmar una supuesta diferencia en el valor normativo y en la exigibilidad de los mismos en relación con los derechos civiles y políticos y con el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. De acuerdo con estas visiones, dicha diferencia arrancarían del tipo de obligaciones que uno y otro pacto generan. En el caso de los derechos civiles y políticos, el Estado estaría obligado negativamente, mientras que en el segundo, de manera positiva. Así, los derechos civiles y políticos implicarían una obligación de no interferir y, por tanto, su protección judicial estaría dada por la nulidad de los actos que interfirieran en su pleno goce y ejercicio, mientras que en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, se trataría de la obligación de actuar para garantizar la efectividad del derecho, condicionada, por tanto, a los recursos o fondos públicos disponibles. En este caso, los DESC pasan a tener un mero valor declarativo, pues para ellos no cabría la protección judicial.

Sin embargo este enfoque, que aún se mantiene, ha sido largamente superado por el propio desarrollo de la doctrina de derechos humanos. En la actualidad generalmente se acepta que los derechos humanos, en cualquiera de sus ámbitos, implican tanto obligaciones positivas como negativas. Así, por ejemplo, en materia de derechos políticos, al Estado le cabe desarrollar una serie de acciones para hacer efectivo el derecho al voto, y en ese actuar comprometerá fondos públicos. En el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, en cambio, y una vez que se accede al ejercicio de un derecho, al Estado le cabe la obligación de no interferir en su realización.

Por ello ya no se habla de este tipo de obligaciones que en última instancia rigen para el conjunto de los derechos humanos, y se ha preferido fijar distinciones en base a la naturaleza integral de los derechos en materia de obligaciones: obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *asegurar* y obligaciones de *promover* el derecho. Las obligaciones de *respetar* se definirían por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consistirían en impedir que terceros interfirieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las de *asegurar* supondrían garantizar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo, y las obligaciones de *promover* se caracterizarían por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien<sup>58</sup>. Esta interpretación, que favo-

57 Nota sobre la situación de los informes.

58 "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales", Abramovic, Victor y Courtis, Cristian. <http://dex1.tsd.unifi.it/juragentium/es/index.htm?surveys/latina/courtis.htm>

rece una mayor integración entre derechos civiles y políticos, y entre derechos económicos, sociales y culturales, también tendría efecto en su exigibilidad tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

El Comité de DESC, órgano encargado de la supervigilancia del PIDESC, se ha inclinado por esta interpretación, dando una señal en materia de integralidad de derechos. En efecto, en la Observación General N° 3 del año 2000, y refiriéndose a la naturaleza de las obligaciones de los Estados parte, ha manifestado que se tiende a privilegiar aspectos que tienen que ver con la diferencia entre los derechos que emanan de uno u otro pacto, sin notar las semejanzas que existen entre ambos, y que se preferiría este segundo enfoque.

El artículo 2.1 en particular señala que: “Cada uno de los Estados parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Respecto de la progresividad, el Comité ha señalado que, si bien reconoce que la plena realización de estos derechos puede lograrse de manera paulatina, “las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados<sup>59</sup>”. En este sentido, la progresividad implica la adopción de medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible a la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto, tomando como punto de partida de dicho avance la ratificación del Pacto por parte de un Estado. La inmovilidad o el retroceso en materia de adopción de medidas por parte del Estado podría justificarse excepcionalmente.

El Comité asume el concepto de “progresiva efectividad”, que si bien reconoce la gradualidad para la satisfacción de los DESC, también determina la obligación de avanzar a través de la adopción de medidas. Es en relación con dicha gradualidad que acepta la diferencia con los derechos civiles y políticos, pero respecto de la efectividad de dicha progresividad advierte que:

[...] el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo [...]<sup>60</sup>.

En relación con el grado de satisfacción de los derechos que contempla el Pacto, y considerando que si bien el avance es paulatino, la obligación del Estado es asegurar

59 Observación General N° 3, párrafo 2, año 2000.

60 Observación General N° 3, párrafo 9, año 2000.

como mínimo la satisfacción de por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos. Son estos niveles mínimos los que, en relación con los montos de recursos disponibles, dan sentido al Pacto y permitirán evaluar a los Estados en esta materia. Más aun, junto con esta observación general, se deberán tomar en cuenta los Principios de Limburgo (año 1986) y los de Maastricht (año 1997) que, independientemente de su menor fuerza vinculante en relación a las Observaciones Generales, han sido adoptados por las Naciones Unidas y constituyen orientaciones para el cumplimiento de las obligaciones bajo el Pacto. Para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su alcance en un intento por satisfacer, de manera prioritaria, esas obligaciones mínimas.

En un esfuerzo por evitar que la disponibilidad de los recursos afecte la efectividad de la progresión en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el Comité señala también que:

[...] aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aun, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción<sup>61</sup>.

En estos casos se exige también especial atención a la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad.

Si bien esta norma no se refiere específicamente a las mujeres, es indudable que la dificultad que han tenido los DESC para lograr el mismo valor y la misma posibilidad de ser protegidos judicialmente afecta a las mujeres de manera desproporcionada en relación con los varones. En efecto, las normas neutras –en este caso, dirigidas a entender el carácter de la obligación que emana del artículo 2 párrafo 1–, aplicadas sobre una realidad que se construye en base a las relaciones de género, determinan también una aplicación desigual. Las mujeres se subsumen en la generalidad humana sin que se pueda rescatar su diferencia discriminada sino a partir de la interpretación que les da cabida en la vulnerabilidad, o bien a partir de la obligación de no discriminar contemplada en el numeral siguiente.

#### *b) Principio de no discriminación*

El artículo 2, inciso 2 del PIDESC se refiere a las obligaciones que asume el Estado parte y a la forma de llevarlas a cabo, consagrando la prohibición de interpretar y aplicar sus disposiciones de manera discriminatoria, ya sea sobre la base del sexo o de otras cualidades adscritas. La introducción de esta norma, clásica en el campo de los derechos humanos, obliga a un primer análisis respecto de la forma en que debe entenderse el goce de los derechos humanos y, consistentemente con la definición de

---

61 Observación General N° 3, párrafo 11.



discriminación que establece la CEDAW, el goce y ejercicio de alguno de los derechos consagrados en el Pacto no podría tener por intención o por resultado el menoscabo, la limitación, la restricción o la anulación de algún derecho fundamental. En este sentido, se establece una relación entre la norma que consagra el derecho y el sujeto que lo ejerce en términos concretos. La neutralidad de las normas en el campo jurídico, y en particular en el campo de los derechos humanos, ha podido ser ajustada en su aplicación a través de este principio.

En efecto, a pesar de ser una obligación para el Estado el que éste, en la adopción progresiva de medidas, y hasta el máximo disponible de sus recursos, avance hacia la satisfacción efectiva de los derechos y no introduzca un parámetro diferenciado entre hombres y mujeres que determine una desventaja en el acceso o protección de los mismos, esta obligación se cumple en la práctica a través de la posibilidad de exigibilidad de los derechos y no *ex-ante*. Por una parte, los Estados –construidos sobre la base de las relaciones que los constituyen, entre las que el género resulta uno de los órdenes sociales– han tenido dificultades para ver integralmente las inequidades y desigualdades que afectan a las mujeres, y las medidas se revierten sólo frente a casos concretos en los que se invoca la prohibición de la discriminación sobre la base del sexo/género. Aun más, si los derechos económicos todavía presentan dificultades para su exigibilidad jurídica, estas dificultades aumentan para las mujeres si el principio de no discriminación opera en la práctica para desandar lo andado (cuando es el caso) y no para avanzar.

El artículo 3 del Pacto, que se refiere explícitamente a asegurar a hombres y mujeres en igualdad el ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales que constan en dicho instrumento, podría entenderse entonces como una repetición del principio de no discriminación. Sin embargo, puede ser comprendido como un reconocimiento a la situación de las mujeres en general en relación con los hombres. En este sentido, se refiere al principio de igualdad, el que se ajustará con el de no discriminación contenido en el artículo anterior.

### c) *El lugar de las mujeres en el Pacto*

La estructura del Pacto confiere un importante lugar al trabajo y a la seguridad social en el ámbito público, y a la familia, como “elemento natural y fundamental de la sociedad”, en la esfera privada. En este sentido, la distinción entre lo público y lo privado se hace evidente; el trabajo y la incorporación masiva de las mujeres a éste, que debe hacerse bajo el parámetro de la igualdad y la no discriminación, en tanto que en la familia se requiere una protección especial, en particular en relación con las condiciones para la reproducción biológica y social de la misma (artículo 7 y 10), que no devienen del principio de igualdad.

Esta relación entre lo público/productivo y lo privado/reproductivo –que está en la base del sistema de género– constituye en el Pacto una constatación de la funcionalidad que se le otorga a la familia en relación con el ámbito de la producción. En efecto, la familia aparece como una unidad naturalizada en la que las mujeres quedan invisibilizadas, a pesar de tener una responsabilidad fundamental en la educación y crianza de los hijos. Sólo se las nombra en relación con la maternidad, y ello en directa relación con el trabajo remunerado fuera del hogar. Es decir, se busca que el

trabajo remunerado no afecte el papel de las mujeres, que es fundamentalmente el de cuidado y crianza de los hijos e hijas. De esta manera, se despoja a un espacio de relaciones y de reproducción del cotidiano de una gama de derechos que tienen relación con las condiciones materiales que hacen posible la vida y el desarrollo de las personas de manera libre y sin temor: la remuneración por el trabajo doméstico, las vacaciones, la violencia económica, no proveer las necesidades de los integrantes de la familia, desprotección total de la cónyuge en materia de seguridad social, etcétera.

Hay otras disposiciones del Pacto en las que se alude a la familia: el artículo 7 a) ii), referido a condiciones de existencia dignas para “ellos y sus familias” en relación a las condiciones de trabajo; el artículo 11, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado “para sí y su familia”. La dicotomía que se realiza entre persona y /o trabajador resulta coherente con el modelo de familia que se asume, y que no sería necesaria si se partiera de la base de que hombres y mujeres tienen el derecho a condiciones equitativas en el trabajo o a un nivel adecuado de vida.

El artículo 12 N° 1 del PIDESC consagra el derecho a la salud y hace mención específica de los problemas de salud que derivan de la mortalidad materna y del hijo o de la hija, poniendo a las mujeres en relación exclusiva con la reproducción. Es decir, el único aspecto que el Pacto considera de manera específica respecto a la salud de las mujeres, tiene relación con la maternidad.

El problema de la discriminación que se aborda en los primeros artículos puede contribuir a establecer el mecanismo corrector frente a situaciones concretas de afectación de derechos, en la medida en que se trata de una cláusula general y de ejecución inmediata. Sin embargo, no logra dar cuenta del escenario sobre el que estos derechos se construyen. Los escenarios sobre los que se pueden ejercer los derechos humanos son clave para determinar el efectivo goce y ejercicio de los mismos. En las dictaduras, por ejemplo, los derechos llamados civiles y políticos no cuentan con un escenario que haga posible su plena vigencia. Algo similar ocurre en relación con el escenario mínimo que requieren los derechos económicos, sociales y culturales. Y en términos de la plena vigencia de los derechos humanos de las mujeres, el Pacto se concibe desde un modelo liberal-benefactor, que amplía las posibilidades de las mujeres de acceder a los espacios masculinos, pero que deja intacta la conformación de lo privado y los roles de género a que da lugar: familia-maternidad-crianza-mujer. La discriminación corrige y complementa la perversión que en la práctica puede tener la aplicación de una norma que da igual trato a situaciones diferentes. Pero en este caso, las normas son el reflejo de las relaciones de género imperantes, y no logran recoger en su prescripción las desventajas en que una gran parte de la humanidad cohabita como producto de las relaciones sexo / género.

### *Observaciones generales del Comité de DESC*

En 1988 el Comité decidió comenzar a preparar unas “observaciones generales” sobre los derechos y las disposiciones contenidas en el Pacto, con miras a asistir a los Estados parte en el cumplimiento de sus obligaciones sobre la presentación de informes, y a contribuir a aclarar aún más la interpretación de la intención, el significado y el contenido del Pacto para los Estados parte. La aprobación de observacio-

nes generales es una manera de promover que los Estados parte apliquen el Pacto, al señalarles las carencias reveladas en muchos de sus informes y al promover que determinadas disposiciones reciban mayor atención de los Estados parte, de los organismos de las Naciones Unidas y de otras entidades. Las observaciones generales son un medio decisivo para generar jurisprudencia, y ofrecen a los miembros del Comité un método para llegar a un acuerdo consensuado sobre la interpretación de las normas incorporadas en el Pacto.

Hasta el año 2002, el Comité había adoptado un conjunto de observaciones generales en relación con el alcance y la forma de interpretar los derechos contenidos en el PIDESC. De ellas nos parece pertinente señalar las siguientes:

- Observación General N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).
- Observación General N° 5 (1994) sobre las personas con discapacidad.
- Observación General N° 6 (1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.
- Observación General N° 11 (1999) sobre la alimentación.
- Observación General N° 12 (2000) sobre salud.
- Observación General N° 13 y N° 14 (1999) sobre educación.
- Observación General N° 15 sobre el derecho al agua.

A partir de la Observación General N° 4, el Comité ahonda en las disposiciones sustantivas del PIDESC. El formato de las observaciones es prácticamente el mismo, y comprende una primera parte referida a la consagración internacional del derecho de referencia y de los principios internacionales de derechos humanos; una segunda parte se relaciona con el derecho de referencia, cómo debe ser entendido y cuál es su alcance, teniendo como base el Pacto que lo consagra; una tercera parte, que alude a las obligaciones nacionales e internacionales de los Estados y a la aplicación nacional del derecho y, por último, una referida a las situaciones más comunes de violación del derecho en cuestión.

La interpretación que hace el Comité se basa fundamentalmente en la información que entregan los Estados o en la ausencia de la misma, y decide la elaboración de cada observación con respecto a las fallas más graves o a las que aparecen más constantemente. De esta manera, los documentos interpretativos constituyen una herramienta fundamental para analizar el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales desde el punto de vista de su concreción para las mujeres.

### *El derecho a una vivienda adecuada*

Desde el punto de vista del Comité, cuando el Pacto se refiere a una vivienda adecuada “para sí y su familia”, no está disponiendo que la titularidad de este derecho sea para los hombres, como lo definen las normas de una amplia gama de culturas:

6. El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos. Aun cuando la referencia “para sí y su familia” supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las es-

estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquiera otros grupos. Así, el concepto de “familia” debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación<sup>62</sup>.

Resulta interesante que el Comité marque distancia con las que pudieron ser las ideas originarias en la base de esta norma del Pacto, y que, según el texto, atendían a las relaciones de género mayoritariamente aceptadas en ese contexto. Centra la discriminación en las mujeres como un primer ejemplo, para luego añadir otras prohibiciones. Sin embargo, el eje de este numeral hace referencia implícita a un determinado concepto de familia y al rol que en ésta desempeñan hombres y mujeres; las mujeres, al fusionarse en dicho concepto, pierden su calidad de sujetos individuales.

A propósito de la prohibición de discriminación, en la Observación General N° 7 –referida también al derecho a una vivienda adecuada– profundiza más sobre las situaciones de desalojos forzados:

10. Las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzados. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar. Las disposiciones contra la discriminación del párrafo 2 del artículo 2 y del artículo 3 del Pacto imponen a los gobiernos la obligación adicional de velar por que, cuando se produzca un desalojo, se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación.

Nuevamente el Comité hace hincapié en las situaciones de extrema fragilidad en que viven las mujeres, tanto por la existencia de conflictos como de procesos de migración en los respectivos países. Pero, además, vincula la carencia de vivienda, su pérdida o la limitación en el acceso a un factor de género específico: la violencia. La vivienda y la posibilidad de goce de este derecho cobran una importancia particular en tanto operan como protección frente a conductas sociales que afectan en particular a las mujeres. La relación entre el derecho a una vivienda adecuada y la integridad física, incluida la sexual, permite una mirada más integral de los derechos humanos en la medida en que la afectación de uno de ellos puede traer aparejada la violación de otro.

62 Observación General N° 4 del Comité de DESC.

## *Derecho a una alimentación adecuada*

El año 1999, el Comité elaboró la Observación General N° 12<sup>63</sup>, profundizando el contenido del artículo 11 del PIDESC en relación con la alimentación. La observación se refiere a este derecho como básico para el disfrute de otros derechos; en ese sentido, en su párrafo 1 vuelve a señalar que los sujetos titulares de estos derechos, enunciados bajo la fórmula “para sí y su familia”, no excluyen a los individuos o a los hogares dirigidos por mujeres. El principio de no discriminación contenido en el PIDESC se refuerza en la observación general sobre la alimentación, afirmando su vigencia por encima de toda práctica social discriminatoria. Sin importar la forma cultural y las prácticas sociales que van dando lugar a los distintos tipos de familia, no es la familia la titular de dicho derecho, sino los individuos, independientemente de su sexo. En este sentido, el Comité señala:

Toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la igualdad en el disfrute o ejercicio, constituye una violación al Pacto<sup>64</sup>.

Manteniendo el patrón de las diferentes observaciones del Comité, ésta también reafirma el carácter indivisible e interdependiente de este derecho, así como la dignidad humana que conlleva su satisfacción.

En cuanto al alcance del derecho a una alimentación adecuada, éste debe ser entendido tanto de manera individual como colectiva, sin limitaciones por razón de sexo o edad, variable que en muchas culturas justifica la limitación o restricción en su acceso. Implica el acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. El carácter progresivo de los DESC, y del derecho a la alimentación en particular, no puede transgredir el derecho que tienen todos y todas a estar protegidos contra el hambre. Por ello, el Comité recomienda algunas medidas en particular, que responden a lo señalado en el párrafo 2 del artículo 11. Sin incorporar al género como una estructurante de las condiciones culturales, el párrafo 7 establece el alcance de “lo adecuado”, ligándolo con dos conceptos: el de adecuación propiamente dicha, determinada por factores económicos, culturales, ecológicos y climáticos, entre otros; y el de “sostenibilidad”, que tiene que ver con su disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

La disponibilidad y la accesibilidad son elementos básicos del derecho a una alimentación adecuada para satisfacer las necesidades alimentarias, permitiendo aportar los elementos necesarios para el crecimiento y el desarrollo físico y mental “de acuerdo con el ciclo vital, el sexo y la ocupación”, incluida la lactancia materna. En los párrafos posteriores, al aludir a la accesibilidad económica de los alimentos, menciona especialmente a los grupos vulnerables, entre los que no se hace referen-

63 E/C.12/1999/5, CESCR.

64 *Idem*, párrafo 18.

cia a las mujeres, a pesar de que en situaciones de conflicto, desplazamiento y violencia, el acceso de éstas se ve limitado.

Finalmente, y cuando se refiere a la aplicación del derecho a una alimentación adecuada en el plano nacional, vuelve a aludir a la prohibición de toda discriminación en el acceso a la alimentación o a los recursos destinados a alimentos. El Comité da ciertos ejemplos de los factores que inciden en su satisfacción, adentrándose en un tema hasta entonces no abordado. En efecto, vincula dicha satisfacción con un derecho no consensuado a nivel internacional –la propiedad– al señalar que, entre otras medidas para prevenir dicha discriminación, debe garantizarse a las mujeres “[...] el acceso completo y equitativo a los recursos económicos, incluidos el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada [...]”

### *Derecho a la educación*

Las observaciones generales N° 13<sup>65</sup> y N° 11 se refieren al artículo 13 y 14 del PIDESC, que trata sobre el derecho a la educación. Definen el alcance y contenido del derecho a la educación y también establecen, como en la observación anterior, las obligaciones de los Estados parte y algunas violaciones en las que se incurre, todo esto para mejorar la información de los informes que presentan los Estados parte.

Aunque es anterior en el tiempo a la observación sobre salud, coincide con ella en que la educación constituye un derecho a través del cual se satisfacen potencialmente otros derechos. En ese sentido, es también un medio para la realización de las personas. El no ejercitarlo ni gozar de él influye en la vigencia de otros derechos, con lo que se refuerza la idea de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos<sup>66</sup>. A propósito de ello, hace referencia a la relación directa que existe entre la matrícula de niñas en la escuela primaria y los matrimonios infantiles. En efecto, en el caso de los grupos o colectivos sociales discriminados, la satisfacción de un derecho como el de la educación contribuye a disminuir las variadas formas o expresiones de la discriminación con base en el género. En el caso de las mujeres, estas expresiones discriminatorias se adentran en la esfera privada, espacio que originalmente no es considerado como ámbito regulado por los derechos humanos.

En relación al alcance de dicho derecho, el Comité reafirma lo establecido en su artículo 13 al señalar que se trata de uno de los que más extensamente desarrolla el sistema y el que mejor se ajusta a lo que debe entenderse por derecho a la educación. “[...] la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del manteni-

65 Naciones Unidas, E/C.12/1999/10.

66 Naciones Unidas, E/C.12/1999/4 párrafo 2.

miento de la paz<sup>67</sup>". La disposición del Pacto no hace ninguna alusión al papel que cumple la educación en el desarrollo de las mujeres<sup>68</sup>, pero sí la hace el Comité en su comentario inicial, al dar cuenta de la importancia de la educación para nuestras sociedades<sup>69</sup>. Alude directamente a la relación entre educación y emancipación de las mujeres, concediendo a la primera un papel fundamental en la transformación de las relaciones de subordinación que viven en relación con los hombres.

En este caso, el Comité se preocupó menos por integrar los aspectos de género y de derechos de las mujeres. En efecto, después de la alusión que hace a la emancipación de las mujeres, éstas no vuelven a ser mencionadas explícitamente sino hasta el párrafo 24, que se refiere a la no discriminación (por sexo) en el goce de la educación fundamental, y las omite en relación con la educación técnica profesional, la superior y la primaria. Recién cuando se desarrollan los "temas de amplia aplicación", el Comité trata con mayor profundidad el principio de no discriminación y la igualdad de trato. En efecto, el principio de no discriminación del PIDESC no puede, según el Comité, verse limitado por la gradualidad o la disponibilidad de recursos u otros motivos de discriminación rechazados internacionalmente, ya sea en el caso de las mujeres, de los niños y las niñas, de los pueblos indígenas, etnias y razas<sup>70</sup>. Recalca, además, que las medidas de acción positiva no se consideran discriminación en la medida en que promueven la igualdad de hecho, recogiendo con ello lo establecido en el artículo 4 de la CEDAW. En este sentido, la enseñanza de hombres y mujeres en establecimientos separados no constituiría necesariamente un atentado contra dicho principio, en la medida en que no vuelva a generar inequidades para el grupo desfavorecido.

En este caso, el Comité muestra una visión menos integral que en el campo de la salud. Por una parte, no menciona la necesidad de adoptar categorías de análisis que permitan identificar ámbitos de desventaja para las mujeres en el campo de la educación y, por otra, inscribe a las mujeres en un conjunto de colectivos que históricamente han sido discriminados. Es más, en relación con la educación mínima gratuita, vuelve a referirse a éstas, haciendo notar el vacío en ámbitos igualmente relevantes: educación primaria y educación superior (cuando se privilegia a los hijos sobre las hijas)<sup>71</sup>.

### *Derecho a la salud*

El derecho a la salud, es decir, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y síquica<sup>72</sup>, constituyó una preocupación para el Comité, que en el año 2000 emitió la Observación General N° 12. El principio de no discriminación en materia de salud, así

67 PIDESC. artículo 13.

68 Tampoco enumera los instrumentos internacionales que refieren al derecho a la educación en las mujeres aunque hace alusión a la importancia de considerarlos.

69 Naciones Unidas, E/C.12/1999/10, párrafo 1.

70 *Ídem*, párrafo 31.

71 El párrafo 3 de la Observación General N° 11 señala que alrededor de 80 millones de niñas no acceden a la educación.

72 Definición del PIDESC, más restringida que la emitida por la OMS.

como la interdependencia de este derecho con otros, constituyen el marco en el que se desarrolla esta observación<sup>73</sup>.

El Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/sida), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud<sup>74</sup>.

Se trata de un derecho complejo en tanto conjuga factores sociales y económicos, biológicos, culturales y otros que están fuera del control de los Estados. Reconoce, asimismo, factores determinantes básicos en la satisfacción plena de dicho derecho (alimentación, acceso al agua potable, condiciones de trabajo seguras, medio ambiente, etcétera)<sup>75</sup>. Ciertamente, el concepto de salud se ha modificado desde el año 1966, cuando se redacta el PIDESC. La observación general reconoce que la distribución de los recursos y las diferencias basados en la perspectiva de género<sup>76</sup> es un elemento que ha contribuido a esta transformación.

El párrafo 8 menciona explícitamente un tema que resulta relevante en el campo de la salud de las mujeres: el derecho a controlar su salud y su cuerpo, aspecto que deviene de la gama de libertades que comprende en sí este derecho. Sobre el supuesto de que el "cuerpo" es parte del sujeto de derechos, si no su elemento consustancial, se construyó la noción de sujeto de derechos. Esa construcción histórico-discursiva demostró ser excluyente de las mujeres en tanto sujetos de derechos, *ergo*, enajenante de sus propios cuerpos. El derecho de las mujeres de controlar sus cuerpos, incluyendo explícitamente su sexualidad y su capacidad reproductiva<sup>77</sup>, no había sido establecido<sup>78</sup> anteriormente de manera tan manifiesta. El artículo 12 del PIDESC, en su párrafo segundo, ejemplifica algunas situaciones en el campo de la salud; entre ellas, hace referencia a la reducción de la mortinatalidad y la mortalidad infantil<sup>79</sup>.

El Comité amplía el alcance y contenido de estos términos —estrictamente vinculados con medidas dirigidas a la salud materno-infantil, concepción imperante en la década de los 60 y recogida por el PIDESC— y lo hace coherente con la libertad sexual y reproductiva de hombres y mujeres antes planteada:

73 Observación General N° 12, párrafos 1, 3 y 18. Año 2000. E/C.12/2000/4.

74 En relación con el artículo 2 párrafo 2 y el artículo 3, en relación al artículo 12 del PIDESC, párrafo 18 de la Observación General N° 12.

75 *Ídem*, párrafo 4.

76 *Ídem*, párrafo 10.

77 *Ídem*, párrafo 11.

78 El lenguaje de la CEDAW es mucho más cauto y supone el derecho al cuerpo, pero no lo explicita, y menos en relación con la libertad sexual.

79 PIDESC, artículo 12, inciso 2 letra a).



[...] en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud, *sexuales y genésicos*<sup>80</sup>, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información.

Además de recomendar especial atención a la mortalidad materna, el Comité incorpora la violencia contra la mujer como otro elemento central de preocupación, yendo más allá del ejemplo que el propio Pacto pone como distintivo de la salud de las mujeres. Asume también que la tarea de superar las formas de discriminación que afectan de distintas maneras a las mujeres requiere de una estrategia amplia que afecte las prácticas sociales y culturales entre hombres y mujeres, y refuerza dicha necesidad en particular en el campo de la sexualidad y la reproducción:

El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le niegan sus derechos genésicos.

El derecho a la salud en las mujeres pasa porque éstas sean sujetos de derechos humanos comunes a todos y también sujetos de derechos que resultan de la diferencia sexual. Esta diferencia sólo puede ser vista en la medida en que el concepto de salud incorpore las realidades diferenciadas que enfrentan hombres y mujeres en culturas específicas. Para ello debe incorporar un marco de análisis de género que permita identificar y transformar estas realidades. La diferencia entre la incorporación de la perspectiva de género y la salud de las mujeres está contenida en la observación general del Comité, al distinguir entre uno y otro con relación a temas generales vinculados con el artículo 12.

La categoría de género constituye, entonces, una herramienta que deben considerar los actores de salud tanto en el diseño de políticas públicas preventivas como en las de tratamiento<sup>81</sup>, y en particular en la atención a la población, lo que permitiría distinguir aquellos factores culturales que atentan contra los derechos de las mujeres de aquellos que no generan este efecto<sup>82</sup>. La observación general recomienda expresamente, al referirse a temas generales con relación al artículo 12 del PIDESC:

El Comité recomienda que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre. Un enfoque basado en la perspectiva de género

---

80 La salud genésica significa que la mujer y el hombre están en libertad para decidir si desean reproducirse y en qué momento, y tienen el derecho a estar informados y a acceder a métodos de planificación familiar seguros, eficaces, asequibles y aceptables de su elección, así como el derecho de acceso a los pertinentes servicios de atención de la salud que, por ejemplo, permitirán a la mujer pasar sin peligros las etapas del embarazo y del parto.

81 *Ídem*, párrafo 16.

82 *Ídem*, párrafo 12 c).

reconoce que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer. La desagregación, según el sexo, de los datos socioeconómicos y los datos relativos a la salud es indispensable para determinar y subsanar las desigualdades en lo referente a la salud.

Por último, el Comité especifica cuáles son las obligaciones que contrae el Estado referidas al derecho a la salud, y ejemplifica para cada situación las medidas específicas que deberá promover o realizar, o en las que debe evitar intervenir. Tanto en relación con la obligación de respetar como de proteger y cumplir, el Comité hace referencias específicas a la situación de las mujeres, e incluso sitúa a la salud genésica dentro de las obligaciones básicas mínimas a que se obligan los Estados una vez que firman el PIDESC.

Se trata de una de las observaciones generales más integrales en su comprensión del derecho a la salud. Por una parte, reconoce a las mujeres (y a los hombres) como titulares diferenciados y autónomos en materia de derecho a la salud, y por otra, incorpora una perspectiva de género que alude a las circunstancias diferenciadas entre hombres y mujeres que condicionan el goce de dicho derecho. Reconoce también que en los distintos colectivos sociales los condicionamientos de género se expresan en necesidades distintas y que, por ende, las formas de discriminación sobre la base del género se redefinen en dichos colectivos también de manera distinta. Por último, reconoce explícitamente a las mujeres su autonomía sexual y reproductiva.

### *Derecho al agua*

Durante el año 2002, el Comité de DESC elaboró una recomendación sobre el derecho al agua<sup>83</sup>, señalando que éste era un derecho humano indispensable para una vida digna y para la realización de otros derechos. Bajo una cláusula inicial de no discriminación, insta a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias que permitan el acceso y goce de este derecho. La fundamentación jurídica de este derecho se encuentra particularmente en los artículos 11 y 12, el primero referido a las condiciones de vida adecuadas y el segundo, a la salud. Además, dicha fundamentación señala que este derecho se encuentra interrelacionado con otros, con lo cual reafirma la indivisibilidad de los derechos humanos. Así, el derecho al agua aparece interrelacionado con el derecho a la vida, a las condiciones laborales, a la salud y a la protección de la familia, entre otros derechos consagrados tanto en el PIDESC como en diversos instrumentos jurídicos.

Con relación a su alcance, este derecho es un medio y un fin en sí mismo; tiene un componente de libertad en términos del acceso y de derecho en términos de disponibilidad y suministro; en resumen, "es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible para el uso personal y doméstico"<sup>84</sup>.

Se refiere particularmente a las mujeres, específicamente a las mujeres rurales, como parte de una población marginada junto a los niños y las niñas y a otros grupos de esta condición. En este marco, el artículo 14 de la CEDAW habla de la necesidad de que las mujeres puedan acceder al suministro de agua, y al mismo tiempo desarrolla

83 E/C.12/2002/11.

84 Observación General N° 15, párrafo 2. Año 2002.

el tema de la igualdad y la no discriminación de las mujeres en la aplicación de este derecho<sup>85</sup>. Específicamente, parte de un diagnóstico sobre el excesivo trabajo que implica para las mujeres su acceso al agua, y la necesidad de los Estado de tomar medidas para que éstas participen en los procesos de decisión en torno a los recursos y al goce efectivo de este derecho.

Se trata de una observación general relevante en términos de la consagración de un derecho, fundamentada por otros derechos explícitamente contenidos en el PIDESC. Desde una perspectiva de género, reconoce que las mujeres de sectores económicos más bajos y del campo son un sujeto especialmente vulnerable en el goce del mismo.

### 3.3 Pacto de San Salvador<sup>86</sup>

El Pacto de San Salvador data del año 1988, y es la expresión de las falencias que en materia de derechos económicos, sociales y culturales tiene la Convención Americana. De hecho, se trata de un protocolo adicional a dicha Convención. Para entrar en vigencia requería su ratificación por 11 Estados parte, lo que no resultó fácil de alcanzar, demorando su ingreso al sistema de protección americano<sup>87</sup>.

A pesar de que contempla una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales, no constituye hasta el momento una herramienta eficaz para la exigibilidad jurídica de los mismos. El sistema de peticiones que contempla está concebido sólo para dos tipos de derechos: sindicales y de educación, y siempre y cuando se trate de acciones directamente imputables al Estado.

En sus considerando previos, el Pacto hace referencia a la indivisibilidad de los derechos humanos al señalar que:

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros [...]

Por otra parte, el Pacto se inicia con la cláusula de no discriminación, igual que todos los pactos y convenciones sobre derechos humanos. Esta cláusula, en muchos casos, entra en colisión con los enunciados de los artículos que se consagra. Ya en relación con los derechos consagrados, en particular con los referidos al derecho al trabajo (artículo 6) y a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7), se refieren a las mujeres constatando su incorporación al mercado del trabajo y, por ende, a la necesidad de tomar medidas en el plano de la atención familiar que les permitan ejercer dicho derecho efectivamente. El término concreto que utiliza para

---

85 *Ídem*, párrafo 14.

86 Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17/11/88, en el décimo octavo período de sesiones ordinarias.

87 Son Estados parte del Pacto de San Salvador: la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México Panamá, Paraguay, el Perú, Surinam y el Uruguay.

caracterizar las medidas a tomar es que “coadyuven” a la atención familiar. Este concepto ya existía en la CEDAW, pero con un uso ambiguo, puesto que no cuestionaba la responsabilidad exclusiva de las mujeres en el campo de la atención familiar. El artículo 7, en cambio, deja de lado toda ambigüedad. Siguiendo con la redacción del PIDESC, señala que los Estados deben garantizar “una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias [...]”, aludiendo a un determinado tipo de familia en la que el hombre es el jefe y el proveedor. Esta concepción de mujer trabajadora y con responsabilidades fundamentales en el campo de la maternidad y del cuidado del hogar se ver corroborada a lo largo del Pacto, ya sea por disposiciones que aluden a un orden de género sobre el que se elabora el Pacto, ya sea en función de la visibilidad de las mujeres en dicho instrumento a partir de su función reproductiva. El artículo 9, sobre seguridad social, señala que en el caso de las mujeres debe garantizarse la licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

El artículo 15 sobre derecho a la constitución y protección de la familia parte afirmando que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Aunque no se alude al tipo de familia, al interpretar de manera coherente las disposiciones entre sí se entiende que es la que prefigura el artículo 6. La protección familiar que garantiza este mismo artículo se refiere especialmente a las “madres antes y durante un tiempo razonable después del parto”.

Sorprende que en este Pacto se haga especial mención a los minusválidos, ancianos y niños, sin que tenga un artículo equivalente para las mujeres, quienes, al igual que los grupos señalados, se encuentran en condiciones de desventaja en nuestras sociedades. Quizás sea este explicitar en torno a dichos colectivos o grupos lo que hace más evidente la concepción de mujer que se esconde detrás del Pacto; esta concepción, además, no cuenta, a través de opiniones consultivas y/o jurisprudencia, con un mayor desarrollo que permita decir que se han actualizado las miradas sobre el tema.

## 4. Aplicación de criterios interpretativos en casos concretos<sup>88</sup>

### 4.1 Sandra Lovelace contra Canadá<sup>89</sup>

En el año 1970, Sandra Lovelace, registrada a su nacimiento como de raza Maliseet Indian [india maliseet], y parte de una comunidad india tobique, presenta al Comité de Derechos Humanos una petición individual en la que alega que el Acta de Protección a las Comunidades Indígenas, que protege los derechos de los miembros de los pueblos indígenas y les otorga beneficios –como el acceso a la tierra–, resulta discriminatoria toda vez que las mujeres indígenas que se casan con no indígenas pier-

88 La revisión de los casos ha tomado como fuente principal la jurisprudencia sistematizada por la Red de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esta materia, [www.red-desc.org](http://www.red-desc.org). Además, se hizo la revisión de los casos publicados por la Relatoría de la Mujer de la CIDH, [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

89 Sandra Lovelace vs. Canada, Communication No. R.6/24 (29 December 1977), U.N. Doc. Comité de Derechos Humanos.

den su calidad de tales y, por tanto, pierden los privilegios de acceso a la tierra que dicho acta otorga, mientras que los hombres indígenas que se casan con mujeres no indígenas no los pierden. A consecuencia de su matrimonio se le impidió continuar viviendo permanentemente en su comunidad, con su familia, y a la que quiere regresar luego de su divorcio.

Mientras se desarrolla el caso, la señora Lovelace retorna a la reserva donde viven sus padres y se instala con ellos, contra la decisión del consejo tribal, pero apoyada permanentemente por un grupo de indígenas que la defiende de hecho en su pretensión, que incluye la posibilidad de acceder a una vivienda en dicha comunidad, lo que también le ha sido negado en la medida en que ya no es una indígena inscrita, condición que perdió en el momento de casarse.

En efecto, de acuerdo a la información que brindó el Estado, el Acta Indígena requería de enmiendas que permitieran su actualización sin perder su objetivo inicial: proteger a la comunidad indígena. Para determinar quiénes quedaban cubiertos por los privilegios que otorgaba el Acta, en particular con relación a las reservas de tierra, hubo que definir quiénes eran indígenas y cuál era el modelo de familia a partir del cual podrían dilucidarse denuncias en este tema. En este caso, se aplicó el modelo patrilineal de familia imperante en la época en que se firmó el Acta Indígena (siglo XIX) en el campo, considerando, además, el que las reservas de tierras se consideraban más amenazadas por los hombres no indígenas que por las mujeres no indígenas. De este hecho viene la disposición según la cual las mujeres que se casaban con no indígenas perdían su estatus jurídico de indígena. La situación era aun más compleja, en tanto cualquier cambio en el Acta de Protección a las Comunidades Indígenas debía ser aprobado por dicha comunidad, en la que existían opiniones divididas sobre el tema de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

En una primera resolución, el Comité fijó los aspectos que son centrales en el debate. En efecto, por una parte reconoce que las disposiciones del Acta Indígena entrañan desventajas para las mujeres de dicha comunidad que desean casarse con hombres no indígenas; para evitar estos efectos, se prefiere optar por la convivencia. Un primer aspecto sobre el que se debe profundizar es el de la obligación del Estado canadiense de proteger a la familia en virtud del PIDCP. El Comité señala, incluso, que como esta situación sólo se aplica a las mujeres indias que se casan con hombres no indígenas, y no a la inversa, cabe analizar si el Estado en cuestión cumple con el principio de no discriminación por sexo<sup>90</sup> en relación con los derechos que establece el PIDCP. Por otro lado, el artículo 27 de dicha Convención obliga a los Estados a tomar medidas de protección para las minorías étnicas y lingüísticas, las que estarían contenidas en el Acta Indígena.

Se trata de un conflicto general que afecta a dos grupos o colectivos sociales discriminados (mujeres e indígenas). Por otro lado, existe la discriminación eventual a que la tradición de dicha comunidad indígena somete a sus propias mujeres, frente a un Estado parte que está obligado a garantizar la aplicación del Pacto sin discriminación sobre la base del sexo y a proteger a la vez los derechos de la comunidad indíge-

---

90 Artículos 2 y 3 del PIDCP.

na. La afectada, mujer e indígena, podría estar sufriendo además una discriminación en su calidad de indígena, pues al negársele el derecho a vivir en las tierras protegidas por el Acta, se la desarraiga de su comunidad y su familia.

En efecto, estas mujeres están sometidas a la suerte de quienes contraen matrimonio con ellas, y carecen de derechos *per se*. Si se casan con no indígenas, pierden su derecho a la tierra. Si se casan con hombres indígenas que no pertenecen a su mismo grupo, adquiere los derechos a la tierra del grupo a que éstos pertenecen, y su ingreso a esa reserva depende de si dicha comunidad la acepta. Si no la acepta, su ingreso a la reserva constituye una ofensa legal.

Respecto a la petición, el Comité se declara incompetente para conocer los hechos que se alegan inicialmente, en tanto son anteriores a la entrada en vigencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de su protocolo. Sin embargo, reconoce que la situación podría ser diferente en la medida en que estos hechos –aunque relacionados con eventos anteriores al PIDCP– continúan o tienen efectos que actualmente constituyen violaciones en sí mismos. Particularmente, la pérdida de los lazos culturales y afectivos de la demandante, impedida de vivir en su comunidad de origen, donde habitan su familia y sus amigos y donde está su cultura. En este punto, el hecho de “pertenecer”<sup>91</sup> a la comunidad según el Pacto es, a la luz del Comité, distinto a lo que estipula el Acta, en la medida en que la víctima fue criada en dicha cultura y vivió en ella hasta su matrimonio. Los efectos de esta denegación persisten en la medida en que no existe otra comunidad tobi que a la que se pueda integrar. Este hecho debe tomarse en cuenta junto con la necesaria definición de quienes quedan amparados bajo el Acta Indígena, lo que resulta necesario para poder aplicarla.

Por lo tanto, correspondía al Comité analizar si las restricciones para vivir en dicha comunidad tenían una justificación objetiva y razonable y si eran consistentes con las disposiciones del Pacto en su integralidad. Como en el caso en cuestión el matrimonio había sido disuelto por un divorcio, era natural que la demandante deseara retornar al clan Maliseet. Negarle este derecho no parece razonable ni necesario para preservar la identidad de la tribu, e impedir que ella pertenezca a dicho clan constituye una denegación injustificable de sus derechos contemplados en el artículo 27 del PIDCP. El Comité de Derechos Humanos no se pronuncia sobre el derecho a decidir su residencia, el derecho a la protección de la familia y los hijos hijas, y los referidos a la no discriminación; estos derechos fueron afectados indirectamente, pero no fueron analizados por no considerarse necesario.

Resulta interesante analizar la toma de posición del Comité con relación con el derecho que considera violado. No considera otras eventuales violaciones a los derechos humanos, a pesar de que éstos se mantienen independientemente del Pacto. Las mujeres indígenas son objeto de discriminación cuando se casan con hombres no indígenas, pues esa situación las priva de su estatus de tales y, con ello, quedan excluidas del acceso a la tierra, a recursos y a créditos, de la capacitación para el manejo de la tierra, de la exención de impuestos sobre la tierra, del acceso a préstamos por parte del consejo tribal, de los derechos de caza y pesca, etcétera, como lo establece el Acta Indígena.

91 Artículos 27 del PIDCP.

Aunque el caso se resolvió en favor de la víctima, no solucionó uno de los aspectos sustantivos que se suscitan en este caso –la superposición de dos criterios igualmente fuertes: el de respeto a las minorías y el de no discriminación–. La ausencia de una perspectiva de análisis de género en el caso, más allá del criterio formal aplicado para la admisibilidad de la petición, evidencia el *impasse* en que puede desembocar el raciocinio jurídico si no se inserta en un marco de análisis que permita entender las relaciones de género existentes en las distintas culturas y los procesos de imposición simbólica y cultural a que los grupos minoritarios son expuestos muchas veces, a partir de acuerdos entre varones que restringen, limitan y a veces anulan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. En este caso, por ejemplo, cabe preguntarse si el concepto de familia aplicado por el Acta corresponde efectivamente a la tradición cultural tobique, cuál es el rol que las mujeres tobiques tenían en dicha comunidad y si el ser mujer constituía una desventaja en relación con los hombres tobiques en materia de derechos.

No podría entenderse que un Estado que se hace parte del PIDCP avale un acta que discrimina a las mujeres, ya que, al margen de éste, en la sociedad no indígena se han tomado medidas para avanzar en materia de igualdad y no discriminación. La interseccionalidad entre género y etnia constituye actualmente uno de los debates candentes en torno al cual ha habido avances que hoy día debieran arrojar un resultado distinto en materias similares.

## 4.2 Airey contra Irlanda<sup>92</sup>

Se trata de un caso que se invoca con frecuencia para poner de relieve la dimensión social y económica de la violación de derechos civiles y políticos respecto de los cuales los Estados tienen una obligación positiva.

La señora Airey presentó en Irlanda una demanda de separación judicial de su marido por abuso físico, al no haber logrado un acuerdo de separación. No tuvo la posibilidad de finalizar este proceso por falta de medios económicos que, en la ausencia de asesoría legal, permitieran mantener vigente la solicitud. Entonces se querelló contra Irlanda, alegando haberse violado su derecho a un acceso efectivo ante la Corte y su derecho a contar con un procedimiento legal accesible para la determinación de sus derechos, que no le fue garantizado un mecanismo jurisdiccional para representar estas violaciones a nivel nacional (artículos 6, 8, 13 y 14 de la Convención).

La Corte Europea de Derechos Humanos sostuvo que esto constituía una violación al derecho a acceder a un órgano jurisdiccional que le garantizara sus derechos y obligaciones civiles. De acuerdo con el derecho internacional y el sentido de la Convención Europea, los mecanismos jurisdiccionales para proteger los derechos humanos debían ser efectivos y no ilusorios. Señalaron también que muchos de los derechos civiles y políticos tenían implicancias sociales y económicas que constituían obligaciones positivas y que, por lo tanto, existía un derecho a la asistencia legal en caso de que ésta fuera indispensable para el efectivo acceso a la justicia. El hecho de

92 Airey vs. Ireland 32 Eur Ct HR Ser A (1979): [1979] 2 E.H.R.R. 305. Corte Europea de Derechos Humanos.

que haya derechos civiles y políticos que tengan un impacto en el ámbito económico y social, no puede impedir que se haga una interpretación que los considere en tanto no existe una frontera tajante entre unos y otros. En este caso, la autorepresentación no podía ser alegada por la complejidad del procedimiento en la Corte, los fundamentos de los derechos involucrados, la dimensión emocional de las disputas maritales y la probabilidad de que el marido sí estuviera representado.

La Corte también determinó que había una violación del artículo 8, relacionado con el respeto y la protección de la vida familiar. En efecto, la falta de acceso a un recurso que le permitiera reparar la situación de violación de su derecho de acceso efectivo a la justicia afectaba la vida familiar y privada garantizada en dicha disposición. El respeto y la protección de la vida familiar puede exigir del Estado medidas positivas (y no sólo abstenerse de interferir) que garanticen el acceso a mecanismos que la protejan, que en este caso comprenden la petición de separación judicial. Sin embargo, la Corte no declaró admisibles las otras peticiones y no se refirió a la denuncia por discriminación, lo que lleva a la pregunta sobre si la denegación de derechos civiles por pobreza constituye discriminación.

### 4.3 Chapman contra el Reino Unido<sup>93</sup>

Sally Chapman, de nacionalidad gitana, adquirió tierras en 1985 con la intención de instalarse a vivir en ellas en remolques después de una larga historia de hostigamiento y rechazo por parte de las autoridades. El permiso para residir en esas tierras le fue negado y se le dieron 15 meses para abandonarla. Presentó una denuncia ante la Corte Europea de Derechos Humanos alegando la violación de los derechos de respeto al hogar, la familia y la vida privada, y del derecho a no ser discriminada<sup>94</sup> (artículo 8 del PIDCP), pues se interfería con el goce pacífico de sus posesiones (artículo 1 del Protocolo del PIDCP). Tampoco tuvo acceso efectivo a un tribunal para cuestionar los hechos (artículo 6 del PIDCP), además de que, de acuerdo con el artículo 14 del PIDCP, se la discriminaba por el hecho de ser gitana.

Los antecedentes son que Sally Chapman, casada y con hijos, solía, de acuerdo a la tradición gitana, instalarse por largos períodos y sin autorización en ciertos terrenos, mientras encontraba trabajo como paisajista jardinera. Durante varios años se asentaron en St. Albanys, mientras que esperaban que les fuera asignado un terreno al que habían postulado y para el que estuvieron en lista de espera durante largos años, sin obtener finalmente una respuesta. Durante ese tiempo la policía y las autoridades locales los expulsaron de los distintos terrenos en los que se ubicaron, debiendo cambiar de colegio a sus hijos e hijas una y otra vez. En 1985 adquirieron finalmente un terreno con la intención de instalar allí su remolque de manera definitiva. Sin embargo, el terreno estaba ubicado en un sector en el que no existen sitios especiales para la ubicación de familias gitanas. La familia Chapman alegó que una

93 Chapman v. The United Kingdom, European Court of Human Rights, Application No. 27238/95, 18 January 2001.

94 Artículos 8 y 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos.



autoridad local les había señalado un año antes, mientras estaban instalados en el camino, que era mejor que optaran por comprar un terreno en el que podrían instalar el remolque, hecho que, de acuerdo con la autoridad local, no consta por escrito en ningún documento. El terreno, por su parte, había estado sujeto en el pasado a una ordenanza municipal que prohibía el establecimiento de remolques en él, y ya se había impedido el asentamiento de tres de ellos.

Una vez comprado el terreno, la familia Chapman solicitó permiso municipal de residencia, con el objeto de inscribir a sus hijos e hijas en el colegio, permiso que fue rechazado con orden de desalojo. Frente a la apelación por el desalojo en una audiencia pública, el director del Departamento de Medio Ambiente confirmó las razones de la autoridad local para negarles el permiso de residencia y les otorgó 15 meses para abandonar el terreno y ser trasladados a un lugar en el que su residencia fuera posible y que dicha autoridad contribuiría a buscar. Pasado dicho período, y al no contar con una alternativa, la familia Chapman decidió quedarse en el mismo lugar y presentó nuevamente una solicitud de permiso de residencia, esta vez para construir un *bungalow*, ya que en la audiencia se les había señalado que ésta era una forma más adecuada de uso del terreno. Esta solicitud también fue rechazada. Además, debieron pagar multas por no haber cumplido con la decisión inicial, y debido a las hostilidades de los policías y autoridades locales, retomaron su vida nómada anterior. Por tercera vez solicitaron el permiso de residencia para construir un *bungalow*, el que les fue negado nuevamente después de una investigación. Entonces volvieron a instalar sus carpas y su remolque en el lugar, dando paso a nuevas medidas de desalojo. La apelación frente a estas nuevas medidas repite los argumentos anteriores y rechaza la posibilidad de concederles el permiso de residencia.

Las normas locales permitían a la autoridad otorgar discrecionalmente el permiso de residencia, el que se debe ajustar al plano regulador de la zona; también existían mecanismos de apelación frente a las decisiones y estaba vigente el Acta de 1968, que define los lugares en los que podían ubicarse los grupos gitanos, asegurando la armonía entre la planificación en los diferentes sectores y el derecho de las familias gitanas de contar con espacios para instalar sus carpas o remolques. Sin embargo, el Informe Cripps señala el año 1976 que, a pesar de todo lo anterior, la norma no se cumplía a cabalidad: sólo 10.000 gitanos de los 40.000 que había lograron acceder a dichos sitios.

Una tercera parte, el Centro de Derechos de los Gitanos, intervino esgrimiendo estándares internacionales e información sobre esta nación y sus formas de vida, en particular sobre la vivienda. Sin embargo, la Corte decidió por mayoría que no existía tal violación, aceptando, sin embargo, que había habido interferencia en el derecho a la intimidad del hogar y a la vida privada de la afectada, dado que lo que estaba en juego era una forma particular de vida. En efecto, la Corte señala que en este caso el uso de carpas y/o remolques es parte integral de su identidad étnica, que refleja una tradición de vida de dicho grupo. Las medidas que se toman en torno a la ocupación de sitios con carpas o remolques, por tanto, afectan a este grupo más allá de su derecho a que no se interfiera en su vida privada y en su hogar. También afectan la capacidad de mantener su identidad de gitanos y de guiar su vida privada y familia de acuerdo con dicha tradición.

Sin embargo, y a pesar de la aceptación de dicho argumento, la Corte Europea aplicó la excepción del artículo 8 (2) en el sentido de que esta interferencia en la

vida privada y en la familia era “necesaria en una sociedad democrática”, ya que dicha tierra estaba sujeta a protección ambiental y todavía existía un amplio margen de discrecionalidad para arribar a acuerdos sobre aspectos relacionados con la planeación de vivienda. Asimismo, el derecho a no ser discriminada tampoco se había afectado, ya que cualquier diferencia en el trato que hubiera habido era legítima para proteger el medio ambiente y cualquier diferencia era proporcional al resultado que se buscaba obtener. Sólo en caso de que hubieran estándares consensuados en Europa para el tratamiento de minorías, el Reino Unido habría tenido que ajustarse a ellas.

La Corte Europea señaló paralelamente que el artículo 8 implicaba obligaciones positivas, que incluían facilitar al pueblo gitano el poder mantener su forma de vida. La minoría estableció que la falta de una alternativa para la afectada mostraba la necesidad de una mirada que no fuera tan restrictiva, sobre todo porque contar con un hogar tiene implicancias directas en la vida privada de las personas.

#### 4.4 F. H. Zwaan de Vries contra los Países Bajos<sup>95</sup>

La señora Zwaan de Vries, desempleada desde febrero de 1979, accedió al seguro de desempleo y beneficios hasta octubre de ese mismo año. A partir de entonces le fueron negados dichos beneficios porque, como lo establece la Ley de Beneficios para el Desempleado, era una mujer casada y, por tanto, no era la proveedora principal del hogar. Los hombres casados, sin embargo, podían obtener dichos beneficios sin tener que probar que eran los proveedores principales. La señora Zwaan de Vries alegó una violación al artículo 26 del PIDCP, que establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen igual derecho a ser protegidas por ésta. A ella se le había violado este derecho por ser mujer y por su estatus de casada.

El gobierno holandés alegó en su defensa que la prohibición de discriminación que establecía el artículo 26 no se aplicaba al ámbito económico, social y cultural, ya que otros tratados cubrían explícitamente estas materias, en particular el PIDESC. De acuerdo con el Comité, por su parte, el artículo 26 no es una mera repetición de la garantía establecida en el artículo 2, sino que deriva del principio de igual protección ante la ley, sin discriminación, establecido en el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta disposición prohíbe la discriminación en la legislación y en la práctica, en cualquier campo regulado y protegido por la autoridad pública. El Comité desestimó finalmente este argumento, y señaló que las disposiciones del PIDESC deben ser aplicadas integralmente en sus propios términos y que el artículo 26 requería que toda la legislación fuera consistente con el derecho a no ser discriminado o discriminada. Esto no implicaba que el Estado estuviera obligado a garantizar la seguridad social, pero sí a que la legislación existente sobre el punto no fuera discriminatoria.

Con relación al hecho de que la afectada haya invocado una violación al principio de no discriminación establecido en la Convención, el Estado arguyó que en este caso

95 4.4 F. H. Zwaan de Vries vs. the Netherlands, Communication N° 182/1984 (9 April 1987), U.N. Doc. Supp. N° 40 (A/42/40) at 160 (1987). Comité de Derechos Humanos

el tratamiento diferenciado se debía a disposiciones que correspondían a perspectivas prevalecientes en torno a las funciones de los hombres y de las mujeres en el matrimonio y en la sociedad. En virtud de ello, según el Estado, los hombres casados se presumían proveedores, lo que hacía innecesario probar tal calidad. Además, la “supuesta restricción” habría permitido un balance entre los fondos públicos, limitados en materia de seguridad social, y la obligación de garantizar este derecho bajo la Convención. En todo caso, señalaba el Estado, esta perspectiva ha cambiado a través de los años, pero era aplicable en el momento en que la afectada vivía el problema.

El Comité respondió a este argumento señalando que no toda diferencia en el trato legal constituye una discriminación, y que lo sería únicamente cuando dicha diferencia no se basara en criterios objetivos y razonables. En este caso, concluyó, se estaría ante una discriminación sobre la base del sexo en la medida en que la referida legislación exige a las mujeres casadas un requisito que no se les exige a los hombres casados, y la explicación que daba el Estado en relación a los roles que ocupaban hombres y mujeres en aquel momento resultaría irrelevante para efectos de dicha discriminación. A la víctima le fue negado el acceso a beneficios de la seguridad social en igualdad de condiciones que a los hombres.

En 1985 se reformó la legislación, derogando dicha norma.

#### 4.5 María Mestanza contra el Perú<sup>96</sup>

El 15 de junio de 1999, una serie de organizaciones no gubernamentales presentaron una petición contra el Estado peruano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violación al derecho a la vida, a la integridad de la persona y de la igualdad ante la ley (artículos 1,4,5 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), así como a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y a los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y a los artículos 12 y 14 (2) de la CEDAW. La Comisión decide admitir el caso en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.

Los antecedentes son que María Mamérita Mestanza, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de siete hijos, fue presionada por personal del Centro de Salud Público del distrito de La Encañada para que se esterilizara. Estas presiones se tradujeron en la visita frecuente de personal de salud que, bajo la amenaza de denunciarla a la Policía, la conminaban a que se esterilizara, aduciendo la existencia de una ley conforme a la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa o sería llevada a la cárcel. Finalmente, y bajo coacción, se logró el consentimiento de la señora Mestanza para someterse a una operación de ligadura de trompas. El procedimiento quirúrgico fue realizado en fecha 27 de marzo de 1998 en el Hospital Regional de Cajamarca, sin realizarle previamente exámenes médicos. La señora Mestanza fue dada de alta al día siguiente, a pesar de las serias anomalías que

---

96 4.5. Caso *María Mestanza Chávez (Perú)*. Petición N° 12.191.

presentaba, consistentes en vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes, su conviviente, Jacinto Salazar, informó varias veces al personal del Centro de Salud de La Encañada del estado de salud de la señora Mestanza, recibiendo como respuesta que se trataba de efectos post operatorios. La señora Mestanza falleció en su casa el 5 de abril de 1998; según el certificado médico, producto de una “sepsis” como causa directa y bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Días después, un doctor del Centro de Salud ofreció una suma de dinero al señor Jacinto Salazar para dar por concluido el problema.

El Estado señaló que los hechos se habrían producido por una “consejería inadecuada” y por falta de seguimiento a una intervención quirúrgica voluntaria. Agrega, además, que el caso habría adquirido la calidad de cosa juzgada en tanto fue estudiado por la Inspectoría General de Salud, por el Juzgado Mixto de Baños del Inca y por la Sala Especializada de la Corte Superior de Justicia, quienes consideraron no había lugar a la apertura de la instrucción iniciada por la denuncia penal presentada por el señor Jacinto Salazar ante la Fiscalía Provincial Penal competente. Es más, el Estado aseguraba que la acción instaurada estuvo destinada a definir la responsabilidad individual de los agentes en actos de negligencia médica, y no tuvo como objeto determinar lo que los peticionarios determinaron como “esterilización forzada”, por lo que solicitó a la CIDH que el caso se declarara inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos.

La CIDH declaró admisible el caso en relación a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belem do Pará, y se llamó a las partes a procurar un Acuerdo Previo de Solución Amistosa, el que se convino el 2 de marzo del año 2001. En el mismo, el Estado reconoce el marco internacional jurídico de derechos humanos y su obligación de reparar toda violación a los derechos humanos. La indemnización a la víctima, la investigación de los hechos y la sanción administrativa, civil y penal de los responsables –señala dicho acuerdo– es la forma de reparar en este caso la violación a los derechos señalados.

El Estado se comprometió a investigar y sancionar a todos los funcionarios involucrados: el personal que vulneró el libre consentimiento de la víctima, el personal médico que hizo caso omiso de la demanda de ayuda post operatoria, a los responsables de su muerte, que ofrecieron dinero al conviviente, y a los integrantes de la Comisión Investigadora, que dictaminaron la ausencia de responsabilidad del personal de salud. Asimismo, en el campo de las indemnizaciones, el Estado se comprometió al pago de 80.000 dólares en total (10.000 por cada afectado: el conviviente, la víctima y los hijos e hijas) por concepto de daño moral y 2.000 dólares por daño emergente. Con relación a la rehabilitación de los familiares que sufrieron la pérdida de la señora María Mamérita Mestanza, el Estado compromete 7.000 dólares para su tratamiento psicológico y un seguro médico permanente para el conviviente y los hijos, en este caso, mientras no cuenten con un seguro público y/o privado. A ello se agregan beneficios en el campo educativo (educación gratuita primaria, secundaria y universitaria en entidades públicas) y beneficios habitacionales consistentes en una suma de 20.000 dólares destinados a la compra de un inmueble para el conviviente y sus hijos e hijas.

El acuerdo incorpora otras medidas que van más allá de la reparación de las víctimas de la muerte de la señora Mestanza. En efecto, el documento del acuerdo señala que:

El Estado peruano se compromete a realizar las modificaciones legislativas y de políticas públicas sobre los temas de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, eliminando de su contenido cualquier enfoque discriminatorio y respetando la autonomía de las mujeres. Asimismo, el Estado peruano se compromete a adoptar e implementar las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo respecto a políticas públicas sobre Salud Reproductiva y Planificación Familiar<sup>97</sup>.

Las medidas incluyen la revisión de los procesos judiciales criminales y administrativos en marcha por violaciones a los derechos humanos cometidas en la implementación del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar. Incluyen también medidas de monitoreo y garantía de los derechos humanos de los usuarios y usuarias del sistema de salud –cursos de capacitación al personal de salud en violencia contra las mujeres, derechos reproductivos, violencia familiar, etcétera–, medidas estrictas para contar con el consentimiento informado de los usuarios y usuarias del sistema de salud y cuidar que éstas sean acatadas; adoptar mecanismos que permitan una rápida tramitación y respuesta frente a reclamos de los usuarios y usuarias, etcétera.

#### 4.6 María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala<sup>98</sup>

Este caso es uno de los primeros que se presentaron ante la CIDH por violación al principio de no discriminación de género, en relación con el derecho a la igualdad y protección a la familia. Resulta interesante el valor que le concede a la CEDAW como el referente interpretativo más amplio de la Convención Americana respecto del alcance de los derechos violados, así como a la relación entre el principio de no discriminación de género y el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

María Eugenia Morales, casada, con hijos y profesional y propietaria de bienes en sociedad conyugal, presenta una denuncia por discriminación con base en el sexo y el estatus marital, en relación con los artículos 1 (1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, de acuerdo a la legislación, los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil, que definen el papel de cada cónyuge dentro del matrimonio, establecen distinciones entre hombres y mujeres que son discriminatorias y violatorias de los derechos humanos consagrados internacionalmente.

Los artículos mencionados se refieren al matrimonio, a sus efectos y obligaciones, y confieren al cónyuge varón la representación y administración de los bienes (artículo 109). La mujer casada bajo el régimen de sociedad conyugal tiene esta autoridad sólo excepcionalmente (artículo 115). Además, se establece que el derecho y la obligación fundamental de la cónyuge son “cuidar de los hijos menores y del hogar” (artículo 110) y que sólo puede ejercer una profesión o tener empleo “cuando ello no perjudique sus funciones de madre y ama de casa” (artículo 113). Incluso en esta eventualidad, el marido podría oponerse a dicho ejercicio siempre que tuviera razones justificadas (artículo 114).

97 Acuerdo de Solución Amistosa, Caso CIDH, 12.191, María Mestanza Chávez. [www.cladem.org](http://www.cladem.org)

98 Caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso N° 11625.

Estos y otros artículos ponen en evidencia el régimen jurídico de subordinación y sujeción al marido aplicable a las mujeres casadas, restringiendo y/o anulando sus posibilidades de tomar decisiones sobre su vida y de llevarlas adelante. En tanto normas vigentes, la discriminación y violación de los derechos establecidos en los artículos 1(1), 2, 17, 11(2) y 24 de la Convención Americana ocurre de manera inmediata y continuada para todas aquellas que se encuentran en la misma situación que la afectada. La discriminación de que serían objeto constituye una diferencia o distinción injustificable ilegítima, de acuerdo con los peticionarios. Es más, señalan, para que la diferencia de trato no viole derechos, debe estar objetivamente justificada en la consecución de fines legítimos y emplear medios proporcionales a esos fines. En este caso, la diferencia que se hace entre las mujeres casadas y los hombres casados afecta a las mujeres en su posibilidad de representar legalmente a su familia, condicionando su derecho al trabajo fuera del hogar a que éste no perjudique lo que la norma entiende que es la obligación exclusiva de la afectada<sup>99</sup>.

El Estado, por su parte, reconoció la necesidad de modificar la legislación y mostró preocupación por cumplir con el principio de no discriminación sobre la base del sexo, consagrado en los instrumentos jurídicos internacionales. Sin embargo, durante el transcurso y desarrollo de la tramitación de este caso, no hubieron cambios en ese sentido.

La CIDH resolvió finalmente que el régimen conyugal vigente en Guatemala viola el derecho a la igualdad y a la protección de la familia, y se guía en su fundamentación por la CEDAW, que es la que orienta las medidas que debe adoptar el Estado para superar la discriminación sobre la base del sexo. Concluye también, tomando en cuenta una recomendación general del Comité de la CEDAW<sup>100</sup>, que “Una familia estable es aquella que se basa en los principios de equidad, justicia y realización individual de cada uno de sus integrantes<sup>101</sup>”. Señala, además, que las normas vigentes en Guatemala “institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes entre los cónyuges”, y que si bien sugieren “una división de tareas entre las responsabilidades financieras del marido y las responsabilidades domésticas de la esposa, corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 111, la esposa con una fuente separada de ingreso tiene que contribuir al mantenimiento del hogar o sustentarlo en su totalidad, si su marido no puede hacerlo<sup>102</sup>.”

El hecho de que la ley otorgue una serie de capacidades legales exclusivamente al marido establece una situación de dependencia *de jure* para la esposa y crea un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio. Además, las disposiciones del Código Civil aplican conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación *de facto* contra la mujer en la esfera fami-

99 Se cita la OC-14 en relación a que una norma que priva de un derecho a un grupo dentro de la población, por ejemplo sobre la base del sexo o raza, automáticamente perjudica a todos los miembros del grupo.

100 Observación General N° 21, párrafo 24.

101 Citado por la CIDH en su resolución.

102 CIDH Informe N°4/01, María Eugenia Morales de Sierra, caso 11625 del 19 de enero del 2001, párrafo 45.

liar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia. Los artículos en cuestión crean desequilibrios en la vida familiar, inhiben el rol del hombre respecto del hogar y los hijos y, en tal sentido, privan a éstos de una atención plena y equitativa de ambos padres<sup>103</sup>.

#### 4.7. Barrio Ejército de los Andes contra la Argentina<sup>104</sup>

El 12 de marzo de 2001 algunos vecinos del barrio Ejército de los Andes (provincia de Buenos Aires) presentaron una denuncia ante la CIDH por haber sido desalojados y sus viviendas demolidas de manera ilegal y arbitraria por funcionarios estatales.

La municipalidad Tres de Febrero (partido de San Martín, provincia de Buenos Aires) inició una acción judicial para desalojar a los vecinos de algunos edificios del barrio basados en un "supuesto peligro" de derrumbe de los edificios. De acuerdo con los peticionarios, el verdadero motivo que determinó la decisión de desalojar fue la intención estatal de hacer desaparecer el barrio y dispersar a sus habitantes porque éste era considerado un foco de delincuencia.

En el proceso judicial que determinó el desalojo y la demolición, los vecinos afectados no fueron parte, por lo que se vieron imposibilitados de presentar sus descargos y su defensa. En definitiva, se vieron imposibilitados de defender su derecho a la vivienda (artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención Americana o CADH) y, en el caso de los propietarios, su derecho a la propiedad (artículo 21 de la CADH). Tampoco la sentencia fue fundada en los hechos debidamente comprobados, ni en el derecho aplicable que incluye las normas internacionales y la jurisprudencia de los órganos de protección de derechos humanos en materia de vivienda. En particular, no fueron considerados los estándares para desalojos forzosos establecidos por el Comité de DESC de las Naciones Unidas.

Paralelamente, en atención al procedimiento utilizado por el juez, los afectados se vieron imposibilitados de apelar la sentencia en primera instancia. Esta situación significó la violación al derecho al debido proceso y al acceso a la jurisdicción (artículo 8 y 25 de la CADH). A su vez, se violó el derecho a la información de las víctimas (artículo 13 de la CADH) al negar el Estado, de manera sistemática, el acceso a información relevante referida al estado de sus residencias y al impedirles ser parte en el proceso en el que se discutía el destino de aquéllas.

La denuncia presentada por los afectados no ha sido aún notificada al Estado argentino, según lo establece el artículo 30.2 del reglamento de la CIDH. El caso reviste particular importancia, ya que se ha solicitado a la CIDH que aplique, conforme lo prevé el principio *pro homine* establecido en el artículo 29 de la CADH, los estándares establecidos por el Comité de DESC de la ONU en materia de derecho a la vivienda. Estos estándares no han sido utilizados hasta el momento por la CIDH.

---

103 *Idem*.

104 Caso Barrio Ejército de los Andes vs. Argentina. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [www.red-desc.net](http://www.red-desc.net)

#### 4.8 Ricardo Baena y otros contra Panamá<sup>105</sup>

El 22 de febrero de 1994 el Comité Panameño por los Derechos Humanos presentó una denuncia ante la CIDH contra el Estado de Panamá por el despido arbitrario de 270 empleados públicos y dirigentes sindicales que habían participado en distintas marchas y protestas contra la política gubernamental.

El despido se produjo a consecuencia de la acusación formulada por el Gobierno contra estas personas por haber participado en manifestaciones de protesta reclamando por sus derechos laborales y por supuesta complicidad con una asonada militar que coincidió con la manifestación. El despido se llevó a cabo omitiendo observar las garantías del debido proceso legal. Para concretar la sanción, se aplicó una ley dictada con posterioridad a los hechos, la que estableció, asimismo, que la tramitación de los juicios que iniciaron los trabajadores a raíz de los despidos se realizaría en el fuero contencioso-administrativo y no en el laboral, tal como determinaba la legislación vigente. Adicionalmente, todos sus reclamos ante la Corte Suprema de Panamá fueron desestimados.

Ante el incumplimiento por parte del Estado de Panamá de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para remediar las violaciones a los derechos humanos denunciadas, el 16 de enero de 1998 ésta decidió presentar el caso en la CIDH. Ésta dictó sentencia el 2 de febrero de 2001, declarando que el Estado de Panamá había violado el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial (artículo 8.1, 8.2, y 25), y los principios de legalidad y de irretroactividad de la ley (artículo 9 de la Convención) en perjuicio de los 270 trabajadores que presentaron la denuncia.

La CIDH estableció que las garantías mínimas del debido proceso establecidas en el artículo 8.2. debían respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pudiera afectar los derechos de las personas. Más aun en aquellos casos en los que la sanción comporta graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del nivel de vida.

En una reunión realizada en febrero de 2002, una delegación de representantes de las víctimas del caso informaron a la Corte del incumplimiento del Estado de los plazos fijados en la sentencia, así como de los impedimentos y obstáculos impuestos para lograr la reparación del daño. Las propuestas de los trabajadores por lograr un diálogo fueron en vano, debido a la actitud intransigente del Estado.

Este caso constituye un precedente muy valioso porque se trata del primero en el que la Corte conoce de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, se trata de una decisión de gran importancia para el logro de una efectiva protección de los derechos sociales, particularmente los derechos que compe-

105 Baena, Ricardo y otros (270 trabajadores) vs. Panamá (Serie C, N° 72). Corte Interamericana de Derechos Humanos. [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Serie C72.



ten a los trabajadores en su calidad de tales, en el ámbito interno de los Estados integrantes del sistema interamericano de protección a los derechos humanos. La debida protección judicial, así como el respeto irrestricto de la garantía del debido proceso legal, constituyen una fuente de resguardo fundamental para la efectiva vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### 4.9. Comunidad Yanomami contra el Estado de Nicaragua<sup>106</sup>

Este caso es el primero en el que la CIDH falla en favor de los derechos de los pueblos indígenas, en particular con relación al derecho a la tierra ancestral. También resulta relevante recalcar que la CIDH afirmó “no reconocer la igualdad de los derechos de propiedad basados en la tradición indígena es contrario al principio de no discriminación contemplado en el artículo 1.1. de la Convención”. Esta interpretación podría ser rescatada en otros casos, e implicaría que para interpretar la Convención Americana respecto de los pueblos indígenas debería tenerse en cuenta su identidad cultural a fin de no vulnerar el principio de no discriminación.

La comunidad indígena Mayagna, ubicada en la costa atlántica de Nicaragua, alberga a aproximadamente 142 familias. Representada por Jaime Castillo Felipe, síndico de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, presentó una denuncia ante la CIDH contra el Estado de Nicaragua porque no demarcó las tierras comunales de la comunidad Awas Tingni, ni tomó las medidas necesarias para asegurar los derechos de propiedad sobre sus tierras ancestrales y sus recursos naturales, violando los artículos 1 (Obligación de Respetar los Derechos), 2 (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno), 21 (Derecho a la Propiedad Privada) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana. Asimismo, denunció al Estado por no garantizar el acceso a un recurso efectivo para dar respuesta a los reclamos de la comunidad sobre su derecho de propiedad. También se solicitó la adopción de medidas cautelares ante la inminente concesión de 62 mil hectáreas de selva tropical a una empresa privada, que pretendía comenzar una explotación comercial en las tierras comunales.

El 4 de junio de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta última, en su sentencia del 31 de agosto de 2001, declaró que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25, y el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Decidió que el Estado debía adoptar las medidas necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, sus valores, usos y costumbres, y abstenerse de realizar en el ínterin actos que pudieran afectar la existencia, valor, uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la comunidad indígena.

---

106 Comunidad Yanomami (N° 7615). Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### 4.10. Villagrán Morales y otros contra el Estado de Guatemala<sup>107</sup>

El año 1994 se presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Guatemala por la violación a los artículos 1 (Obligación de respetar los derechos), 4 (Derecho a la vida), 5 (Derecho a la integridad personal), 7 (Derecho a la libertad personal), 8 (Garantías judiciales) y 25 (Protección judicial), y el artículo 19 sobre derechos del niño de la Convención Americana, durante el secuestro, la tortura y el asesinato de Henry Giovanni Contreras, Federico Clemente Figueroa Túnchez, Julio Roberto Caal Sandoval y Jovito Josué Juárez Cifuentes; el asesinato de Anstrum [Aman] Villagrán Morales por parte de la policía; y la omisión de los mecanismos del Estado al tratar dichas violaciones como correspondía, y de brindar acceso a la justicia a las familias de las víctimas.

Las cinco víctimas eran amigos, vivían en la calle 18 y frecuentaban el sector conocido como "Las Casetas", ocupado por puestos de venta de alimentos y bebidas, zona conocida por tener una alta tasa de delincuencia y criminalidad, además de un gran número de "niños de la calle". En el juicio se constató que en la época existía en Guatemala un patrón común de acciones ilegales (amenazas, detenciones, tratos crueles, inhumanos y degradantes y homicidios) perpetradas por agentes estatales de seguridad en contra de los "niños de la calle" como una manera de contrarrestar la delincuencia y vagancia juvenil.

El 15 de junio de 1990, en el área de "Las Casetas", una camioneta se acercó a los jóvenes Contreras, Figueroa Túnchez, Caal Sandoval y Juárez Cifuentes, y hombres armados que bajaron del mismo obligaron a los jóvenes a subirse, llevándoselos. Los cuerpos de los jóvenes Juárez Cifuentes y Figueroa Túnchez fueron encontrados en los Bosques de San Nicolás el 16 de junio de 1990 y los cadáveres de los jóvenes Contreras y Caal Sandoval fueron descubiertos en el mismo lugar el día siguiente. La causa de la muerte fue oficialmente atribuida, en todos los casos, a lesiones producidas por disparos de armas de fuego en el cráneo. Se comprobó durante el juicio que los jóvenes Juárez Cifuentes y Figueroa Túnchez permanecieron como mínimo 10 horas en poder de los secuestradores y los otros dos, Contreras y Caal Sandoval, estuvieron retenidos al menos 21 horas por aquellos. A ello se agrega que la medianoche del día 25 de junio de 1990, en el sector de "Las Casetas", fue muerto Anstrum Aman Villagrán Morales por un disparo de arma de fuego realizado por un policía vestido de civil.

La Corte Interamericana consideró al Estado responsable por la muerte de los niños y recaló el carácter fundamental del derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana (CADH o la Convención). Señaló que:

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no

107 Villagrán Morales y otros vs. el Estado de Guatemala. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C, N° 63). 19 de noviembre de 1999. <http://www.cidh.org>

son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él<sup>108</sup>.

Los jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli, en su voto conjunto, profundizaron sobre las medidas positivas que debe asumir el Estado, las que se acentúan precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas y en situación de riesgo, como es el caso de los niños de la calle. La privación arbitraria de la vida, señalaron, no se limita, por ende, al delito de homicidio, sino que se extiende a la privación del derecho de vivir con dignidad.

La Corte también confirmó la responsabilidad del Estado en relación con los otros derechos violados. El 26 de mayo de 2001 la Corte Interamericana dictó una sentencia de reparaciones, condenando al Estado a pagar una indemnización a los familiares de las víctimas y ordenándole adoptar las medidas necesarias para adecuar la normativa interna al artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos. También ordenó al Estado designar un centro educativo con un nombre alusivo a los jóvenes víctimas del caso e investigar los hechos del presente caso, identificar y sancionar a los responsables y adoptar en su derecho interno las disposiciones que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

El caso resulta relevante en tanto interrelaciona derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales, poniendo en evidencia el carácter interdependiente de éstos.

#### **4.11. Jorge Odir Miranda Cortez contra El Salvador<sup>109</sup>**

El 24 de enero de 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una denuncia presentada por Carlos Rafael Urquilla Bonilla, de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República de El Salvador en perjuicio de Jorge Odir Miranda Cortez y otras 26 personas portadoras del VIH/sida, integrantes de la Asociación Atlacatl. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados implican la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: derecho a la vida (artículo 4); a la integridad personal (artículo 5); igualdad ante la ley (artículo 24) y protección judicial (artículo 25), derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26), en concordancia con la obligación general prevista en el artículo 1(1) y el deber previsto en el artículo 2 del instrumento internacional citado. Alegan, igualmente, la violación del artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pro-

108 Caso Villagrán Morales y otros. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 144.

109 Jorge Odir Miranda Cortez (N° 12.249) CIDH.

toloco de San Salvador), así como otras disposiciones concordantes de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (la Declaración Americana) y otros instrumentos de derechos humanos.

En este caso, y dado que la vida de los peticionarios corría peligro inminente, la CIDH solicitó al Estado la adopción de medidas cautelares urgentes para que se les brindara atención médica (incluido el tratamiento y los medicamentos antirretrovirales)<sup>110</sup>.

Conforme a la denuncia, el Estado era responsable por la violación del derecho a la vida, a la salud y al desarrollo de la personalidad de las presuntas víctimas, en la medida en que no les había suministrado los medicamentos que integran la triple terapia necesaria para impedirles la muerte y mejorar su calidad de vida. Los peticionarios afirmaban que la situación en que se hallaban –que atribuyen igualmente a la omisión del Estado– implicaba además un trato cruel, inhumano y degradante. Alegaron, asimismo, que el señor Jorge Odir Miranda Cortez y las presuntas víctimas habrían sido discriminadas por el Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS) por su condición de portadores del VIH/sida. En abril de 1999, los peticionarios plantearon un amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador para reclamar la violación de los derechos objeto de su denuncia a la Comisión Interamericana. La demora de dicho órgano jurisdiccional salvadoreño, conforme a los peticionarios, era irrazonable y constituía una violación adicional del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, además de hacer aplicable la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

El Estado sostuvo que los peticionarios tuvieron acceso a los recursos de la jurisdicción interna y que éstos fueron adecuados para atender la situación denunciada. Agregaron que las autoridades hicieron uso del procedimiento de conciliación mediante reuniones celebradas entre la directora del ISSS y el señor Jorge Odir Miranda Cortez sobre de la aplicación de la triple terapia a las personas portadoras del VIH/sida. El Estado consideró que la atención brindada a las personas identificadas en la petición, en el marco de las medidas cautelares, demostraba el cumplimiento de sus compromisos internacionales, y solicitó el cierre del caso.

La CIDH, sin entrar a pronunciarse sobre el fondo del asunto, concluye que el caso es admisible, en tanto reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. En una interpretación de inestimable valor, la CIDH ha considerado que el derecho a la salud se encuentra protegido en el artículo 26 de la Convención Americana y que, por esa vía, está facultada para entender de violaciones en casos individuales. El mismo criterio es aplicable al resto de los derechos sociales aludidos en el artículo 26. Este caso de exigibilidad directa del derecho a la salud resulta de

---

110 Estas medidas fueron adoptadas en febrero del año 2000. Debido a la actuación de la Comisión en el caso, la Corte Suprema de Justicia salvadoreña dictó una resolución que ordena la distribución de los medicamentos a los peticionarios a partir de diciembre del año 2000. Sin embargo, la población que recibe medicación representa sólo el 18% de los enfermos de sida. Por otro lado, si bien es cierto que las personas que aún quedan con vida están recibiendo los medicamentos, no existen garantías suficientes para su continuidad y los derechos a la salud, a la vida y a la integridad personal han sido violados. El Estado debería responder por la violación cometida, independientemente de que en este momento las víctimas del caso estén recibiendo las terapias.

importancia, ya que la Comisión Interamericana avanza firmemente en el camino hacia la efectiva vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### 4.12 Carlos Torres Benvenuto y otros contra el Perú<sup>111</sup>

Se trata de un caso que es emblemático sobre cómo se están implementando en la región las políticas societales en relación con la seguridad social. Este caso resulta de particular importancia, ya que presenta un problema que se repite en varios países de Latinoamérica: la progresiva degradación del derecho a la seguridad social. Representa un avance importante en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

El 1° de febrero de 1998 se presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando al Estado peruano por la violación de los derechos a la propiedad privada, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial –previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)– de un grupo de jubilados. La denuncia se origina en el incumplimiento de sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú por las que se les reconocía un aumento en sus haberes previsionales.

Los afectados se desempeñaron durante su vida laboral activa como funcionarios de una entidad estatal (SBS) que contaba con su propio fondo de pensiones. Una vez jubilados, la entidad redujo arbitrariamente los montos de las pensiones a la quinta o sexta parte de su valor nominal, y pese a lograr varios fallos judiciales reconociendo sus derechos, ninguno de ellos pudo ser ejecutado.

Como respuesta a la petición, el Estado alegó que no estaban agotados los recursos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico interno, y que la presentación se había efectuado con posterioridad al plazo de seis meses de agotados los recursos internos –requisitos ambos de admisibilidad de una petición– establecidos en la Convención.

La Comisión desechó estos argumentos, y el 27 de septiembre de 1999 declaró admisible el caso con respecto al derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana y decidió proseguir con el análisis de fondo del asunto y ponerse a disposición de las partes para tratar de llegar a una solución amistosa basada en el respeto de los derechos humanos consagrados en la CADH. A raíz de la imposibilidad de arribar a un acuerdo, el 4 de diciembre de 2001 la Comisión Interamericana sometió el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El 28 de febrero de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia. Declaró que el Estado del Perú, al haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo los peticionarios, y al no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas en ocasión de las acciones de garantía interpuestas por éstos, violó sus derechos a la propiedad privada y a la protección judicial (Arts. 21 y 25 de la CADH).

La Corte manifestó que en el caso de los efectos patrimoniales de las pensiones, los Estados sólo pueden reducirlos por la vía legal adecuada, y que en cualquier cir-

---

111 Jorge Odir Miranda Cortéz (N° 12.249) CIDH.

cunstancia, si la restricción o limitación afecta el derecho a la propiedad, ésta debe realizarse en conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la CADH. En este sentido, consideró que el artículo 21 de la CADH protege el derecho de los cinco pensionistas a recibir una pensión de cesantía como la que originariamente percibían.

Luego de la presentación de la demanda ante la Corte, el Estado peruano tomó una serie de medidas tendientes a dar cumplimiento a las pretensiones de la Comisión y de los representantes de las víctimas y sus familiares, como el restablecimiento del goce al derecho a una pensión nivelada con el salario del funcionario activo de la SBS en el mismo o similar puesto al de cada uno de los pensionistas en el momento de su retiro. Sin embargo, la Corte consideró que los hechos ocurridos en el caso causaron sufrimientos a los pensionistas al verse disminuida su calidad de vida por la reducción sustancial de sus pensiones, y estimó que el daño inmaterial ocasionado debía, además, repararse mediante una indemnización compensatoria.

#### 4.13 Dilcia Yean y Violeta Bosica contra República Dominicana<sup>112</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió el 28 de octubre de 1998 una petición a favor de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosica en contra del Estado de República Dominicana. Se denunció que a las niñas se les negó la nacionalidad dominicana a pesar de haber nacido en territorio dominicano, y que, sin el reconocimiento de su identidad legal, estaban expuestas al peligro inminente de ser expulsadas del país. Los peticionarios señalaron además que, al privárseles del derecho de tener un registro de nacimiento, las niñas no pueden obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica y tampoco pueden ingresar a la escuela por carecer de un documento de identificación.

Al no ser reconocidas legalmente como ciudadanas dominicanas, a Dilcia Yean y a Violeta Bosica también se les negó el acceso al derecho a la educación. Por ello, en agosto de 1999 la Comisión adoptó medidas cautelares a favor de las niñas, a fin de evitar que se consumasen daños irreparables, es decir, que fuesen expulsadas del territorio de la República Dominicana y que Violeta Bosica –en edad escolar– fuera privada del derecho de asistir a clases y de recibir la educación que se brinda a los demás niños de nacionalidad dominicana. En septiembre del mismo año, en cumplimiento de las medidas adoptadas por la Comisión, las autoridades dominicanas permitieron a Violeta inscribirse en la escuela y actualmente está estudiando.

El 22 de febrero de 2001, la Comisión declaró admisible el caso por la violación del derecho a la nacionalidad previsto en el artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y hasta el momento ha dejado pendiente la emisión del informe sobre el fondo del asunto y el tratamiento del derecho a la educación.

Las actas de nacimiento de Dilcia y Violeta fueron inscritas y ambas pudieron ser registradas en la escuela por una medida que el Estado tomó en este caso particular, pero siguen vigentes las restricciones que impiden la inscripción de las actas de nacimiento en casos similares.

112 Dilcia Yean y Violeta Bosica (Caso N° 12.189). <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp>

El caso representa un valioso precedente en materia de derechos sociales, ya que es uno de los primeros en los que se expone violaciones al derecho a la educación y en que la Comisión Interamericana adopta medidas cautelares para su protección. Ejemplifica la situación de miles de niños y niñas de ascendencia haitiana que han nacido en la República Dominicana pero a quienes no se les reconoce la nacionalidad de ese país, por lo que viven con el temor de ser detenidos y separados de sus familias y llevados a Haití por agentes de inmigración, bajo sospecha de ser migrantes ilegales. Este caso representa un llamado al Estado dominicano para que remedie esta situación generalizada.

#### 4.14. López Ostra contra España<sup>113</sup>

El 14 de mayo de 1990, Gregoria López Ostra presentó a la Comisión Europea de Derechos Humanos una denuncia contra España. Alegó que el Estado había violado su derecho a la integridad física (artículo 3 de la CEDH), así como el respeto a su hogar y a su vida privada (artículo 8 de la CEDH).

Los antecedentes son que la señora López Ostra y su familia habían vivido durante años a pocos metros de una planta de tratamiento de basura que producía fuertes olores y humo.

En agosto de 1993 la Comisión se pronunció en sentido de que había una violación al artículo 8 pero no al artículo 3 de la CEDH. En diciembre del mismo año, la Comisión remitió el caso a la Corte Europea de Derechos Humanos. El Estado español estimó que la señora López Ostra no había agotado los recursos internos, pero la Corte consideró que el proceso judicial activado por la reclamante era oportuno y efectivo para la violación de los derechos denunciados. El Estado también manifestó que la planta de tratamiento de basura se había cerrado en 1993 y que, por tanto, la afectada ya no era una víctima. La Corte, sin embargo, consideró que ni el que la afectada se hubiera mudado, ni el cierre de la planta, alteraban el hecho de que ella y su familia habían sufrido durante años los efectos de la misma.

Asimismo, la Corte Europea encontró que el Estado era responsable por la violación del derecho a que se respetara su hogar y su vida privada, dado que la gravedad de la contaminación puede afectar el bienestar de los individuos e impedirles de gozar de su hogar, de manera tal de dañar su vida privada y familiar. La Corte estableció incluso que el Estado no había actuado de una manera que permitiera encontrar un balance adecuado entre su legítimo interés de promover el desarrollo económico de la ciudad y el goce efectivo de los derechos que reclamaba la afectada. Ordenó, en consecuencia, que el Estado pagara una compensación por los daños producidos y por los costos judiciales.

Este caso no sólo ilustra la obligación que tiene el Estado de proteger el medio ambiente, sino la estrecha relación entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a que se respete el hogar y la vida privada y familiar. La Corte Europea de Derechos Humanos reconoció también que la violación al derecho a gozar de un medio ambiente sano puede afectar derechos que son de naturaleza individual, como en este caso.

---

113 López Ostra vs. España (caso Nr. 41 / 1993 / 436 / 515). <http://www.escri-net.org>

En este sentido, resulta interesante mencionar los argumentos utilizados por la Corte Europea en relación con la posibilidad de justificar un cierto grado de degradación ambiental sobre la base del crecimiento económico de un país. Puso, en este caso, varias condiciones que toda empresa comercial debe cumplir (que sea legal, que esté autorizada y que genere beneficios para toda la comunidad), además del énfasis en la proporcionalidad del daño: no debe dar origen a una carga desproporcionada sobre los derechos de ningún individuo. Más todavía, considerando que la actividad contaminante era ejercida por compañías del sector privado, este caso evidenciaba la responsabilidad del Estado al no cumplir con la obligación de regular y monitorear las actividades de este sector.

Este caso resulta de importancia en la medida en que muestra la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales. La protección de los derechos civiles y políticos, como el derecho a que se respete el hogar y la vida privada y familiar, involucran también la protección de derechos económicos, sociales y culturales; en este caso, el derecho a gozar de un medio ambiente sano y, por tanto, libre de contaminación.

## 5. Conclusiones

### Discursos: sujeto mujer y relaciones de género

Los instrumentos internacionales que consagran derechos humanos surgen en contextos específicos y son, por tanto, el reflejo de las hegemonías discursivas existentes en el campo jurídico, cultural y social, ámbito sobre el cual se construyen. Reconocer este hecho, es decir, el carácter cultural que el derecho y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tienen, no ha sido fácil debido a su matriz teórica de origen. En efecto, la tradición liberal, de la que son deudores los derechos humanos inicialmente, ya encubre una serie de conceptos que desde dicho marco resultan (resultaban) incuestionables. La noción de individuo y de universalidad, y su pretensión ahistórica, no sólo dificultaron durante largo tiempo hacer del derecho un instrumento más acorde con las necesidades actuales de los distintos grupos humanos, sino que también cerraron al derecho en sí mismo, haciéndolo una herramienta útil sólo en manos de aquellos que habían tomado este camino.

A pesar de que no han transcurrido tanto años desde que se iniciara formalmente el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, grandes son las transformaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha vivido. Estos cambios han amenazado incluso su matriz de origen, pero sin embargo, siempre han dado lugar a más derechos, a mayor protección, a mayor esperanza. Si en el punto de partida del Derecho Internacional de los Derechos Humanos las mujeres no eran visibles en el parámetro constitutivo del ser humano, hoy esa situación ha cambiado y se observan modificaciones sustantivas en los instrumentos jurídicos internacionales, en las recomendaciones que hacen los órganos de supervigilancia, en la jurisprudencia y en las reflexiones que hoy hacemos desde los movimientos de mujeres y de derechos humanos.



Desde el hito formal de inicio del desarrollo de los derechos humanos hasta el Estatuto de Roma, la forma en que la mujer está presente en los discursos jurídicos ha ido variando, no siempre en una secuencia cronológica, pero siempre reflejando los lugares y roles que le son asignados o que ella se asigna en la sociedad. En todos los casos, estas normas que protegen derechos están acompañadas por una cláusula general de no discriminación y, en este sentido, el modelo de familia y de mujer que presenta colisiona muchas veces con dicha cláusula. El principio de no discriminación opera como un parámetro *ex post*, es decir, frente a un alegato concreto de discriminación en el goce efectivo de un derecho. Siendo este principio y derecho la piedra angular de los derechos humanos, coexiste con instituciones, prácticas y discursos –incluidos los de los pactos y convenciones– que son contrarios y sólo se enfrentan en los casos concretos.

En el PIDCP, el PIDESC, la Convención Americana y en el Protocolo de San Salvador (bastante posterior), las mujeres son nombradas y reguladas en relación con la familia y con su papel de madres. En estos pactos, la familia constituye unidad / sujeto de protección que está por sobre las personas que la componen. Si bien su vinculación con el matrimonio no aparece como la manera de constituir la familia, esta relación se ve reflejada en el lugar que ocupan secuencialmente dentro del articulado el uno y la otra, así como en la relación entre los artículos que se refieren a ella, a propósito de la protección de otros derechos. En estos casos<sup>114</sup>, el modelo de familia que se asume es heterosexual, y es el hombre quien representa a la familia y hace de jefe de dicha unidad. En su artículo 11, el PIDESC señala que reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia<sup>115</sup>”, el artículo 7 a) del Protocolo de San Salvador, al referirse al trabajo, alude a condiciones laborales “para ellos y sus familias”.

Por otra parte, el papel de madre se subordina al de familia, ya sea a través de la protección a la lactancia, ya sea a través de la norma que impide la aplicación de la pena de muerte a las mujeres embarazadas hasta después del parto<sup>116</sup>.

En el proceso de positivización inicial de los derechos humanos, si bien el lugar natural de la mujer es la familia, también se evidencia el proceso de cambio en el que se encontraban nuestras sociedades en las décadas de los 60 y 70. El artículo 7 a) i) del PIDESC se refiere al salario equitativo e igual por trabajo de igual valor para las mujeres, mostrando el proceso de incorporación masiva de éstas al trabajo remunerado fuera del hogar. El reordenamiento de las relaciones de género en función de la incorporación de la mujer al ámbito laboral público, sin embargo, no tiene su equivalente en el ámbito privado, coexistiendo un discurso naturalizado de la mujer madre en la

---

114 Artículos 7 a) ii), 10 N° 1 y 11 del PIDESC, artículo 15 del Protocolo de San Salvador, artículo 23 del PIDCP y artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

115 En este caso, el Comité de DESC en su Observación General sobre el Derecho a la Vivienda reinterpreta esta frase para enfatizar el carácter personal de los derechos y la necesidad de no coartar a las mujeres en el acceso y goce del mismo.

116 El Pacto de Derechos Civiles y Políticos sigue esta misma lógica respecto del lugar que ocupan las mujeres. En su artículo 6 N° 4, referido al derecho a la vida, hace consideraciones especiales para la aplicación de la misma a mujeres embarazadas, y en su artículo 23 se refiere a la familia.

familia y uno de carácter excepcional, a partir del cual no se altera la conformación familiar, sino que se mantiene y reproduce en lo público.

Sin embargo, estos avances, que se empezaron a ver reflejados en los pactos en las décadas de los 60 y 70, no se traspasaron de inmediato a las legislaciones nacionales. En efecto, en muchos países de la región, y a pesar de la existencia y plena vigencia de los pactos y convenciones de derechos humanos<sup>117</sup>, las legislaciones nacionales imponían a las mujeres restricciones en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; el deber de obediencia de la mujer hacia el cónyuge, la obligación de la mujer de seguir al cónyuge a donde éste fijara su residencia, la obligación de adoptar el apellido del cónyuge, y la autorización del marido para que su cónyuge ejerciera un empleo, oficio o profesión separado de éste, son algunos de estos casos.

El doble estándar que se aplica a las mujeres responde a la larga tradición del pensamiento liberal y a la visión de sociedad que fue parte constitutiva del derecho, y del derecho internacional de los derechos humanos en sus orígenes. Se trata de una sociedad articulada a partir de dos esferas diferentes en su regulación; las mujeres naturalizadas en su rol de cuidadoras y reproductoras del hogar y asignadas de manera exclusiva al espacio familiar, entidad natural regida por otras reglas; y los hombres a un espacio de iguales y partícipes de la cosa pública, a la vez que representantes de los intereses familiares en dicho espacio. Esta escisión entre lo público y lo privado marcará desde su origen un desarrollo tardío de los derechos humanos de las mujeres en relación con los varones.

A propósito de los estudios feministas, principalmente de origen norteamericano, empiezan a cuestionarse desde finales de los 80 los supuestos epistemológicos e ideológicos sobre los cuales se construye y elabora el derecho internacional en materia de derechos humanos. El principio de igualdad, que había sido el paradigma de la modernidad y que es la base de los derechos humanos, marcó una primera etapa en el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres. La apelación y demanda por dicha igualdad es, por tanto, la primera exigencia de las mujeres en el recorrido por la vigencia de sus derechos. Los esfuerzos por lograr en la práctica la concreción de la igualdad a través de la incorporación de las mujeres al ejercicio de derechos ya consagrados en instrumentos internacionales, se enfrentaba con una práctica cultural que, a pesar de las diferencias, mantenía un eje común: las mujeres como colectivo eran discriminadas de distintas maneras en todo el mundo. Esta conciencia sobre la discriminación por sexo permitió avanzar a una segunda etapa en el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres, que es la necesidad de visibilizar a las mujeres y lograr su reconocimiento explícito como sujetos de todos los derechos humanos. A la universalidad abstracta del sujeto de derechos humanos, los movimientos de mujeres oponen un sujeto contextualizado, con una historia particular, con etnias y edades distintas. Con ello encuentra un lugar, o mejor dicho se le devuelve el lugar a la diversidad y a la diferencia humana, a partir de las cuales el parámetro de la igualdad cobraba su sentido real.

---

117 Declaración Americana, Convención Americana, PIDESC, PIDCP, Pacto de San Salvador.

El principio de igualdad jurídica se enriqueció con la noción de discriminación. Con ello se pretendía evitar que el primero fuera operativizado en términos de asimilación con el hombre, a la vez que se introducía la diferencia, una diferencia que en ningún caso podía tener como base o resultado una discriminación. La cláusula de no discriminación<sup>118</sup> que contienen los instrumentos jurídicos internacionales tiene el valor normativo de *jus cogens*; sin embargo, la comprensión por parte de los Estados de dicho principio, al menos inicialmente, era precaria. En muchos casos, los Estados no consideraban ese principio, pues hacía más complejo su accionar al tener que generar más capacidades para evitar la discriminación. En este sentido, se advierte en el desarrollo de los derechos humanos una gran carencia para lograr niveles de análisis y respuestas más complejos y ante los cuales la aplicación del principio de no discriminación termina siendo *ex post*.

En este punto del debate feminista se inicia el proceso de elaboración de la CEDAW, aprobado en el seno de las Naciones Unidas en 1979. Esta Convención institucionaliza un nuevo sujeto en el ámbito de los derechos humanos, no porque no existieran convenciones anteriores específicas para problemas de las mujeres, sino porque este instrumento se refiere al conjunto de derechos humanos. Esta institucionalización será clave en términos del impacto que tendrá en otros instrumentos jurídicos no específicos de los derechos humanos de las mujeres, y en particular entre quienes conforman los comités supervisores de los pactos y las convenciones.

La Convención refleja dos tipos de cuestionamientos al marco de los derechos humanos: el hecho de que el conjunto de los derechos individuales se inscribía en la esfera pública<sup>119</sup>, y la necesidad de apuntar a un conjunto de mujeres en las que las formas de discriminación adoptaban expresiones distintas. Estas dos cuestiones irán cobrando fuerza en el posterior desarrollo de los derechos humanos de las mujeres, con la adopción de la Declaración sobre Violencia contra la Mujer, la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia Contra las Mujer y la creciente elaboración en torno a los derechos sexuales y reproductivos.

A pesar de que la CEDAW impone a los Estados como una obligación el tomar medidas para modificar los patrones culturales que colocan a las mujeres en una situación inferior, la lógica de positivación de derechos impide ver cuán presente estaba el análisis de género. En efecto, una cosa es mirar la situación de las mujeres a través de la lógica de inclusión y de exclusión de los sujetos, y otra es incorporar un análisis amplio que enmarque la discriminación de las mujeres en un sistema de poder sobre la base del género. En las recomendaciones generales del Comité se aprecia un gradual desarrollo de este análisis durante las décadas de los 80 y 90, como una reacción frente a Estados que no logran reflejar en sus informes nacionales la situación en que viven las mujeres. Es interesante a este respecto ver cómo, en sus primeras recomendaciones, el Comité de

---

118 Dicha cláusula está contemplada en los tratados generalmente después de establecer la obligación que asume el Estado al hacerse parte y se refiere a factores como raza, sexo, nacionalidad y condición económica, entre otros. Su formulación no es taxativa, por lo que pueden incluirse otros factores de discriminación en el goce de los derechos humanos.

119 El artículo 1 de la CEDAW, que se refiere a la consecución de la igualdad en todas las esferas, y el artículo 14, que tiene como sujetos específicos las mujeres rurales.

la CEDAW solicita a los Estados entregar información clave para diagnosticar la situación de las mujeres, y la imposibilidad de éstos para hacerlo.

La institucionalización de un sujeto mujer en el discurso jurídico de los derechos humanos abrió un nuevo problema: el de una nueva marginalización de los intereses y las necesidades de las mujeres. En efecto, si bien se iniciaba una reflexión interesante dentro del Comité de la CEDAW, ésta no se filtraba a los otros comités e instancias de supervisión del PDCP, del PIDESC, etcétera. Los instrumentos específicos que consagraban la especificidad / diferencia de las mujeres no gozaban en la práctica del mismo prestigio que los instrumentos universales, ni eran en muchos casos conocidos por los funcionarios estatales representantes ante las Naciones Unidas. Esta nueva marginación reeditaba, en definitiva, la relación entre un universal masculino y una particular / femenina.

Los problemas de integralidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, referidos básicamente a la difícil relación política entre los llamados derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, se venían debatiendo en los comités de supervigilancia del PIDCP y del PIDESC, así como en el sistema americano. Sin embargo, la noción de sujeto que amparaba esta discusión era masculina y, por tanto, no evidenciaba la interdependencia de los derechos humanos de las mujeres, cuyos principales problemas devenían de la discriminación en el ámbito privado y de la proyección de esta discriminación al ámbito público. De ahí que en el Comité de la CEDAW se trabajara también el tema, pero sin relación con la discusión que se estaba llevando a cabo en los comités más "clásicos", arribando a resultados que no se chocaban entre sí.

La Recomendación General de la CEDAW sobre la violencia contra las mujeres es fundamental para entender cómo, a través de las recomendaciones, se amplía el campo de garantía de los derechos humanos de las mujeres, y cómo opera para las mujeres la indivisibilidad de los derechos humanos en su posición inferiorizada en las sociedades. En efecto, el texto comienza señalando que la violencia está contemplada en la CEDAW y va mostrando, a partir de cada uno de los artículos, cómo ésta vulnera el ejercicio del derecho consagrado. Además, repitiendo el esquema que siguen en general este tipo de dictámenes, se preocupa de mostrar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos a partir de la violencia, señalando con ello que a través de la interpretación, y en virtud del principio *pro persona*, se sobrepasa el tenor literal de los tratados, y que los derechos humanos de las mujeres contribuyen a poner en evidencia la integralidad de los mismos.

A partir de la constatación de esta re-marginalización de los temas de las mujeres en el seno de las Naciones Unidas, surge una nueva etapa. La situación era más precaria a escala regional, puesto que, salvo la Convención Interamericana de Belem do Pará, no se contaba con instrumentos específicos de derechos de las mujeres que zanjaran la discusión sobre la necesidad o no de los mismos. Aun así, el grado de legitimidad acumulado y el hecho de que existiera la CEDAW, permitió empezar a atravesar gradualmente las estructuras más tradicionales que se referían a los tratados de corte "universal". En muchos casos, los logros en este ámbito se debieron a esfuerzos conjuntos de organizaciones de mujeres de todo el mundo. En otros, las mujeres ya insertas en el circuito internacional, en los comités, las comisiones, los tribunales interna-

cionales, etcétera, y al tener una lectura de la realidad que permitía entender cómo la sociedad reproducía las relaciones de discriminación de las mujeres, fueron las que empujaron y promovieron el avance en el campo de los derechos humanos la incorporación de las mujeres como sujeto.

Uno de los esfuerzos más consistentes con la necesidad de volver a interpretar los pactos a la luz de los avances teóricos en materia de género es la Observación General 28 del Comité de Derechos Humanos. En efecto, incluso este Comité explicita la necesidad de revisar su Observación N° 3 para incorporar los avances que provenían de las teorías de género y de los avances que el propio sistema de las Naciones Unidas había venido desarrollando. Otro esfuerzo muy consistente –y que muestra cómo el desarrollo de las observaciones, las resoluciones y la propia realidad de las mujeres contribuye a consolidar una mayor cantidad de derechos– es la incorporación de las mujeres como sujetos en un instrumento jurídico de carácter universal, y de una perspectiva de género en el proceso de elaboración que llevó al diseño de normas que ofrecen altos estándares de protección para las mismas. Se trata del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.

El Comité de DESC no se ha pronunciado aún de manera particular sobre el principio de no discriminación por sexo/género en la interpretación de los derechos del Pacto. Sin embargo, desde hace dos años, un conjunto de expertas y de mujeres miembros del Comité de la CEDAW ha ido generando las bases para que éste elabore una observación general sobre el tema, que todavía no ha tenido frutos<sup>120</sup>.

En definitiva, desde concepciones iniciales permeadas por un sesgo masculino y por visiones que contribuían a reproducir la discriminación de las mujeres en las sociedades occidentales, se inicia un lento proceso de incorporación de las mujeres, en tanto sujetos específicos, a determinadas situaciones o derechos que se analizan. La CEDAW le imprime al sistema de protección de los derechos humanos un nuevo impulso en estas materias. La creación de relatorías, tanto en las Naciones Unidas como en el sistema regional<sup>121</sup>, contribuye a nutrir los análisis que se hacen desde los comités, dando como resultado el actual reconocimiento del sujeto mujer y la incorporación de una perspectiva de género en sus resoluciones. Expresión de dicho avance es la Observación General N° 14 del Comité de DESC sobre el derecho a la salud. La discriminación como conducta pasa, de ser una cláusula eminentemente jurídica, a fortalecer una visión más amplia de la forma en que se construyen y reproducen las relaciones de género que dan como resultado concreto las diversas expresiones de la discriminación por el sólo hecho de ser mujer.

Las observaciones generales o las recomendaciones que emanan de los órganos supervisores de los tratados y pactos en materia de derechos humanos no siempre tienen la misma receptividad respecto de los temas de género y de derechos humanos de las mujeres. Asimismo, la profundidad de su análisis difiere mucho entre un comité y otro,

---

120 Principios de Montreal, año 2000.

121 Se refiere a la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra las Mujeres y la Relatoría sobre Derechos de la Mujer en el sistema de la Organización de Estados Americanos.

e incluso dentro del mismo Comité. El Comité de Derechos Humanos<sup>122</sup> es quizás uno de los de más larga trayectoria<sup>123</sup> y, frente a la falta de mecanismos de petición individual del PIDESC, ha debido asumir casos que cubren el amplio espectro de las violaciones a los derechos humanos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo general, este tipo de resoluciones, que actualizan la interpretación de los derechos a que se refieren los pactos, han mostrado un desarrollo que se va produciendo a partir de la revisión de los informes que presentan los Estados. Las recomendaciones generales de la CEDAW, que se refieren obviamente a la situación de las mujeres en los respectivos Estados parte, son el ejemplo más claro. De la número 1 a la 10 imparten orientaciones sobre cómo elaborar los informes y sobre qué información deben incluir. Para poderla incluir, sin embargo, los Estados debían incorporar una serie de indicadores que permitieran reflejar la realidad diferenciada entre hombres y mujeres. Es por ello que, a partir de la Recomendación N° 14, el Comité no sólo reflexiona en torno a la interpretación de ciertos derechos, sino que además evidencia la integralidad e indivisibilidad de los mismos, e incluye, como en aquella que se refiere a la participación social y política (artículos 7, 8 y 9 CEDAW), un análisis de las causas que están en la base de la discriminación.

En el sistema de protección regional, aunque no existe el mecanismo de las observaciones o recomendaciones generales, sí existen informes por países y relatorías que se refieren a los derechos de las mujeres. Su desarrollo en términos de inclusión de las mujeres como sujetos de derechos ha sido más lento que en el sistema de las Naciones Unidas. Recién a partir del año 1993, y con la idea de contar con una convención interamericana para sancionar la violencia contra las mujeres en ciernes, éstas son mencionadas como una preocupación para el sistema<sup>124</sup>. Junto con ello, en el año 1999 se crea la Relatoría sobre Derechos de la Mujer desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que impulsará en el ámbito regional para que los Estados informen sobre la situación de las mujeres y reformen las legislaciones nacionales. La matriz cultural de género heredada de los españoles, aunque por un lado dificulta los avances en materia de derechos humanos de las mujeres, una vez abierta la discusión, produce un efecto de dominó en términos de los cambios legislativos en la región. En efecto, durante la década de los 80, en los ámbitos nacionales se producen reformas sustantivas en materia constitucional, introduciendo el principio de no discriminación con relación al de igualdad. Asimismo, se derogan las normas explícitamente discriminatorias hacia las mujeres, adoptando un modelo legislativo neutro que, sin embargo, generará resultados discriminatorios en la práctica.

A nivel de jurisprudencia los cambios son menores. Por una parte, a los sistemas de protección internacional y regional no se les presentan muchos casos en los que se

---

122 No se han considerado las observaciones o recomendaciones del Comité Europeo de Derechos Humanos.

123 El Pacto Internacional de los DESC carece de un sistema de petición individual; en el caso del Protocolo de San Salvador, este procedimiento está limitado a ciertos derechos (derechos sindicales, derecho a la educación).

124 En 1994 se aprueba en la Asamblea General de la OEA la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

invoque discriminación sobre la base de sexo/género. Los pocos casos que existen en materia de derechos económicos, sociales y culturales no permiten establecer qué tanto se han incorporado las recomendaciones de los pactos y convenciones a la argumentación jurídica de los casos que se analizan en los órganos con competencia para hacerlo. En efecto, la reflexión jurisprudencial se enmarca dentro del concepto de discriminación para el caso concreto, por lo que el análisis de género no tiene cabida si no es a través de documentos de expertos que pudieran ser acompañados a propósito del caso en particular. Para dilucidar si una conducta (sea ésta una ley o una práctica) hace una distinción discriminatoria, los parámetros de objetividad y razonabilidad<sup>125</sup> aplicados por el Comité de Derechos Humanos han sido clave<sup>126</sup>. En este sentido, un trato diferenciado no siempre implica una discriminación cuando se basa en criterios razonables y objetivos. Un criterio similar ha aplicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para la que no todo trato jurídicamente diferente constituye discriminación, en tanto no siempre resulta lesivo a la dignidad humana. La Corte ha establecido criterios que determinan cuándo se trata de discriminación: a) los objetivos de la norma y la medida que establece el tratamiento diferenciado son ilícitos; b) la distinción no se basa en desigualdades reales y objetivas entre las personas; c) no se observa un principio de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida<sup>127</sup>.

Ahora bien, estos criterios, que en muchos casos han servido para evidenciar y reparar situaciones de discriminación sobre la base del sexo, no son capaces de resolver una gama de situaciones que tienen más que ver con la diferencia sexual y con la construcción genérica de las mujeres. En efecto, la objetividad es de por sí un criterio cuestionable en la medida que se ha construido sobre una base que no considera la variable de género. Por otra parte, el determinar el criterio de 'razonable', que se analiza caso a caso, queda en manos de quienes aplican el derecho, lo que los obliga a considerar circunstancias y contextos culturales que pueden jugar en contra de los derechos de las mujeres<sup>128</sup>. Las observaciones generales, recomendaciones generales o resoluciones que emanan de los órganos de supervisión de tratados son fundamentales para la interpretación y aplicación del derecho de los derechos humanos en la medida en que es allí donde se juegan hoy los mayores avances en la comprensión de la situación de las mujeres y en el reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos.

En términos de las representaciones y de los modelos de mujeres que emanan de los discursos a nivel jurisprudencial, es poco lo que se puede ver en tanto se trata de formulas operativas para hacer efectivo –cuando se cumplen los criterios– el princi-

---

125 Observación General N° 18, párrafo 13, Comité de Derechos Humanos.

126 Caso Broeks vs. Países Bajos, Caso Van de Vries vs. Países Bajos.

127 Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización" Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párrafos 56 y 57.

128 En Chile la Corte de Apelaciones aplicó estos criterios para definir que el cobro de una suma mayor a las mujeres en edad fértil en el sistema de salud privado era razonable y objetivo. Objetivo en tanto estudios demostraban un mayor uso del sistema de salud por parte de las mujeres y razonable en tanto eran las mujeres las que se embarazaban.

pio de no discriminación. Lo que se observa en los fallos o resoluciones de los órganos internacionales de protección, es que resulta más fácil dilucidar la discriminación en comparación con los espacios que ocupan los hombres y a los que no acceden las mujeres que aquella que se realiza en torno a aquello que constituye la diferencia y los espacios de las mujeres. Los derechos sexuales y reproductivos no permiten que esta comparación sea tan fácil, ya que pone en un espacio no reconocido la relación hombre/mujer. Son pocos los casos que permiten analizar el comportamiento de los sistemas regionales e internacionales sobre este punto.

También son pocos los casos en los que se enfrentan dos tipos de discriminaciones: la de género y la de etnia. En efecto, según el parámetro de la igualdad y la no discriminación, y que afectan tanto a las mujeres como a los pueblos o colectivos étnicos en esta categoría, el tema es cómo se resuelve la relación de respeto con la cultura de un pueblo dado y la discriminación hacia las mujeres. En el caso Lovelace contra Canadá hay una reflexión interesante en torno al tema, pero aunque el problema se resuelve aplicando el artículo 27 del PIDCP, no da luces sobre la intersección raza/etnia, donde se ubican muchas mujeres de la región que enfrentan la paradoja de tener que optar entre ser mujer renunciando a la etnia o pertenecer a una etnia sin consideración de su calidad de mujer.

### *Exigibilidad; integralidad, interdependencia e indivisibilidad de derechos*

Los conceptos de integralidad, indivisibilidad e interdependencia han tenido un desarrollo fructífero en el sistema internacional. Si bien los pactos y convenciones no logran reflejar esta relación entre los derechos, las Observaciones Generales la han puesto de manifiesto. Casi todas ellas contienen, al referirse a la interpretación y alcance de un derecho, una referencia sobre su relación con otros derechos y con otros pactos o convenciones. En este sentido, el concepto de que un derecho es base para el pleno goce y ejercicio de otros, es constantemente citado en este tipo de resoluciones.

Pero en este punto el desafío está mucho más centrado en el ámbito de aplicación de los tratados para los casos que se presentan en el sistema de protección internacional. Los organismos de protección de derechos humanos—desde los supervisores de pactos hasta aquellos de tipo jurisdiccional— han demostrado capacidad para articular un discurso más integral en materia de derechos humanos. Por una parte, y asumiendo dicho principio, han ido más allá del examen particular en torno a la violación de un derecho, ligándolo a otros derechos en muchos casos. En otros, dicha integralidad se ha manifestado más en relación con la capacidad que tienen dichos organismos de pronunciarse sobre aspectos que, formalmente, escapan a sus competencias o facultades.

En el primer caso, es decir, en relación a cómo en la práctica jurisprudencial la violación de un derecho ha servido para mostrar el carácter de indivisible e interdependiente de los derechos humanos, sentencias como la del caso de los niños de la calle en Guatemala constituyen antecedentes que permiten cimentar un piso argumental para futuros casos. En el segundo caso, es el Comité de Derechos Humanos el que, a través de la interpretación que ha hecho del artículo 26, ha conocido casos de violación a derechos que no están consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civi-



les y Políticos, ampliando las posibilidades de protección de los mismos. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través del artículo 24 de la CADH, ha manifestado que, en virtud de su facultad interpretativa, puede conocer de derechos económicos, sociales y culturales incluso de manera más amplia que como estipula el Pacto de San Salvador.

Sin embargo, si bien la jurisprudencia en torno a los DESC empieza a tomar cuerpo, no lo hace cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. Los casos más claros de discriminación sobre la base de género en materia de los DESC los ha llevado adelante el Comité de Derechos Humanos. En el sistema interamericano las dificultades son mayores, tanto para la exigibilidad de los DESC como para la de los derechos de las mujeres, lo que hace que los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres constituyan el último eslabón en la exigibilidad de estos derechos.

La Declaración Americana, así como la Convención Americana en su artículo 26, han sido los instrumentos a través de los cuales se ha hecho efectiva la exigibilidad de los DESC. Por esta vía se ha podido concretar algunos derechos económicos, sociales y culturales<sup>129</sup> de colectivos o sujetos hombres particulares que han presentado peticiones individuales ante el sistema. Por su parte, el Protocolo de San Salvador, aunque desarrolla específicamente los DESC, cuenta con un mecanismo de protección restringido a ciertos derechos<sup>130</sup>, que lo limitan para la defensa de la amplia gama de derechos que contempla. En ambos casos, además –y sin desconocer sus avances– se observa distancia con relación al sistema internacional y al europeo. Más aun, el sistema americano es bastante autosuficiente en materia de interpretación, por lo que los avances en materia de no discriminación sobre la base del sexo y de los derechos económicos, sociales y culturales de otros sistemas no siempre son recogidos de manera explícita.

Tanto el sistema internacional como el regional han dado importantes pasos en materia de DESC, amparados en las respectivas normativas de los pactos. Los artículos 26 y 27 del PIDCP y los referidos a la igualdad ante la ley (artículo 24 de la CADH), a la propiedad (artículo 21) o a contar con un recurso efectivo (artículo 25) han servido, en relación a la obligación de no discriminar, para proteger a dichos colectivos y garantizar la proyección de sus formas de vida ancestrales. El artículo 27 del PIDCP, en particular, constituye un artículo clave para estos efectos, ya que combina el reconocimiento del sujeto “minorías étnicas” con el principio de no discriminación que alude a las condiciones en que se desarrollan las relaciones entre quienes pertenecen a estas etnias y quienes no. No existe paralelo en los pactos o tratados del sistema interamericano, ya que, aunque por una parte consta la prohibición de no discriminar sobre la base del sexo, no existe un reconocimiento explícito de las mujeres en tanto sujetos de derechos humanos. Esto resalta todavía más frente al reconocimiento que se hace de otros sujetos, como los niños, los minusválidos y los ancianos<sup>131</sup>.

129 Resolución N° 12/85, Caso 7615 del 5 de marzo de 1985, CIDH; Caso 2137 del 18 de noviembre de 1978, CIDH; Caso de la Comunidad Mayagna Awas Tigni, Sentencia del 31 de agosto del 2001. Serie C N° 79 Corte Interamericana de Derechos Humanos.

130 Artículos 8, 13 y en relación al artículo 19.6 del Pacto de San Salvador.

131 Estos últimos están reconocidos en el Pacto de San Salvador.

En definitiva, existen vías que permiten la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: una es directa, invocando la Carta Americana o la Convención en los términos antes señalados; la otra, más indirecta, a través de un derecho civil y político que es interpretado de manera amplia<sup>132</sup>; o a través de violaciones a las garantías del debido proceso o falta de tutela judicial efectiva de los derechos<sup>133</sup>; la última sobre la base de prácticas o políticas discriminatorias que afectan el goce pleno de un derecho económico, social o cultural<sup>134</sup>. Los pocos casos de mujeres que alegan violación a sus derechos económicos, sociales y culturales frente al sistema regional han ingresado por la vía indirecta en relación con un derecho civil y político (Mestanza) o en función del principio de discriminación (Morales Sierra), quedando aún el desafío de explorar la posibilidad de la defensa directa de los DESC de las mujeres, conscientes de que la vía indirecta en el sistema de las Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos Humanos, presenta muchas más ventajas que el sistema interamericano.

---

132 El caso Villagrán Morales y otros, o caso niños de la calle, sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N° 63. Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Maria Mestanza vs. Perú.

133 Caso Baena Ricardo y otros, párrafos 119 y 134.

134 Caso María Eugenia Morales Sierra vs. Guatemala, N° 11.625 del 19 de enero del 2001, párrafo 50.

## Capítulo 2

# Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y políticas públicas en la región andina

---

## 1. Introducción

Los resultados de la presente investigación, realizada en los países de la región andina sobre *la formulación de las políticas de género, su construcción y los niveles de implementación estatal* busca responder de modo colectivo a la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los énfasis en la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres, qué tipo de representaciones las sustentan, y a qué lógicas responden dentro del aparato del Estado?*<sup>135</sup>

Este trabajo se apoya, complementariamente, en las ideas y reflexiones de algunos autores y autoras relacionados con los temas de este estudio. Reconociendo que en la región andina existen identidades y diversidades, hemos organizado la presentación de este informe abordando los siguientes asuntos:

- 1) Una reflexión acerca del estado actual de los DESC de las mujeres en la región
- 2) Los principales énfasis en la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y el tipo de representaciones que las sustentan
- 3) El papel de las instancias rectoras para la inclusión de la perspectiva de género y de las mujeres en materia de DESC y políticas públicas en la región
- 4) Conclusiones

Esperamos que éstos sean algunos de los insumos que necesitamos para avanzar en el proceso de articulación en el ámbito regional, continental y global en la perspectiva de fortalecer la construcción de una voz (en muchas voces) política feminista alrededor de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales desde las mujeres como titulares de dichos derechos, entendiendo la exigibilidad como “la capacidad de los sujetos titulares de los DESC de poder exigir su cumplimiento y, llegado el caso, estar facultados y facultadas para usar la vía judicial con todas las garantías del debido proceso”<sup>136</sup>.

---

135 Ésta es la pregunta que orientó la investigación.

136 Varios autores, 2002.

## 2. Derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres... la dimensión más devaluada de sus ciudadanías<sup>137</sup>

Todos los informes de investigación coinciden en señalar avances en materia del reconocimiento de los derechos de las mujeres, y destacan que en algunas áreas existen progresos notables, sobre todo en lo que se refiere a escolaridad, disminución de la mortalidad materna, acceso al mercado de trabajo y ciertos marcos legales e institucionales que favorecen el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Es una realidad que “todos los países de la comunidad andina han consagrado en sus Constituciones el derecho a la igualdad y de la no discriminación de sus ciudadanos y ciudadanas, lo que ha servido como base para la adopción de legislaciones internas<sup>138</sup>”.

En todos los países estos cambios se explican desde la combinación de una serie de factores, entre los que se destacan: los procesos de organización y lucha de las mujeres; las demandas de organismos regulatorios, en particular de las Naciones Unidas, a través de herramientas internacionales como las convenciones y los pactos<sup>139</sup>, que tienen efectos vinculantes para los Estados que los suscriben; los procesos de retorno a la constitucionalidad y los procesos modernizadores de los Estados de la región; la emergencia de nuevos actores luchando por la inclusión social y política; los aportes de los movimientos feministas y de mujeres a las legislaciones sobre derechos humanos y a la construcción de políticas públicas con perspectiva de género en cada uno de nuestros países.

No obstante, todos los informes señalan que aún persisten situaciones de subordinación, discriminación y exclusión que impiden que las mujeres se asuman y sean asumidas como titulares de derechos y que gocen del pleno ejercicio de los mismos. La imposición del modelo neoliberal, cuyas modalidades de acumulación y reproducción del capital se contraponen con una lógica de derechos humanos, la complicidad de las élites económicas y políticas beneficiarias de la acumulación, las concepciones, actitudes y prácticas dentro del Estado y la sociedad, producto de la ideología patriarcal; la ausencia de “abordajes efectivos para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales [...]”<sup>140</sup> conspiran y se encuentran entre las principales causas para la violación de los derechos humanos de las mujeres en nuestros países.

En *El estado del mal estar*<sup>141</sup> encontramos que “se suele afirmar que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a diferencia de los derechos civiles y políticos, no son derechos de inmediata ejecución”.

La justificación de este supuesto busca asentarse en el criterio de que los DESC se definen desde el máximo de los recursos disponibles, y para ser logrados progresiva-

137 *Ídem.*

138 *Ídem.*

139 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC (1976), convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-Protocolo de San Salvador, la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW (1979).

140 Varios autores, 2002.

141 *Ídem.*

mente. Criterio que alimenta la errónea concepción de muchos gobiernos acerca de que estos derechos “no están sujetos a la exigibilidad inmediata<sup>142</sup>”.

### 3. Los principales énfasis en la formulación de las políticas públicas dirigidas a las mujeres y el tipo de representaciones que las sustentan

Si bien durante los últimos años, y en todos nuestros países, se han llevado adelante procesos de construcción de políticas públicas encaminadas a que los Estados cumplan con su papel de respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres, todos los estudios coinciden en señalar que estos procesos han sido “superficiales”, y que los resultados distan mucho de los propósitos que se esperan alcanzar.

Más allá de las realidades particulares en cada uno de nuestros países, en las investigaciones realizadas es posible identificar grandes constantes alrededor de los siguientes aspectos:

- a) Detrás de la construcción de las políticas públicas universales y de aquellas dirigidas a las mujeres, no existe un enfoque de derechos, entendidos éstos como “un conjunto de facultades e instituciones, que dentro de su propio contexto histórico hacen posible las exigencias de dignidad, libertad e igualdad para todas las personas las cuales deben ser reconocidas nacional e internacionalmente<sup>143</sup>”.
- b) Usando el propio lenguaje de los Estados, lo que existe es un enfoque de asistencia y / o de protección; “este enfoque se basa en el estereotipo que considera a las mujeres más débiles, por lo que tienen que ser protegidas [...] Se considera que las mujeres no poseen el conocimiento adecuado para poder decidir autónomamente<sup>144</sup>”. Es decir que el Estado decide intervenir porque considera a las mujeres como un grupo “vulnerable” en la medida en que –desde el punto de vista de la variable ingreso– un importante número de ellas se encuentran en niveles de pobreza o de pobreza extrema (indigencia).
- c) El contexto internacional ha sido favorable para el logro de políticas públicas a favor de la mujer. Las conferencias internacionales, como la del Cairo y la de Beijing, comprometieron y presionaron a los gobiernos a asumir ciertas políticas. Al mismo tiempo, estos eventos internacionales articularon y movilizaron a las organizaciones de mujeres en torno a sus demandas, buscando convertirlas en políticas públicas<sup>145</sup>.
- d) Las mujeres no somos concebidas como titulares de derechos, como ciudadanas, sino como población vulnerable. En ese sentido, la formulación de las políticas no parte del reconocimiento de la discriminación de las mujeres y las re-

---

142 *Ídem*.

143 Citando a Pérez Luño en Varios autores, 2002.

144 *Ídem*.

145 Coordinadora de la Mujer, 2004, p. 25.

presentaciones que las sustentan. “La identificación de las mujeres como grupo vulnerable, especialmente en relación a las pobres [...] victimiza a las mujeres e invita a la formulación de programas asistenciales que las eximen de la posibilidad de transformarse en sujetos de derechos, a cambio de dispositivos de asistencia<sup>146</sup>. “Se apela a las mujeres pobres como clientas y como proveedoras de servicios gratuitos para la familia y la comunidad<sup>147</sup>”.

- e) No sólo está el hecho de que las mujeres somos concebidas como “grupo vulnerable”, sino que además aparecemos mediadas por las funciones sociales que han sido construidas alrededor del “ser mujer”: madres y esposas, bajo cuya responsabilidad está la reproducción social de la familia y, en un nivel más amplio, de la comunidad. En ese sentido, se considera que nuestro nivel de vulnerabilidad aumenta según nuestra ubicación en el ciclo reproductivo (niñas, jóvenes, adultas o mayores), si asumimos esas funciones solas o en pareja o si desarrollamos esas funciones en el campo o en la ciudad.
- f) Si bien este proceso de clasificación de niveles de vulnerabilidad se vuelve cada vez más específico, lo que se mantiene inalterable es la estandarización de todas las mujeres a la matriz heterosexual. El Informe de Chile destaca: “las demandas de las mujeres caen dentro de campos considerados conflictivos que pueden colocar en riesgo los consensos para transformaciones más sustanciales<sup>148</sup>”.
- g) El proceso de la formulación de las políticas ha prescindido de la participación de las mujeres como actoras sociales. A pesar de la inclusión de varias mujeres feministas o vinculadas con los movimientos en los procesos técnicos y políticos de construcción de las mismas, “Las mujeres han sido sujetos pasivos, dependientes y con limitada participación<sup>149</sup>”.
- h) “Este mismo proceso ha estado concentrado en aspectos sociales en desmedro de otros ámbitos, como el de la libertad individual y la sexualidad, que afectan a mujeres de todos los sectores socioeconómicos<sup>150</sup>”. “En algunos casos se trata de formulaciones que contienen componentes específicos para las mujeres, en otros, la transversalidad es una buena disculpa para no hacer mucho [...] la transversalidad necesaria tendría que definir las causas de la discriminación hacia las mujeres y abordarlas de manera integral<sup>151</sup>”.
- i) “Cada política ha tenido un proceso particular de desarrollo, desde su nacimiento como demanda, hasta su aprobación y promulgación como política de Estado. Muchas de ellas fueron el resultado de la articulación y presión política del movimiento de mujeres o de organizaciones que actuaron en representación de las mujeres (bolivianas), y otras, de una lectura desde el propio gobierno a través

---

146 Maira, 2004.

147 “La correa”, 2000.

148 Maira, 2004, p. 11.

149 *Ídem.*, p.16.

150 *Ídem.*, p.15.

151 Rangel, Rangel y Ramírez, 2004, p 19.

de las instancias pertinentes”<sup>152</sup>. En otras ocasiones, también han surgido por el pacto o por la demanda de organismos regulatorios.

- j) En el proceso “[...] se va produciendo una situación parecida a la de estar invitada a un banquete: la presencia de las mujeres feministas en el Estado es una mesa donde nosotras buscamos estar en el centro, pero nos van empujando hacia fuera. Es un tira y afloja entre buscar el protagonismo y sacar de la invisibilidad al movimiento y a la agenda feminista frente a la competencia, rivalidad o esfuerzos de invisibilidad de las mujeres que hacen el sistema político y el Estado. Mientras quienes estamos de protagonistas de la alianza con el Estado sentimos que nos están haciendo caer de la mesa, el movimiento social de mujeres nos reclama no estar dirigiendo el banquete. Ésta es una de las fuentes de tensión. Cuánto de lo que se hace es fruto de un proceso realista de posibilidades, cuánto es el poder real que se tiene para cambiar el curso de las políticas, de las orientaciones y cuánto del juego está en la cancha de la sociedad civil<sup>153</sup>”.
- k) En todos los estudios realizados, en unos más y en unos menos, subyace una visión del proceso de construcción de políticas públicas como un ejercicio “racional-legal, en el que la división de poderes es operativa y real [...] En los estudios de *public policy* se parte de un supuesto distinto. Se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea. Se burocratizan los procesos políticos, se politizan los procesos burocráticos, se socializan unos y otros<sup>154</sup>”.
- l) Asimismo, en todos los estudios hay muy poca información que dé cuenta del estado de las políticas públicas macroeconómicas respecto a sus impactos de género. Desde los movimientos de mujeres son, todavía, pocos los esfuerzos o quizás los resultados al abordar los temas macroeconómicos –políticas comerciales, acuerdos de libre comercio, endeudamiento externo, etc., desde su impacto diferenciado en la vida de las mujeres y en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales–. Los estudios que cuestionen la supuesta neutralidad de la macroeconomía son cada vez más urgentes, pues se requiere enfrentar de modo sistemático “la ceguera de género” que persiste en el tratamiento de éstos y otros temas.

### 3.1 Políticas públicas según los temas analizados en cada uno de los países de la región andina

El cuadro siguiente sintetiza los tópicos que fueron analizados en los distintos estudios. A través de él podemos visualizar los temas comunes (salud, educación y violencia) y aquellos que corresponden a realidades o énfasis particulares en los países, como el conflicto en el caso de colombiano.

152 Coordinadora de la Mujer, 2004, p. 25.

153 Fragmento del discurso de Giulia Tamayo, en Pozo, 2004, p.10.

154 Lindblom, 1991.

País	Colombia	Perú	Ecuador	Chile	Bolivia
Sector					
Trabajo					
Conflicto					
Salud					
Educación/ comunicación					
Violencia					
Pobreza					
Seguridad alimentaria					
Acceso a servi- cios y recursos					
Seguridad social					
Participación política					
<b>Vivienda</b>					

Fuente: Informes de investigación en los cinco países, 2004.

Sistematización: Carolina Portaluppi Castro.

Es interesante ver que en la mayoría de los países, cuando se trata de políticas públicas en materia de mujeres y de DESC, el énfasis está en temas que en el imaginario social y de los Estados forman parte de la "política social": salud, educación, violencia intrafamiliar, vivienda, seguridad social, servicios básicos, etcétera, quizás porque prevalecen las representaciones de las mujeres como responsables exclusivas de la reproducción familiar y social. Hay una ausencia en la realidad, y en las propias investigaciones realizadas, de un análisis de las políticas macroeconómicas desde una perspectiva de los DESC y de las mujeres, incluyendo en este vacío un aspecto central de la gestión y de las políticas públicas: las finanzas y los presupuestos públicos<sup>155</sup>.

155 "Los presupuestos de gobierno son los medios por los cuales se determina el acceso de la ciudadanía a los bienes, recursos y servicios públicos [...] los presupuestos públicos cumplen tres funciones económicas principales: la distribución de los recursos, la redistribución del ingreso y la riqueza y la estabilización macroeconómica [...] Los presupuestos sensibles al género son procesos y herramientas que reconocen que las relaciones de género marcan pautas sociales y económicas que establecen el impacto diferenciado que el presupuesto tiene sobre hombres y mujeres. Un presupuesto sensible al género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos. Los presupuestos sensibles al género no son presupuestos para mujeres, sino que incluyen un análisis de distribución de fondos entre hombres y mujeres. Estos presupuestos también incluyen estadísticas desagregadas por género sobre los gastos dirigidos a los distintos sectores y servicios y analizan la igualdad de oportunidades y las políticas fiscales desde una perspectiva de género." (Hayzer, 2001.)



### 3.2 Análisis de las políticas según sectores

Un análisis más detallado de las políticas públicas y los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en los cinco países de la región andina se encuentra en las matrices de trabajo que permitieron recuperar una parte de la información sobre el tema. A continuación, presentamos algunas líneas al respecto:

- a) Durante los últimos años hay un predominio, en unos casos de las políticas de focalización, y en otros, de políticas de acción positiva o afirmativa hacia las mujeres. En el primer caso, las mujeres son consideradas como grupo vulnerable y en el segundo, como titulares de unos derechos que requieren ser “resarcidos” por la sociedad y el Estado.
- b) Los enfoques predominantes son el de asistencia y el de protección. En muy pocos casos se reconoce a las mujeres la titularidad de sus derechos, y cuando esto ocurre, los análisis concuerdan en que es más una declaración lírica que un dispositivo efectivo que asegure el pleno ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales para las mujeres.
- c) Las áreas de “protección” varían de acuerdo con el problema que la política pública pretende enfrentar. Sin embargo, casi siempre se trata de compartimentos estancos: capacitación técnica, crédito, vivienda, nutrición, integridad física, psicológica y sexual (en tiempos de paz y de conflicto), escolaridad, servicios básicos, representación política, etcétera.
- d) Se ha promovido la participación de las organizaciones de mujeres, particularmente en los planes de igualdad de oportunidades. Respecto de las políticas públicas, se mantiene el imaginario de la mujer madre en los hacedores de políticas. La adopción de un enfoque que vea a las mujeres en su diversidad y múltiples necesidades produce resistencia dentro de la política gubernamental<sup>156</sup>.
- e) Las representaciones sociales casi siempre se refieren a las mujeres en su rol reproductivo y comunitario, como “recursos” para el cuidado de la familia y la comunidad. Asuntos como la división sexual del trabajo, los papeles sociales impuestos, las relaciones de poder / subordinación y violencia en contra de las mujeres, que están en la base del sistema de discriminaciones y exclusiones, no son visibles y, por tanto, su erradicación no forma parte de los propósitos de las políticas, lo que las vuelve ineficaces desde una lógica de protección de los derechos.
- f) Las representaciones sociales asumen –y curiosamente eso no se destaca ni cuestiona en ninguna de las investigaciones, con excepción del informe de Chile<sup>157</sup>– la heterosexualidad de todas las mujeres. Esto ocurre cuando existen posturas dentro del feminismo que se preguntan “de qué manera las prácticas sexuales no normativas ponen en tela de juicio la estabilidad del género como categoría de análisis<sup>158</sup>”.

---

156 Maira, 2004.

157 *Idem*.

158 D’Atri, citando a Judith Butler en *El género en disputa...* (D’Atri, 1990).

Judith Butler se pregunta: “¿Qué nueva forma de política emerge cuando la identidad como una base común ya no constriñe el discurso de la política feminista?”<sup>159</sup> A lo que Chantal Mouffe responde: “visualizar la política femenina de esa manera abre una oportunidad mucho más grande para una política democrática que aspire a la articulación de las diferentes luchas en contra de la opresión. Lo que emerge es un proyecto de democracia radical y plural”.

#### 4. El papel de las instancias rectoras para la incorporación de la perspectiva de género y los procesos de institucionalización de las políticas públicas

**Institucionalidad rectora para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas en los países de la región andina**

País	Organismo	Estatus	Conformación
Colombia	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (1999)	Entidad asesora	Gubernamental, adscrita a la Presidencia de la República, constituida mediante decreto ejecutivo
Ecuador	Consejo Nacional de las Mujeres (1997)	Entidad rectora	Gobierno y organizaciones de mujeres, adscrita a la Presidencia de la República, constituida mediante decreto ejecutivo
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2000)	Entidad rectora y ejecutora	Gobierno, creada mediante decreto ejecutivo
Bolivia	Subsecretaría de Asuntos de la Mujer -actual Viceministerio de la Mujer (1993)	Entidad rectora y ejecutora	Gobierno, creado mediante ley orgánica del Poder Ejecutivo
Chile	Servicio Nacional de las Mujeres (1991)	Entidad rectora y ejecutora	Gubernamental, creado mediante decreto ejecutivo

Fuente: Informes de investigación en los cinco países de la región andina, 2004.  
Elaboración: Carolina Portaluppi.

Como se ve, en todos los casos la institucionalidad responsable para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas fue creada durante la década de los 90; en todos los países de la región fueron creadas mediante decretos ejecutivos y, con excepción del Ecuador, están constituidas de manera exclusiva con representantes del gobierno. Casi todas tienen la rectoría, diseñan, proponen, ejecutan y evalúan las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres. El caso de Colombia es un poco distinto, pues la Consejería sólo tiene funciones de asesoría a otras instancias del Estado.

<sup>159</sup> Butler, 1993.

Dentro de los informes de investigación realizados en cada uno de los países, se destacan, además, los siguientes aspectos:

*La persistencia de imágenes sociales y de comportamientos estereotipados* acerca del rol de las mujeres, lo que condiciona la voluntad de quienes formulan las políticas de igualdad de género.

*La existencia de una estructura estatal predominantemente sectorial y resistente* a cambios en su estilo de gestión, lo que obstaculiza la promoción de acciones integrales y coordinadas que requiere la transversalidad de género.

*La ausencia de interlocución entre el Estado y la sociedad civil*, que en el caso del SERNAM se ha traducido en un diálogo técnico y no político con las organizaciones de mujeres. (Maira, 2004)

[...] la institucionalidad [...] a pesar de haber abierto un espacio para abordar los problemas de las mujeres, *no logra tener la fuerza necesaria para consultarlas sobre sus propuestas ni logra permear la política central de los Gobiernos.*

[...] El proceso que sigue *va encaminado a consolidar una institucionalidad cada vez más específica que recoja y tramite las inquietudes de las mujeres* [...] Existen un avance en la medida en que las políticas públicas van abriéndose camino en su especificidad, pero pierden coherencia frente a la transversalidad.

La institucionalidad [...] para la equidad de la mujer tiene abiertas debilidades: 1) por su carácter jurídico que la supedita a la Presidencia de la República, 2) porque no cuenta con canales de contacto suficientes con las mujeres, 3) porque por su "rango" tiene más carácter consultivo, lo que limita su proyección en las esferas de decisión del Gobierno, 4) porque no genera un espacio de exigibilidad para las mujeres, 5) *Porque no tiene asignación de recursos para el desarrollo de las políticas que diseña y depende de la gestión de recursos de la cooperación internacional*, 6) Porque las debilidades jurídicas en las competencias y responsabilidades hacen que la gestión dependa en su totalidad de la dirección<sup>160</sup>.

Las políticas públicas<sup>161</sup> promulgadas por los diferentes gobiernos en la última década, por lo general *han sido producto de la iniciativa y presión política de la sociedad civil*, ya sea a través de movilizaciones o de acuerdos e incidencia hacia la entidad rectora de las políticas de género. Muchas de éstas políticas *no han logrado aún institucionalizarse*<sup>162</sup>, debido a varios factores relacionados fundamentalmente con la poca voluntad de los gobiernos, la falta de recursos económicos, su escasa difusión y la poca apropiación de las mismas mujeres.

*Los procesos que se dieron hasta su promulgación fueron variados*, dependiendo de la Ley, el contexto político y la capacidad de convocatoria y movilización del movimiento de mujeres.

*Las leyes y las reformas impulsadas por el movimiento de mujeres: Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, Ley de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual y*

160 Rangel, Rangel y Ramírez, 2004, pp. 3, 7, 18 y 19.

161 "Entendemos como política pública a las acciones o intervenciones del Estado hacia la sociedad o sectores de la sociedad, encaminadas a resolver un problema o atender una demanda, para lo cual diseña metodologías y estrategias, asigna recursos y designa responsables de su aplicación. Por lo general son las Leyes, Decretos o Resoluciones, que dan nacimiento a una Política de Estado". (Coordinadora de la Mujer, 2004, p.1.)

162 Para que una política llegue a institucionalizarse, debe reunir ciertos requisitos desde su nacimiento hasta su aplicación. Entre ellos: a) Que exista una demanda social, b) Que la formulación de la política

la Ley de Trabajadoras del Hogar, tienen un enfoque de género más nítido, promoviendo el empoderamiento político de las mujeres y la protección de sus derechos al respecto, la no violencia y el derecho a un trabajo digno.

No todas las políticas han sido consensuadas, presentándose discrepancias y contradicciones entre los encargados de aplicarla, el ente rector y las beneficiarias.

La formación técnica, en algunos casos tiene deficiencias, lo que limita el acceso de la población y, por lo tanto, su institucionalización.

Los organismos encargados de su aplicación no asumen la responsabilidad, como, por ejemplo, la policía en el caso de la Ley contra la Violencia o los Partidos Políticos respecto a las cuotas por género en las candidaturas a representaciones nacionales o municipales, etcétera.

No se asignan los recursos necesarios para la implementación de la política, lo cual la vuelve ineficiente, perdiendo la credibilidad y el acceso de las beneficiarias.

Para que los derechos de las mujeres sean incorporados como política de Estado, con un alto grado de institucionalidad y cumplimiento, será necesario ejercer mucha presión política, establecer desde las propias mujeres mecanismos de control y vigilancia e incluso actuar dentro del propio Estado. Para esto es imprescindible articular al movimiento de mujeres entorno a una agenda de derechos y políticas priorizadas por las mujeres, diseñando las estrategias más aconsejables de acuerdo a la coyuntura y el contexto nacional e internacional<sup>163</sup>.

El CONAMU no ha tenido una presencia fuerte al interior del gobierno, lo que da como resultado que varios de sus planteamientos no tengan concreción en las políticas de Estado.

El éxito o fracaso de esta institución depende de una serie de factores aleatorios, tales como el interés del presidente de la República y de las demás autoridades, de una relación favorable con los ministerios, asignaciones presupuestarias estables, credibilidad ante el movimiento de mujeres. Sin estas condiciones, la institución al servicio de la mujer se convierte en ghetto, donde los temas de la mujer permanecen aislados del centro de actividad del Estado<sup>164</sup>.

[...] el CONAMU, es una institución técnica y políticamente débil, que no ha logrado suficiente trabajo de cabildeo al interior del Estado, y que dentro de la sociedad civil tampoco ha logrado aglutinar las fuerzas del Movimiento de Mujeres<sup>165</sup>.

## 5. Conclusiones

A partir de los estudios realizados en los países, y de las discusiones que la circulación del primer borrador de este informe suscitó, en el Encuentro de la Coalición que impulsa el Tribunal Andino de las Mujeres por los Derechos Económicos, Sociales

---

tenga el consenso de la población a la que está dirigida esa política, c) Que esté técnicamente formulada, d) Que los organismos o instituciones encargadas de su aplicación estén claramente identificados, e) Que se hayan asignado los recursos necesarios para su implementación, f) Que exista una administración eficiente y transparente de los recursos de implementación de la política, g) Que la población a la que está dirigida la política acceda a ella sin limitaciones de orden cultural, económico, geográfico, etc. En la medida que estos o al menos algunos de estos criterios concurren en una política pública esta llegará a institucionalizarse. (tomado de Coordinadora de la Mujer, 2004.)

163 Tomado de Coordinadora de la Mujer, 2004, pp. 1, 2, 3, 25, 26 y 27.

164 Varios autores, 2002, p. 223.

165 Fragmento de la entrevista a Doris Solís en Pozo, 2004.

y Culturales de las Mujeres (Bogotá, mayo de 2004), es posible poner en blanco y negro algunas conclusiones respecto a las ideas y prácticas que han estado detrás de la formulación y la implementación de las llamadas políticas públicas de género en la región andina, referidas sobre todo a cuestiones que tienen que ver con la ciudadanía y la construcción de las mujeres como sujetos políticos, en la relación con los Estados, el mercado y la sociedad civil.

- 1) En la mayoría de los países, la imposición del modelo neoliberal y las políticas de ajuste estructural que se consagran a través de las cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional<sup>166</sup> y los convenios de crédito con los organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento)<sup>167</sup>; las crisis fiscales producto del excesivo peso que tiene el endeudamiento externo en nuestros países; la inestabilidad política; la débil institucionalidad y la ausencia de institucionalidad democrática han sido factores clave que conspiran contra el ejercicio de los derechos humanos y particularmente de los DESC “como derechos globales a ser ejercidos nacional, regional y globalmente [...] contribuyendo a convertir a las mujeres en más ciudadanas, ampliando su conciencia del derecho a tener derechos y legitimando su aporte a la democracia<sup>168</sup>”.
- 2) A pesar de que las feministas –entre otras personas– han señalado que las ideas de la ciudadanía universal ocultan la realidad de desigualdad de poder basada en la raza, la clase, la etnicidad y el género (Meer y Sever, 2003), las concepciones dominantes de ciudadanía, que están detrás de la formulación y la implementación de las políticas públicas “a favor de las mujeres”, no sólo son universalistas, sino que desconocen (en el doble sentido de no conocer y no reconocer) las diferencias y la heterogeneidad de las opciones, experiencias reales y vitales de las mujeres.
- 3) En casi todos los casos, el análisis de las relaciones de poder/subordinación es inexistente, lo que cuestiona de partida la propia eficacia que las políticas públicas –como herramientas del más alto nivel– en la gestión de lo público pueden tener para enfrentar problemas relacionados con la condición y la posición de las mujeres o de aquellos que afectan a otros sectores o grupos de la sociedad.
- 4) Los papeles y las responsabilidades, que en realidad son social y culturalmente contruidos, en unos casos son asumidos como naturales por quienes formulan

---

166 Para la mayoría de nuestros países, las Cartas de Intención con el FMI son los documentos en donde se delinean y definen el rumbo de las políticas económicas y sociales internas. De acuerdo con el consenso de Washington, se da prioridad a aspectos como la apertura comercial y el llamado libre comercio, el servicio de la deuda externa y las privatizaciones. Los tres tienen efectos devastadores en la calidad de vida, el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, y particularmente de las mujeres.

167 Curiosamente, todos los convenios de crédito tienen como requisito clave la firma de la Carta de Intención con el FMI.

168 Varios autores, 2002.

y deciden políticas; en otros casos, éstos ni siquiera se interrogan sobre los cambios que se han producido en la ciudadanía de mujeres y hombres al enfrentarse con realidades como la globalización, el crecimiento sin empleo, la migración y los medios de comunicación, entre otros.

- 5) A pesar de que los países de la región han suscrito los instrumentos internacionales (la CEDAW, por ejemplo) y que nuestras Constituciones, unas más que otras, reflejan significativos avances en el reconocimiento de la ciudadanía y los derechos para todos y todas, en el momento de formular e implementar las políticas públicas, al mismo tiempo que determinan la pertenencia de unas mujeres (las madres, las pobres, las vulnerables, las víctimas), excluyen a otras, que no encajan en la idea convencional de quién es un ciudadano o una ciudadana (Meer y Sever, 2003). Así, en la mayoría de las políticas que se formulan en la región hay un vacío enorme a la hora de enfrentar problemas y/o de buscar soluciones para erradicar la pobreza, el despojo, la violencia, la discriminación de “las otras”, “las inexistentes o las perversas” (lesbianas, transgéneros, trabajadoras del sexo).
- 6) La noción de la “ciudadanía en hileras”, por la cual una misma persona puede estar incluida y al mismo tiempo estar fuera, es el enfoque dominante, en la medida en que las políticas públicas parten de la idea homogeneizante de que todas somos iguales sin re-conocer el modo vital en que se construye nuestra identidad sobre la base de distintas identidades.

A partir de lo anterior, quizás habría que re-pensar las estrategias que los movimientos de mujeres y las feministas han priorizado durante los últimos años, en la medida en que, como nos podemos dar cuenta, a pesar de los significativos avances jurídicos en nuestros respectivos países en relación al reconocimiento de los derechos, la ciudadanía y la actoría política de las mujeres, no son pocos los desafíos que nos quedan. ¿Cuál debería ser la premisa para cualquier política pública que se emprenda en “favor de las mujeres”? Pasar de la igualdad formal ante la ley a un verdadero ejercicio de los derechos ciudadanos; de una participación limitada en el proceso de gestión de las políticas a una autoría política en todas las fases del proceso; de una noción de exigibilidad “una a una” –que no debemos abandonar– a un ejercicio de exigibilidad colectiva, que significaría construir una voz pública y política de las mujeres en la exigibilidad de nuestros derechos humanos de manera integral, promoviendo una gestión de políticas encaminadas a erradicar todas las formas de discriminación de las mujeres desde un enfoque que entienda la institucionalización de las políticas como *proceso por el cual las prácticas sociales se hacen suficientemente regulares y continuas para ser institucionales, convirtiéndose en prácticas sociales que se repiten regular y continuamente, son sancionadas y mantenidas por normas sociales y tienen importancia significativa para la estructura social.* (Levy, 1996.)

## Bibliografía para el capítulo 2

BARRIG, Maruja

(1998) *Los malestares del feminismo latinoamericano: Una nueva lectura*. Chicago.

BUTLER, Judith

(1993) *El género en disputa, el feminismo y la subversión de la identidad*.

CLADEM

"Principios de Montreal sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las Mujeres". Montreal.

Coordinadora de la Mujer

(2004) "Políticas públicas bolivianas a favor de la mujer en el quinquenio 1998-2003." Informes de investigación de los cinco países de la región andina. La Paz. Documento inédito.

CORDERO, Tatiana; Lorena Fries y Diana Urioste

(2003) "Proyecto de Investigación *Análisis y contribución feminista a los derechos económicos, sociales y culturales*". Documento inédito.

D'ATRI, Andrea

(2002). *Igualdad y diferencia, feminismos y la democracia radical... mente liberal*.

D'ATRI, Andrea

*Feminismo y democracia en Judith Butler: entre la metonimia del mercado y la metáfora (imposible) de la revolución*.

Equipo Nizkor

(2003) "Estándares y Legislación sobre derechos humanos".

GUENDEL, Ludwig

"Por una gerencia social con enfoque de derechos". Costa Rica.

LANG, Miriam

(2002) "¿Mujeres vulnerables o ciudadanas plenas? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en los últimos sexenios" PRIistas, Berlín.

LINDBLOM, Charles

(1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

MAIRA, Gloria

(2004) "Políticas públicas hacia las mujeres en Chile: informe de la recopilación de información". Informes de investigación de los cinco países de la región andina. Santiago. Documento inédito.

MEER, Shamin y Charlie Sever

(2003). "Género y Ciudadanía", BRIDGE Development.

Pozo, Sofía

(2004). "Los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres en el Ecuador". Informes de investigación de los cinco países de la región andina. Quito. Documento inédito.

RANGEL, Rangel y Ramírez

(2004) "Políticas públicas en Colombia para las mujeres: los diagnósticos como cortinas de humo." Informes de investigación de los cinco países de la región andina. Bogotá. Documento inédito.

VALDIVIA, Flores, Calisaya y Rojas

(2004) "Informe final sobre la sistematización sobre políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales." Informes de investigación de los cinco países de la región andina. Lima. Documento inédito.

....."Apuesta feminista a los DESC". Revista *La correa*. México DF. 2000

UNIFEM

(2001) "Iniciativas presupuestarias sensibles al género".

Varios autores

(2002) "El Estado del Mal estar, los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer en la región andina", Flora Tristán, UNIFEM, CLADEM, Lima.



## Capítulo 3

# Las ciudadanas: sujetos ausentes de las políticas de Estado

---

### 1. Introducción

La simbolización de lo femenino como ligado a la biología incide severamente en el proceso de ciudadanía de las mujeres. Así, las mujeres pasan a ser fundamentalmente madres antes que ciudadanas; por lo tanto, hay unos sujetos que se construyen a partir de las normas legales y de las políticas públicas desde un modelo ideal propio de la modernidad, y otros sujetos que quedan excluidos y excluidas por no ajustarse a este modelo.

Hay un discurso tradicional, difícil de desmontar, que concibe a la reproducción como un fin, mas no como un evento que puede o no sobrevenir a consecuencia del ejercicio de la sexualidad, lo cual dificulta la comprensión y definición de los derechos de las mujeres.

La organización social y las relaciones de poder que se materializan en la vida cotidiana hacen que el tener hijos sea una decisión que no siempre está en manos de las mujeres. La decisión está condicionada por los limitados recursos económicos, los mitos sobre el uso de anticonceptivos, la violencia sexual, el enfoque de atención en los centros de salud y, de manera particular, por la maternidad obligatoria como parte consustancial a la identidad de las mujeres. Por ello, el modelo tradicional de familia sobre el que habitualmente se planifica desde el Estado es el de la familia nuclear heterosexual, constituida por un jefe de hogar proveedor, una mujer ama de casa que realiza el trabajo doméstico y reproductivo, y de niños y niñas que, según sus edades, están en el sistema educativo o en el mercado de trabajo, hasta constituir sus nuevos núcleos familiares. Esta forma de concebir a la familia afecta a otros tipos de núcleos familiares que no se constituyen bajo este parámetro y que son cada vez más comunes, como las familias con jefatura de hogar femenina, las conformadas por parejas homosexuales u otras<sup>169</sup>.

En esta perspectiva, lo que interesa es la percepción que tienen las mujeres sobre las concepciones en las cuales se sustentan estas políticas.

---

169 Se refiere a otro tipo de familia, conformada por transexuales y transgéneros.

El objetivo de este estudio es contrastar los discursos que tienen las mujeres de diferentes estratos y grupos sociales sobre las políticas públicas dirigidas a las mujeres, con las concepciones que en las políticas públicas subyacen o son evidentes. La pregunta de la investigación es, por tanto: ¿cuáles son estas similitudes y diferencias?

A lo que se apuntó, por consiguiente, es a conocer, a través de las mismas mujeres, cómo perciben las políticas públicas, sus derechos y el tipo de protección que se identifica en cada una de éstas.

Para lograr los objetivos propuestos, se recabó información a través de grupos focales con diversos grupos de mujeres: feministas, de sectores populares, de clase media y otros que representaran a las diferentes clases de mujeres. Es decir, un grupo específico de mujeres indígenas, negras, rurales, jóvenes o lesbianas.

Uno de los supuestos centrales en la investigación es que el imaginario de lo materno prevalece en la formulación de las políticas públicas. Otro supuesto es que hay una valoración ambivalente de estas políticas y de sus concepciones, dependiendo del estrato social al que pertenecen las mujeres.

A partir de estos elementos, se hace un análisis de las percepciones comunes o diferentes que tienen los diversos grupos de mujeres de los cinco países sobre los temas anotados. De este análisis se desprende el tipo de sujeto al que están dirigidas las políticas públicas para las mujeres; la tensión existente entre las responsabilidades del Estado respecto de los derechos de las mujeres, especialmente económicos, sociales, culturales y reproductivos; y la gestión de las políticas públicas, confrontadas con la realidad y la cotidianidad de las mujeres. También se manifiesta la ausencia del Estado, en tanto garante de derechos, en la vida de las mujeres.

Es a estas ausencias a las que se refiere el presente documento, que se divide en tres capítulos. El primero trata de la ausencia de las mujeres en tanto sujetos de derechos en las políticas públicas. El segundo analiza a la mujer madre como sujeto de las políticas y la ausencia de las ciudadanas. El tercero muestra el discurso estatal de protección de la maternidad, cuando en la realidad existe una paradójica desprotección. Finalmente, se presentan las conclusiones de las percepciones de las mujeres de los diferentes países y los elementos que deberían considerarse en el diseño de políticas.

## **2. La ausencia de las mujeres en tanto sujetos de derechos en las políticas públicas**

Tradicionalmente, el concepto de ciudadanía ha estado ligado a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular<sup>170</sup>. La ciudadanía no es sólo un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, también se refiere a sujetos políticos que se constituyen a partir de la definición de una identidad y que se expresan a través de la pertenencia a una comunidad sociopolítica.

La concepción ilustrada de ciudadanía conlleva un principio de legitimación universal y una práctica de exclusión de ciertos sujetos que no están dentro del modelo del sujeto

---

170 Kymlica y Norman, 1997.

de derechos (hombre-adulto-heterosexual-blanco). Sin embargo, la propuesta igualitaria de la Ilustración se instala en los programas políticos de Occidente sobre la base de la importancia de la legalidad, la extensión de derechos, la racionalidad y la universalidad.

Esta organización social determinó la exclusión y subordinación de los grupos que no están dentro del modelo del sujeto por excelencia. Desde esta perspectiva, los otros y otras van adquiriendo derechos como "concesiones generosas" y ejecutables u observables a discreción, tanto en el espacio público como en el privado. Consecuentemente, los derechos de aquellos y aquellas diferentes no se enmarcan en la noción de igualdad de los sujetos entre sí y el Estado.

Al final del siglo XX surge una diversidad de demandas de ciudadanía, lideradas por distintos grupos de los sujetos políticos clásicos y tradicionales, entre ellos las mujeres. Anne Phillips considera que la preocupación principal de las primeras feministas era la modificación de la vida cotidiana, visibilizando las relaciones de poder en el espacio privado, y la lucha por su democratización<sup>171</sup>.

La ciudadanía, entonces, se constituye en un espacio de disputa, por su carácter limitado y excluyente, pero también por la lucha de los sujetos excluidos y excluidas, para quienes ésta se reduce a un reconocimiento parcial de derechos.

Carol Pateman, al reflexionar sobre la ciudadanía, considera que su construcción se da a partir de los atributos, capacidades y actividades de los hombres, por lo que sólo podría extenderse a las mujeres "como hombres disminuidos", pues la idea de lo que es un ciudadano y el terreno en el que actúa, están contruidos a partir de la imagen masculina<sup>172</sup>.

El feminismo ha cuestionado el concepto clásico de ciudadanía, y ha vuelto políticos temas que antes estuvieron excluidos de lo público, como la violencia doméstica, la sexualidad y el aborto, entre otros. El feminismo critica y se opone a las desigualdades, en las que el sexo biológico determina significativamente las oportunidades y la experiencia de vida de mujeres y hombres<sup>173</sup>. En el ámbito jurídico, amplía la definición y el contenido de derechos, particularmente a través del principio de no discriminación, que implica "tratar igual a lo igual y diferente a lo diferente"<sup>174</sup>.

La construcción cultural de la feminidad se convierte, entonces, en un factor importante para el análisis, pues en base a su concepción se definen los derechos, el ámbito de su ejercicio y el sistema de protección legal. Por tanto, la ciudadanía de las mujeres está ausente tanto de la práctica estatal como del imaginario de las mujeres.

La división de lo masculino y femenino se concreta también en los cuerpos, determinándose la imposibilidad de transitar de una identidad genérica o sexual a otra a través de todo un complejo sistema normativo:

Las teorías biológicas sobre la sexualidad, las concepciones jurídicas sobre el individuo, las formas de control administrativo en los Estados modernos han conducido paulatina-

---

171 Phillips, 1996.

172 Pateman, 1998.

173 Ciriza, 1995, pp. 92-96.

174 "La diferencia de tratamiento debe ser objetiva, legítima, razonable y tener como objetivo la garantía efectiva de los derechos humanos". Medina, 2000.

mente a rechazar la idea de una mezcla de los sexos en un solo cuerpo y a restringir, en consecuencia, la libre elección de los sujetos dudosos. En adelante a cada uno un sexo y uno solo. A cada uno su identidad sexual primera, profunda, determinada y determinante; los elementos del otro sexo que puedan aparecer tienen que ser accidentales, superficiales o incluso, simplemente ilusorios<sup>175</sup>.

La diferenciación basada en el sexo biológico tiene múltiples manifestaciones y dimensiones, marcadas en su totalidad por un complejo sistema de relaciones de poder. Este tipo de relaciones no se producen aisladamente, ni únicamente como consecuencia de las diferencias biológicas y fisiológicas; se apoyan en la organización social. El control de la reproducción y de la sexualidad femenina es una de las expresiones más evidentes de estas relaciones de poder jerarquizadas, en las cuales la posibilidad reproductora femenina tiene una relación directa con su posición social subordinada y, por ende, con el papel que se le atribuye socialmente. De allí que la maternidad sea un elemento determinante en la conformación de la identidad femenina. En tanto madres, las mujeres dejan de autodefinirse como mujeres y se restringen a su dimensión materna, según lo determina la normativa social.

Este hecho evidencia un doble discurso desde el Estado, pues si por una parte reconoce la igualdad como derecho, por otra, hay una tendencia a poner límites, controlar e incluso conducir la participación y la presencia de las mujeres en los espacios públicos y privados.

El control impuesto a la actividad reproductora, que equipara la realización de las mujeres con la maternidad, tiene tres consecuencias: la primera, que el hogar se convierte en el centro de las actividades femeninas relacionadas con la reproducción; la segunda está referida a la restricción a la movilidad y la participación de las mujeres en el ámbito público, incluido el laboral, convirtiéndola en trabajadora secundaria en el área de la producción social; y la tercera, la desprotección a quienes no se ajustan al modelo clásico de la maternidad en un contexto de heterosexualidad y, sin embargo, plantean la maternidad como opción.

En sociedades como las nuestras, donde la identidad de las mujeres está ligada a su papel de esposa y madre, incluso la reivindicación de derechos ciudadanos, la participación política de las mujeres y el diseño de las políticas públicas se hace desde concepciones que asocian la maternidad con la naturaleza femenina. En consecuencia, se protege el papel reproductivo de las mujeres a expensas de sus derechos ciudadanos.

Las mujeres chilenas son enfáticas al decir: "Sujetas de derechos no hay, derechos del cuerpo no hay y menos aun un reconocimiento de sujetos diferenciados de derecho, sino que hay algunos derechos de "la mujer" en tanto madre, pero no como ciudadanas".

En estas representaciones subyace además el imaginario de la "debilidad" y la "vulnerabilidad" de las mujeres, que refleja la herencia del Derecho Romano. Es decir que se las considera como incapaces para actuar por sí mismas. Esta forma de ver a las mujeres define también la concepción del cuerpo femenino como el

---

175 Foucault, 1985, p. 12.

cuerpo materno a ser protegido. Las mujeres, en su papel de reproductoras, deben ser cuidadas para que no tengan que enfrentar situaciones eventualmente dañinas para sí y sobre todo para su prole. Lo que se salvaguarda es “la calidad del producto”. Por el cuerpo de las mujeres pasa el futuro de la patria, y de allí los valores que a éstas se le atribuyen: su destino está ligado con la reproducción biológica, de la cual ella es la responsable única.

Al ser desposeídas de la capacidad de decisión respecto al propio cuerpo, las mujeres no pueden individualizarse: todas son vistas como idénticas, no pueden tener y expresar diferencias, por lo que las políticas públicas se dirigen hacia un grupo supuestamente homogéneo, que obviamente excluye a las diferentes y diversas.

La falta de ciudadanía de las mujeres las coloca bajo un sistema de tutelaje y de decisiones políticas puntuales en el contexto de un Estado que no las considera como sujetos de derechos, ni toma en cuenta su diversidad. Consecuentemente, otra de las imágenes de mujer que aparece es la de “la víctima”, que reproduce los roles de inferioridad y subordinación de las mujeres: víctimas y vulnerables. Las ideas que subyacen en estos discursos son que las mujeres deben ser objeto de protección, no de políticas que fortalezcan su autonomía.

Una de las mujeres chilenas de clase media decía: “Creo que se considera a las mujeres sólo cuando son víctimas, pero no se las considera como protagonistas de la construcción de un montón de cosas. Sólo están estas políticas dirigidas a la violencia, a la cuestión de la seguridad ciudadana, que pareciera ser que las mujeres y los niños son los más vulnerables, sólo se manejan políticas públicas cuando la mujer es víctima de algo [...]”

Si bien se reconocen los efectos devastadores de la violencia en la vida de las mujeres, pensarlas a todas como sujetos iguales o grupos homogéneos de víctimas o de madres, solamente, termina por sesgar los derechos y las políticas e impedir que ejerzan sus derechos plenamente. Su contenido está fundamentado en gran medida en la apología de las funciones biológicas femeninas y sus roles tradicionales, por lo tanto, en conceptos restrictivos de derechos y de ciudadanía.

Así lo reconocen las feministas chilenas cuando dicen: “Sujetos mujeres de derechos no hay [...] hay un poco de visibilidad y derechos de mujeres en tanto madres-esposas, pero no en tanto cuerpo, y con los índices de violencias podemos ver que no tenemos derechos sobre nuestros cuerpos [...].” “En la lógica de la universalidad de los derechos, no son universales, son derechos del hombre y de la mujer en tanto madre [...].” “Hay un vicio de origen, hemos avanzado en la lógica de la igualdad y hay un punto en que se transforma en trampa, por ejemplo, la igualdad al hombre, cuando hay algo anterior que es la individualización de sujetas [...] creo que efectivamente la individuación es el tema, separar a la madre de la mujer [...]”

Estos imaginarios, además, conllevan a que las mujeres que han decidido no tener hijos sean censuradas o compadecidas. Las mujeres jóvenes colombianas señalaban que cuando hacen público este tipo de decisión, les dicen: “Mire que cuando pasen los años se va arrepentir.” o “Pobrecitas, se van a quedar solas.” Agregan: “Nos miran por todas partes y dicen: ustedes no son tan feas, todavía no están tan viejas, hay esperanzas; eso es por andar en esos movimientos del feminismo, pero deje que llegue a los 40 y verá que le dan ganas.”

La existencia de un discurso de Estado de Derecho que respeta, garantiza y protege los derechos de las personas es un discurso que no trasciende y que tampoco se ha concretado en acciones que amplíen la ciudadanía de las mujeres. El avance en el marco normativo, que en gran medida ha sido el resultado de las luchas protagonizadas por el movimiento social de las mujeres, se ha quedado en el plano discursivo, sin afectar su cotidianidad. El Estado no ha sido proactivo en el diseño de mecanismos de exigibilidad y ejercicio de los derechos de las mujeres.

Al no existir condiciones reales para el acceso, ejercicio, goce y exigibilidad de los derechos de las mujeres, el Estado resulta ser la estructura que legitima las desigualdades, ya que, por una parte, la igualdad formal es aún restrictiva y, por otra, en la cotidianidad no se hace posible su ejercicio, sino que en muchos casos más bien se convierte en un impedimento. Es decir que la existencia de un marco legal avanzado no resulta en garantía del ejercicio pleno de derechos para las mujeres. Esta situación conlleva a las mujeres colombianas feministas de clase media a considerar que viven en un Estado contradictorio y en una sociedad contradictoria: "Se habla de esos derechos, sin embargo se los vulnera de todas maneras." "Hay leyes que pretenden garantizar los derechos de las mujeres, pero eso siempre se estrella con una realidad de misoginia."

En este sentido, se señala la dificultad de apropiación de los derechos. Se deja constancia de la brecha entre los derechos y la posibilidad del ejercicio real de los mismos. La población no cuenta con los mecanismos idóneos que les permita acceder al conocimiento y a su ejercicio. Por tanto, la ciudadanía plena de las mujeres está aún ausente. Una de las mujeres peruanas de clase media expresa: "[...] nosotras, como mujeres, no conocemos los derechos que tenemos y creo que por eso también no se respetan nuestros derechos, porque nosotras mismas no hacemos que se reconozcan, pero lo que se ha avanzado en el reconocimiento de algunos derechos de manera formal es bastante".

En el caso particular de Colombia<sup>176</sup>, el conflicto interno que vive el país ha colocado a las mujeres en un estado de indefensión ante las violaciones constantes a sus derechos, especialmente en el caso de las mujeres desplazadas de las zonas de conflicto. La violencia, unida a la discriminación de las que son víctimas las mujeres, las deja sin mayores posibilidades de acceder a la protección del Estado, ya que éste no cumple con sus obligaciones mínimas de respeto y de garantía de los derechos humanos de las personas<sup>177</sup>. Esto, a su vez, se traduce en una baja percepción de la ciudadanía de las mujeres en un sentido amplio. Las mujeres desplazadas reconocen con dificultad que ellas, más allá de su rol de madres, compañeras, soportes de sus familias o de sus comunidades, tienen derechos como mujeres.

---

176 En Colombia, el énfasis de las reflexiones se orienta a la situación que viven las mujeres en el contexto del conflicto armado.

177 Según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Estados tienen dos obligaciones fundamentales: la de respetar y la de garantizar los derechos humanos. La obligación de respetar le obliga a no realizar ningún acto que impida el goce y ejercicio pleno de los derechos, mientras que la de garantizar le obliga a tomar todas las medidas para que las personas puedan acceder, ejercer y exigir los derechos.

Al respecto, dos mujeres desplazadas decían: “Para las mujeres en situación de desplazamiento, los derechos están supremamente refundidos y perdidos.” “No se valora la voz femenina, y mucho menos si es de una mujer desplazada y campesina.” “[...] el conflicto armado no sólo afecta la capacidad de las personas y las comunidades de reivindicar sus derechos civiles y políticos, sino que además paraliza las iniciativas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Sobre el derecho al trabajo, se puede decir que ‘el desplazamiento es como la muerte como trabajadora’”.

Otra de las preocupaciones comunes es la ausencia de una institucionalidad que garantice que las mujeres puedan realizar acciones de exigibilidad legal, ya que fomenta la impunidad. Una mujer desplazada comenta: “Entonces llegan y entran a las instituciones encargadas de la defensa y la protección de los derechos humanos y su verbalización no tiene valor, hasta tal punto que la misma funcionaria o funcionario que está a cargo le exige pruebas de que ese derecho le ha sido vulnerado. Muy diferente es cuando un hombre entra a dar su declaración.”

En el caso del Perú, se señala que el gobierno de turno no ha tenido voluntad política, ni ha hecho esfuerzo alguno para avanzar en la institucionalidad de los derechos de las mujeres. La iglesia y la presencia en el Estado de políticos con ideologías conservadoras han logrado que se considere al género, a la educación sexual y a los movimientos de mujeres como enemigos, lo que obliga a las organizaciones feministas y de mujeres a mantener una lucha política para proponer y demandar derechos.

Las mujeres peruanas afirman también que ninguno de los partidos políticos tiene interés real por promover la ciudadanía de las mujeres, lo que es especialmente preocupante si se evidencia la manera en que se restringe a las mujeres dentro de las instituciones. Se ilustra esta afirmación con la referencia a un debate en el Congreso Nacional sobre la Ley de Partidos Políticos. Una de las mujeres participante en ese proceso afirma: “[...] se hizo una serie de aportes para que tenga por lo menos en la declaración de principios la promoción de liderazgos femeninos en su articulado, pero dijeron que no porque eso iba contra la igualdad de oportunidades”.

Por lo general, el Estado no ofrece garantías para los derechos de las mujeres. Las mujeres entrevistadas saben que el Estado es el encargado de garantizar los derechos, pero señalan que la corrupción y la burocracia obstaculizan al Estado para cumplir con este papel. Tampoco identifican que las políticas las beneficien claramente. En este sentido, las mujeres chilenas dicen sentir: “una desilusión absoluta frente a lo que es el Estado como entidad que se supone que acoge a un ciudadano, yo no siento que Chile me haya dado nada. No tengo ningún sentimiento frente a mis derechos, ningún sentimiento frente a mis beneficios, creo que no se me ha dado nada por el hecho de ser una ciudadana, nada [...]”

Las mujeres pobres y de sectores populares de todos los países no tienen una percepción de sí mismas como ciudadanas. Existe un desconocimiento de los derechos: no tienen acceso a información, ni conocen los mecanismos para exigirlos. Este desconocimiento les genera sentimientos de humillación, minusvalía y miedo frente a los hombres. Asumen que no hay avances respecto a los derechos de las mujeres porque no los conocen. Sus derechos no existen en su imaginario, dicen que no pueden hacer nada frente a la violación de sus derechos, especialmente en materia de violencia, por

miedo a ser abandonadas. Concuerdan en afirmar que la posibilidad de acceder a garantías y oportunidades depende del medio, la situación económica, la clase, la etnia. Se relacionan con el Estado en tanto madres antes que como ciudadanas. Al preguntarles sobre los derechos que tienen, una mujer chilena pobladora mencionó: "El derecho que tiene una de tener hijos es un derecho que tenemos todas las mujeres, pero de otros derechos, no sé, también el derecho a voto que se tiene. Pero derechos en sí, no hay [...]"

Por otra parte, como se menciona anteriormente, el Estado no considera a la diversidad de las mujeres, y discrimina a quienes no se ajustan al modelo de la maternidad dentro del matrimonio y en parejas heterosexuales. Además, la discriminación se traslada a los hijos e hijas: "[...] las mujeres lesbianas, en la mayoría que conozco, no son abiertamente lesbianas en sus trabajos, por ejemplo, porque seguramente si lo dicen abiertamente pueden ser despedidas por esa causa o empiezan agresiones contra esas mujeres [...] los homosexuales somos catalogados como ciudadanos de tercera, eso lo pone a una por debajo de todo el mundo", decía una de las mujeres lesbianas colombianas

Las mujeres lesbianas acusan discriminación incluso cuando van al ginecólogo, pues las preguntas están dirigidas a mujeres heterosexuales. Tampoco son consideradas como sujetos de derechos en ciertas leyes como las que prohíben la violencia, y menos aun en las Constituciones, que en su mayoría no reconocen la diversidad sexual o el derecho a adoptar hijos como parejas lésbicas.

Las mujeres de los colectivos lésbicos demandan su visibilización en las leyes como un primer paso para poder exigir sus derechos, lo que demuestra que la discriminación del Estado hacia ellas se traduce en el desconocimiento de su existencia como sujetos, y más aun como sujetos de derechos, lo que las lleva a vivir de espaldas a una institucionalidad que no responde a sus necesidades, ni garantiza sus derechos.

También se reconoció que hay otras mujeres que están excluidas, como las indígenas, las negras, las discapacitadas, las jóvenes y las de la tercera edad. Ello queda ilustrado por la afirmación de una de las mujeres colombianas: "En las zonas rurales todavía se envía a estudiar al hijo varón, a las mujeres no, pues el criterio es que la mujer no importa, para lo que está en esta sociedad es para procrear y no necesita instruirse."

Respecto de la situación de las mujeres jóvenes, una de las mujeres chilenas expone: "Los derechos de las mujeres jóvenes no son temas. Muchas jóvenes comienzan su vida sexual activa alrededor de los 13, 14 años y algunas tienen la iniciativa de la anticoncepción, aunque se diga que las pastillas las pueden ir a retirar al consultorio, que es un derecho de las mujeres en general y que están ahí [...] el problema se presenta cuando la cabra con jumper no va a querer ir a buscar su método de anticoncepción, porque se somete a las críticas de los demás [...]"

### **3. La mujer-madre como sujeto de las políticas: la ausencia de las ciudadanas**

Desde la perspectiva de la sociedad civil, las políticas públicas son relevantes pues constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. Tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de



promover la integración social, es decir, de permitir que la población pueda acceder en igualdad de condiciones al agua potable, la electricidad, la educación o la salud, entre otros servicios. Por ello, su importancia como herramienta no sólo es instrumental o práctica, sino que también facilita el ejercicio de los derechos reconocidos, independientemente de los ingresos económicos que tengan las personas<sup>178</sup>.

Evidentemente, en la realidad de los países de la región, las políticas públicas ni son siempre tan públicas, ni responden a los derechos y necesidades de las personas a quienes éstas están supuestamente dirigidas. En efecto, las políticas públicas son un espacio de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares<sup>179</sup>.

Otro de los enfoques que deben fundamentar las políticas públicas para promover cambios cualitativos en materia de igualdad social y de género, es el de los derechos humanos. Esta perspectiva implica pasar de una visión de las mujeres como meras beneficiarias de servicios y/o políticas públicas, a reconocerlas como ciudadanas, titulares de derechos. Por lo tanto, para la formulación de políticas públicas se debe considerar las normas constitucionales y de derechos humanos de las mujeres vigentes en el país, a fin de que aquellas pueden aportar al ejercicio y exigibilidad de los derechos.

Estos enfoques ponen en cuestión y en disputa la construcción cultural de un modelo de feminidad asociado con lo materno y con el espacio doméstico, para demandar del Estado el diseño de políticas que partan del reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho y, que favorezca así su ejercicio. Sin embargo, en nuestros países, las políticas públicas se construyen sobre la base de una concepción limitada a lo materno. Así opinaba una de las mujeres colombianas profesionales: “[...] nuestra sociedad es eminentemente patriarcal [...] se manifiesta en el deber ser madre, como un deber que dice la sociedad, inclusive el día de la mujer se ve como el día de la madre, y en ese sentido se va invisibilizando el ser humano mujer.”

En general, los discursos sociales siguen reproduciendo aquella concepción de que las mujeres, para “realizarse”, deben formar una pareja (léase heterosexual) y vivir la maternidad. Es tan profundo el impacto de la relación entre feminidad, maternidad y conformación de una pareja estable, que finalmente termina por constreñir a las mujeres a ser madres, so pena de no ser consideradas verdaderas mujeres, entre otras sanciones sociales. Las mujeres, entonces, son impelidas a vivir la maternidad –no por un patrón institucionalizado, sino también porque existe la expectativa de hacerse acreedoras a ciertas gratificaciones psicológicas y sociales asociadas con ella.

De esta manera, el hecho de la maternidad deja de ser natural para convertirse en un fenómeno social que se interpreta y adecua en base a un discurso de poder sustentado en un orden sociopolítico.

---

178 En: <http://www.democraciadigital.org>

179 Para responder a las necesidades de la población, las políticas públicas deben llevarse a cabo en función de los criterios de oportunidad, calidad, y transparencia. Oportunidad: que las personas accedan a los servicios cuando los necesitan (y no, por ejemplo, luego de meses de espera, como ocurre en los sistemas de salud pública; o a cambio de largos viajes, como ocurre muchas veces en la educación rural; o a cambio de un voto, como en muchos programas de asistencia social). Calidad: que las personas accedan a servicios que efectivamente atiendan sus necesidades de la manera más adecuada, técnica y humanamente. Transparencia: que las políticas públicas sean resultado de reglas de juego claras y aplicadas por igual, sin preferencias, a toda la población a la que va dirigida.

Es, precisamente, este tipo de representación naturalizada de la maternidad la que se manifiesta en el diseño y gestión de las políticas públicas, por lo que quien está fuera de este modelo imperante queda excluido o excluida de la posibilidad de acceder a los pocos beneficios que podrían generar esas políticas.

Consecuentemente, no se protege la libertad de decisión de las mujeres para optar por la maternidad, precisamente porque ésta no es vista como una opción, sino como una obligación de las mujeres. De ahí que “lo materno” sea entendido como “inherente a las mujeres”. No existe ningún interés del Estado en promover la ciudadanía de las mujeres al margen de lo materno: “Yo pienso que no se reconoce que la maternidad está sujeta a la libertad de decisión de las mujeres”, opinó una mujer peruana de clase media.

La cultura moderna de la ciudadanía provee un grado de seguridad social y económica –por lo menos en ciertos aspectos– para quienes se ajusten a sus requisitos. En el caso de las mujeres, a quienes se inscriben en el modelo de sujeto único: mujer-madre, excluyendo de esta manera a otras que tengan una orientación sexual diferente a la heterosexual. Según Kenneth Plummer<sup>180</sup>, respecto de la sexualidad, cada cultura establece “restricciones de quién y cómo”. Las primeras tienen que ver con la formación de parejas según el género, la edad, el parentesco, la raza, la casta, la clase, etcétera; las segundas determinan lo tolerable, las prohibiciones, los límites y las posibilidades a través de las cuales se organiza la vida erótica. Estas reglamentaciones son formales, informales, consuetudinarias, legales y extralegales, y están insertas dentro de políticas institucionales. Generalmente no corresponden a la realidad social y se diferencian según se trate de mujeres o de hombres.

Las emociones, los deseos, los conceptos, las posibilidades eróticas del cuerpo y las relaciones son definidas por un imaginario que concibe a la heterosexualidad como la norma y sanciona a quien no se enmarca en ella. De esta manera, el discurso hegemónico del poder no solamente nombra a la sexualidad, sino que la crea, como en este caso, a través de normas legales y políticas públicas.

Las mujeres chilenas feministas y jóvenes reconocen la exclusión de quienes no corresponden con el modelo de sujeto protegido cuando mencionan:

Creo que las políticas públicas están hechas para las mujeres casadas, con hijos, no para solteras. Las solteras estamos totalmente desprotegidas, como que aquí el hecho de optar por la soltería y optar por no tener hijos es castigado. Y las políticas no te cubren. Es como un castigo, al final [...]

Es como si fueras una ciudadana de cierta categoría si tienes familia, si estás casada o no, si tienes hijos o no y eso lo podemos ver no en estos grandes programas de la agenda gubernamental, sino en la cuestión cotidiana, en el tema de salud, en el tema de acceso a la educación [...]

En el fondo, las políticas públicas generan una suerte de prototipos, más bien sociales, que son una suerte de tipos ideales, hablando sociológicamente, que distan bastante de la realidad. Un tipo ideal puede ser la mujer-madre. Es un tipo ideal puesto que es

180 Citado en Weeks, 1998, pp. 31 a 36.

una mujer idealmente casada, idealmente con hijos, idealmente con contrato laboral, idealmente dueña de casa, a la cual están destinadas estas políticas públicas, pero que de alguna manera no matizan [...]

[...] cuando optas por ser madre soltera eres de otro planeta, eres loca, a partir de la discriminación del contexto social viene el límite para acceder a cualquier beneficio que te otorguen las políticas públicas [...]

El imaginario de la mujer-madre, receptora de cierto tipo de atención, también está presente en la institucionalidad creada desde el Estado para atender a las mujeres gestantes. Una de las mujeres feministas ecuatorianas expresó:

Se crean instituciones no sobre la base de que las mujeres somos ciudadanas titulares de derechos, sino sobre la base de un reconocimiento de nuestros roles, o sea, de que somos buenas madres y como madres necesitamos cierto tipo de protección. Entonces, no siento que haya ese reconocimiento específico de las mujeres ciudadanas sujetos y titulares de derechos, sino más bien una exacerbación diría yo de los roles fundamentales para, sobre esa base, reclamar derechos.

Otra del mismo grupo afirmó:

Yo no creo que esas políticas se están dando bajo el reconocimiento de que somos sujetos de derechos ciudadanos, sino de los roles tradicionales, porque la maternidad no está reconocida como una función social. Si hubiera otra mirada, juntamente con la ley de maternidad gratuita que está vigente en el Ecuador se hubieran trabajado políticas de responsabilidad social compartidas o cosas así que no enfatizan en los roles tradicionales, sino en verdaderos cambios estructurales respecto de lo que implica la discriminación.

Las políticas públicas reproducen los sujetos creados por la ley. Consecuentemente, los derechos de las mujeres y las políticas públicas están dirigidas al sujeto mujer-madre, o mujer-víctima de violencia, que es el sujeto reconocido y creado por la sociedad, la cultura y sus instituciones. En este contexto, la ciudadana –que abarca la pluralidad de sujetos mujeres– está ausente: “yo pienso que hay mucha legislación sobre el tema de las mujeres, la ley que construye un sujeto a través de una norma. Así, hay mujer violentada que surge de la ley contra la violencia a la mujer; está la mujer madre a partir de la legislación de todo lo que es materno; la mujer pobre a través de todas las políticas de bono solidario [...]”, argumentó también una feminista ecuatoriana.

Se puntualiza que la protección del Estado se dirige a lo materno, pero lo que no se protege es la opción de no tener hijos. Por ejemplo, o el aborto está penalizado o los médicos continúan solicitando la autorización del marido o compañero para la esterilización definitiva, aunque ello sea inconstitucional<sup>181</sup>. Socialmente, se mantiene el concepto de la maternidad como un hecho natural que no se cuestiona, sin considerar que muchas veces puede estar en riesgo la vida o el bienestar de las mujeres. El problema es la orientación de las políticas públicas y la concepción que está tras ellas,

---

181 Esta situación sucede en el Ecuador.

pues en general parten de la idea de que todas las mujeres tienen las mismas necesidades, restringidas a su función reproductiva, y la mayoría de los programas son focalizados, asistenciales y paternalistas.

En las políticas relacionadas con el empleo, el énfasis en lo materno también se manifiesta como responsabilidad exclusiva de la madre. Así lo confirmó una de las mujeres peruanas feminista cuando mencionó: “En cuanto al empleo ha habido el esfuerzo por reconocer el papel productivo de las trabajadoras que somos madres y salimos embarazadas, pues nos dan una hora de lactancia y un pago adicional, pero a cambio se nos exige mantener una unidad familiar, hijos bien criados, bien alimentados, emocionalmente estables pero en el poco tiempo que queda del trabajo eso es imposible [...] tampoco se ha incorporado el tema de la responsabilidad del hombre en la familia, pues no se ha aprobado la Ley de Responsabilidades Familiares Compartidas”.

En salud, las políticas están igualmente dirigidas a la atención de la madre en relación con el hijo y a la función reproductiva de las mujeres. Sobre todo en este ámbito, la institución que ejerce mayor control en la regulación de la sexualidad es la Iglesia católica, a pesar del carácter laico de la mayoría de los Estados de la región. En el Perú sobresale la presencia del Opus Dei, que atenta constantemente contra el derecho de las mujeres a decidir autónomamente sobre su cuerpo y su reproducción. Una de las mujeres peruanas de sectores populares señala:

[...] queremos que la mujer pueda decidir por sí misma, por su cuerpo, queremos que ella decida si quiere tener hijos o si no quiere tenerlos y no que le digan desde el Ministerio de Salud que no tiene ese derecho [...] las mujeres no tienen acceso a una planificación familiar ni a la píldora del día siguiente, esto porque los fundamentalistas del Opus Dei que están en el gobierno son los que tienen el poder [...]

El sujeto heterosexual se hace evidente en las políticas de salud. Así lo expresó una mujer feminista colombiana:

No hay una política de salud para lesbianas, entonces, cuando vas a los médicos, ellos no entienden, por ejemplo, que es distinto con las mujeres que han tenido relaciones sexuales con mujeres, el trato, las condiciones de cuidado, la prevención y todo eso es distinto. Deberían usar un espéculo que no te haga daño, pero esos temas no los manejan y a veces hacen comentarios desagradables al respecto [...]

Una de las mujeres lesbianas del Perú señaló las tensiones en los servicios de atención pública porque “en general se presupone que una mujer embarazada es heterosexual, y no hay conciencia sobre las necesidades especiales de una madre lesbiana.”

Otro de los problemas es la calidad de atención que brindan los servicios públicos estatales, pues en estos espacios las mujeres son maltratadas y también hay corrupción. Los servicios que existen son insuficientes y la atención es mala. Se conocen casos de mala práctica médica que han quedado en la impunidad, sin que existan mecanismos claros de denuncia y sanción. Los testimonios abundan, pero se presentan dos, el primero corresponde a una mujer chilena de clase media y el segundo, a una mujer boliviana pobre:

Mi hijo estaba muy enfermo con una crisis asmática respiratoria, se me ocurrió ir a una posta de urgencia. Me hacen pasar por FONASA, me atiende un médico que no se hizo cargo del tema, le metió un palo en la boca miró y dijo: no tiene nada, y además me llamó la atención por haber ido allí porque a la posta de urgencia va la gente que está a punto de morirse. Entonces me fui y llamé al pediatra particular, él le atendió, me dijo que el niño está con una crisis respiratoria y podría haberle dado un paro respiratorio si no recibe la atención [...] Yo creo que el tema está en que los funcionarios públicos no cumplen su función y la posta de urgencia no está prestando el servicio que debe. En este caso yo, ciudadana que soy, voy y accedo a esta política pública de salud y me encuentro con un sistema que no funciona y no me presta ningún beneficio [...]

Los médicos no te atienden como deben porque somos de pollera, nos dicen cochinas, desvestite, no nos ponen ni una bata y nos quieren hacer andar peladas, nadie te ayuda, ni tu marido. A una mujer, por ejemplo, la han operado mal y nadie dice nada, porque como no paga. Muchas mujeres fallecen porque les dicen que en el hospital no hay campo.

A pesar de las coincidencias que se han presentado, también hay ciertas especificidades de las políticas públicas que se recogen en cada país:

### 3.1 Las políticas públicas en Colombia

Las mujeres consultadas consideran que “en términos generales no existen políticas públicas para las mujeres en Colombia”. El Estado delega sus obligaciones y el desarrollo de políticas públicas y programas sociales a la cooperación internacional y a las organizaciones no gubernamentales o, de lo contrario, se las diseña dentro de políticas neoliberales que no tienen un enfoque de derechos humanos y menos aun de género<sup>182</sup>.

El disfrute de los derechos y el acceso a políticas relacionadas es concebido, por casi todas, como una posibilidad individual mediada por la condición étnica y de clase a la que se pertenece, pero también por el conflicto armado. Cuando las mujeres han podido tener una vivienda, alimentación o la atención de su salud, ha sido por su propio esfuerzo y porque han asumido el pago por estos bienes o servicios.

Otro de los elementos que entran en cuestión cuando se discute sobre las políticas públicas es el impacto que han tenido sobre ellas el neoliberalismo, la globalización y el mercado. Se considera que las posibilidades de ciudadanía amplia están condicionadas por la inserción o no de las personas en el mercado y por las reglas que éste impone. Sobre todo cuando el mercado ha substituido los roles de regulador y administrador que le corresponden al Estado. Son los conservadores modernos quienes refuerzan el rol del mercado, no conciben a la ciudadanía como una condición social y política, ni reconocen el estatus de sujeto de derecho que tienen las personas independientemente del nivel económico al que pertenezcan. (Plant, 1991, p. 52.)

---

182 Esta afirmación, que aparece particularmente en Colombia, se basa en la relación entre derechos humanos, género y políticas económicas. Sin embargo, no es menos cierto que en muchos países, independientemente del modelo económico, se logran reformas desde una perspectiva de género aunque no se transformen de manera sustantiva las condiciones de la vida de las mujeres.

Las políticas de privatización, austeridad económica y ajuste estructural tienen impactos particularmente negativos en las mujeres. Esto se debe en parte a que las mujeres son tradicionalmente las encargadas de brindar los servicios que se suprimen o recortan en situaciones de crisis, como el cuidado de niños y niñas, personas adultas mayores y personas enfermas. Por lo general, las primeras en perder el trabajo son las mujeres, pues en muchos casos tienen empleos inseguros y a tiempo parcial.

En este sentido, las participantes de los grupos señalan que “las inequidades económicas son causadas por la concentración exagerada de la riqueza, producto de las políticas implementadas en el país desde la década de los ochenta, lo cual se ha constituido en uno de los principales obstáculos para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”.

Las mujeres en situación de desplazamiento afirman que no conocen de ninguna política dirigida a ellas, sino que enfrentan solas este problema. La única salida que vislumbran es organizarse para salir adelante, pero no ven al Estado como una instancia que pueda protegerlas o apoyarlas para mejorar su situación.

En torno al derecho a la educación, las mujeres identifican una serie de vacíos graves de las políticas públicas, como la falta de atención para los niños y niñas especiales. Los menores de edad corren el riesgo de ser reclutados por los actores armados y tampoco existen opciones de educación para los adultos.

El trabajo de las mujeres tampoco es reconocido, ni en lo privado, ni en lo público, por lo tanto, tampoco pueden acceder a beneficios como seguridad social u otros.

### 3.2 Las políticas públicas en Chile

Las mujeres consultadas consideran que las políticas públicas son diseñadas de espaldas a sus necesidades como mujeres. Por lo tanto, no permiten el ejercicio de sus derechos:

Me sumo a la molestia de que los temas que son femeninos se traten siempre por otras personas que no son, que una se sienta reflejada y es porque, en el fondo nosotros no estamos ahí, entonces hay muy poca participación de la mujer, digamos en las políticas públicas, en los espacios formales. Me molesta que cuando se discute, por ejemplo, el tema de la pastilla del día después, estén puros hombres hablando esa cuestión. Si los hombres tuvieran hijos, el aborto sería permitido, las leyes las hacen los hombres. Y me siento poco representada como mujer [...]

Me pregunto, cuando se hacen las políticas públicas ¿existen grupos de discusión?, ¿escuchan qué derechos queremos nosotras? Que se armen políticas públicas en torno a esos derechos, yo quiero que alguien me garantice el derecho a educarme, a hacer un magíster, el derecho a acceder a obras de teatro. Quizás hay ganas de hacer las cosas, pero creo que no se escucha [...]

Pero independientemente de que exista la discusión, igual se prioriza dentro de una agenda, y esa agenda, yo siento, por una parte, que es una lectura eminentemente masculina [...]

En relación al tema de la mujer y los espacios de representación, creo que es un debate que no está instalado, a la mujer le cuesta mucho instalarse en el ejercicio del poder en tanto mujer, somos más bien invisibles pero porque no se nos escucha [...]

En estas discusiones se refleja también la falta de participación de la sociedad civil y la ausencia de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.

Se establece que el Estado no genera políticas educativas ni informativas que permitan a las mujeres acceder a servicios o programas que pueden beneficiarlas. Señalan el caso de la píldora del día después, respecto de la cual se genera información a través de los medios de comunicación privados, mas no del Estado. Ello da cuenta de que el conocimiento de la existencia de este método de anticoncepción sólo llega a ciertos grupos de mujeres que acceden a la información: “[...] el responsable de comunicar e informar es el Estado. Yo siento que el Estado delega en los medios la responsabilidad de difundir la ciudadanía o como quiera que se llame, que se haga cargo nomás, con esas escuálidas herramientas para poder decidir. Y por eso que se da la dinámica de que el alcalde decide por ti [...]”

Además, se enfatiza que quienes no cumplen ciertas condiciones impuestas socialmente y que forman parte de las normas legales, quedan fuera de la protección estatal: “En mi caso que yo boleteo, no estoy contratada, yo no tengo acceso a la salud. Yo sinceramente me siento súper al margen de cualquier política pública [...]”. “Yo creo que las políticas están hechas para gente puntuda, personas que cateteen, personas entradoras, personas que pueden hablar y quizás con un cierto nivel de educación [...] y eso es discriminatorio [...]”

Se señalan también ciertos beneficios, pero como el resultado de situaciones individuales específicas:

Por mis padres, exonerados políticos, yo tengo salud gratuita. Ahora, anda a mostrar el carné de gratuidad a una posta, es tremendo, o sea hay una cierta discriminación y una discriminación negativa por el hecho de que tu seas hija de un exonerado político. Tuve una mala experiencia en recepción pero buena con los médicos [...]

A mí personalmente me benefició con el crédito fiscal cuando estaba en la U, y ahora con suerte me gané una beca para seguir estudiando afuera. También voy al consultorio en Providencia, que ha sido notable, ningún problema en la atención, es súper bueno [...] pero, por ejemplo, creo que la no despenalización del aborto me afecta directamente [...]

### 3.3 Las políticas públicas en Perú

El Estado no garantiza los derechos de las mujeres. Estas contradicciones se hacen visibles cuando, por una parte, se adecua la legislación a los estándares internacionales de derechos pero éstos no se reflejan en la implementación de las políticas públicas:

Pienso que el Estado en general no garantiza el ejercicio de sus derechos a las mujeres, hay compromisos asumidos a nivel internacional, sean políticos o vinculantes que obliga a

que se incorporen esos compromisos en la legislaciones nacionales para lograr una igualdad de oportunidades, para que las políticas tengan perspectiva de género, pero no se hacen porque no hay voluntad política, porque las personas que llegan al poder no tienen la menor idea de la necesidad de trabajar con enfoque de género [...]

No es suficiente que el Estado elabore políticas públicas, deben existir instancias que garanticen su implementación, los recursos suficientes para que éstas puedan ser ejecutadas y profesionales con capacidad para llevarlas a cabo. Caso contrario, las mujeres son consideradas como meras receptoras de decisiones gubernamentales. Las mujeres entrevistadas afirman:

[...] hay planes nacionales que, igual que las leyes, son grandes avances: el plan de derechos de la mujer, el plan de adolescencia, el plan de igualdad de oportunidades, en papel hay un montón, pero para su ejecución, que debería ser multisectorial [...] a la hora de diseñar los planes no contemplan presupuestos para operativizarlos. Así, las mesas sectoriales son una pérdida de tiempo en la medida en que no tienen presupuesto y se va avanzando y retrocediendo dependiendo del sector o del funcionario de turno. Entonces, ahí hay también una traba pesada que no permite que los planes se implementen.

Tanto las mujeres feministas como las de clase media consideran que, por lo general, las políticas sociales definidas por el Estado son asistencialistas y que, en esa medida tienden a favorecer a las mujeres de sectores populares.

Las mujeres de clase media consideran que no tienen una protección real, aunque tienen más información y conocen mejor las leyes. El problema es que las políticas públicas no están dirigidas al empoderamiento de las mujeres, ni a transformar sus condiciones de vida:

Ha habido políticas del gobierno dirigidas a las llamadas organizaciones sociales de base, con todas las limitaciones que tienen, puesto que no están contribuyendo a que esas organizaciones ganen autonomía, seguridad alimentaria o generen sus propios ingresos, por lo que termina siendo una política pública asistencialista.

De todas maneras, las mujeres de sectores populares consideran que incluso esos programas las han beneficiado, especialmente en lo que tiene que ver con educación, salud, programas de asistencia alimentaria, atención de la violencia doméstica.

La posibilidad del ejercicio de los derechos es fraccionada y segmentada en las políticas del Estado. En este contexto, con relación a los derechos económicos, sociales y culturales, no se reconoce que los Estados tengan ni siquiera la obligación de garantizarlos.

### **3.4 Las políticas públicas en Bolivia**

En Bolivia, si bien se reconoce que existen políticas públicas dirigidas a las mujeres y se las identifica, como sucede en los demás países, éstas no se sienten representadas en las mismas ni perciben su universalidad; más bien las perciben como dirigidas a proteger a ciertos sectores privilegiados por su clase y acceso económico. Sin embar-



go, señalan la importancia de instancias desde el Estado que posibilitan la exigibilidad de los derechos.

Algunos de los elementos que creen que influyen en la formulación o no de las políticas públicas y de su implementación se relacionan con: la ingerencia político-partidaria, la falta de voluntad política, de seguimiento y monitoreo y la excesiva burocracia. Todos estos, se afirma, han restado eficiencia en su aplicación y en las posibilidades de darles continuidad.

Las mujeres pobres consideran que las más beneficiadas con las políticas públicas son las mujeres de clases media y alta. Indican conocer ciertas políticas relacionadas con la salud y con la violencia intrafamiliar. Sin embargo, perciben que no cubren de igual manera a todas las mujeres, ni que las instancias existentes en el Estado estén cumpliendo su función de garantizar el cumplimiento de las leyes.

Las feministas opinan que hay políticas en materia de participación política, alternancia en los municipios, violencia intrafamiliar y salud. Identifican como un problema la falta de identificación de las mujeres como sujetos de estas políticas. Por ello se plantea la necesidad de generar condiciones mínimas de aplicabilidad, que al no existir muestran la ausencia del Estado en la vida de las mujeres.

### 3.5 Las políticas públicas en el Ecuador

Se reconoce que el Estado ecuatoriano impulsó, durante la década de los 70, la creación de organismos para el trabajo a favor de los derechos de las mujeres. Y que a finales de los 80 y 90, tanto la aprobación de normas legales como el diseño de políticas públicas ha sido el resultado de la demanda del movimiento de mujeres, pero que en general la respuesta estatal produce los cambios esperados con las reformas realizadas: "en el paso de lo normativo a la política pública hay un abismo".

A nivel local sí hay avances en ciertos municipios en la construcción de políticas públicas sobre acciones afirmativas a favor de las mujeres, de participación, de asignación de recursos, como en Cuenca, Pedro Moncayo e incluso Guayaquil, pero estas experiencias locales no se ven reflejadas en lo nacional. Lo malo es que esas experiencias no se agrupan para hacer proposiciones en lo estatal.

Una de las feministas asevera, en este mismo sentido, que: "El deber de garantía del Estado le obliga a poner a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas los mecanismos para que puedan ejercer los derechos. Esto implica creación de institucionalidad, de políticas, asignación de recursos económicos; entonces se puede decir que ha habido esfuerzos desde el Estado, pero siguen siendo insuficientes".

Preocupa la mala calidad de los servicios, especialmente en el caso de la salud y la atención de la violencia intrafamiliar en instituciones del Estado, así como la impunidad en casos de delitos sexuales.

Las mujeres de clase media consideran que en general las políticas han estado dirigidas a mujeres pobres de las zonas urbanas, y que ellas no tienen protección. "Las profesionales de clase media no somos sujetos de políticas públicas", afirman. Contrariamente a esta percepción, las mujeres pobres no se sienten beneficiarias de ninguna política. Una de ellas decía:

En mi barrio, ni mis vecinas ni yo nos hemos beneficiado de nada del Estado, ni siquiera del Bono de la Vivienda, ni del de Desarrollo Humano porque dicen que para acceder al primero no tenemos suficiente dinero, y en el de Desarrollo, en cambio, dicen que no somos lo suficientemente pobres, ahí más bien todo se consigue con palanca, o sea, con corrupción.

Consecuentemente, estos beneficios se perciben como inaccesibles a la población que se supone que es la destinataria de las políticas anotadas.

Respecto de las mujeres indígenas, los logros conseguidos por las organizaciones indígenas les han sido favorables en términos de acceso a ciertos recursos, pero como parte de sus comunidades, no como ciudadanas individuales.

Las mujeres de clase media conocen algunas políticas, como el bono de la pobreza o la licencia por lactancia, entre las más relevantes, a la vez que señalan que estas mismas son contraproducentes, pues son factores de discriminación en el mercado laboral, ya que los empleadores prefieren contratar hombres para no tener que asumir sus obligaciones.

Las feministas mencionan haber accedido a ciertos beneficios como parte de un colectivo y en virtud de los nuevos derechos reconocidos en la Constitución Política de 1998, pero no se perciben como beneficiarias individuales. Dos de ellas sí rescatan haber sido beneficiarias de becas otorgadas por el Consejo Nacional de las Mujeres.

Desde las feministas se reclama la necesidad de que las mujeres que están en las instancias estatales trabajen con un enfoque de género o sean feministas. Caso contrario, afirman, en la gestión de estas instancias se siguen reproduciendo visiones restrictivas de los derechos de las mujeres o, peor aun, se puede afectar las reformas legales conseguidas por el movimiento de mujeres.

#### **4. La paradoja: ausencia de protección integral de la maternidad**

La contradicción en torno a lo materno, de manera particular, es que a pesar de que existen normas legales y políticas públicas diseñadas para la protección de la maternidad, en la práctica éstas no funcionan ni se aplican. Al contrario, la maternidad es causa de discriminación y sigue siendo una de las primeras causas de muerte de las mujeres. Esta situación permite poner de relieve la incapacidad del Estado para proteger integralmente la maternidad, haciendo que ésta sea una vivencia gravosa y restrictiva de derechos de las mujeres, en la mayoría de casos como lo muestran las reflexiones que las mujeres hacen en los diferentes países:

##### **4.1 Colombia**

El Estado no garantiza ni la maternidad, ni la anticoncepción. Las mujeres no son protegidas adecuadamente en tanto madres. No existen mayores posibilidades de acceder a instancias judiciales o administrativas cuando se produce la discriminación por embarazo. Las mujeres entrevistadas sostienen que:

Para entrar a trabajar, lo primero que piden es la prueba del embarazo, y si está embarazada se fregó, tampoco tiene instancias o mecanismos para llevar su situación si quiere tener o no tener al hijo. Dentro de los empleos está también la cosa de los acosos, pero el Ministerio de Trabajo no es una instancia reconocida [...] Si va a instancias legales, el problema es que en la justicia un proceso avanza mil veces más lento que la realidad.

A pesar de ser católicas, las mujeres acusan los efectos negativos de las representaciones religiosas que conciben a las mujeres como sinónimo de pecado y la introyección de la culpa.

Las mujeres no tienen acceso a programas de salud reproductiva, no reciben capacitación sobre contracepción, y si bien afirman que sus hijos e hijas “son una bendición”, casi en ningún caso se trata de hijos que hayan sido gestados de forma voluntaria. Todas las mujeres pobres entrevistadas se ven incapacitadas para brindar a sus hijos e hijas las oportunidades que creen que se merecen.

En la maternidad, la mayor responsabilidad la tienen las mujeres: los servicios del Estado para el cuidado de los niños y niñas no tienen suficiente cobertura, ni son gratuitos.

En el contexto del conflicto armado, la libre elección de las mujeres respecto de la reproducción se ve afectada seriamente cuando son víctimas de violencia sexual. El Estado no ha dado ninguna respuesta a los embarazos no deseados consecuencia de esa violencia.

En zonas en conflicto, las mujeres viven en riesgo permanente. Los actores armados someten a las mujeres a toda clase de violencia, especialmente a violencia sexual, que es utilizada como arma de guerra. Se convierte, así, a los cuerpos de las mujeres en instrumentos tácticos para humillar a quienes se considera enemigos, para acceder a información, perseguir, destruir o someter a la comunidad a la que pertenecen. Lo que se busca con este tipo de actos es expropiar sus cuerpos a las mujeres, convirtiéndolos en espacios de control/ dominación y disputa/ resistencia, que otorgan o quitan el reconocimiento social de los hombres<sup>183</sup>.

A pesar de la gravedad de la situación de violación de derechos de las mujeres en este caso en particular, las políticas públicas no reconocen en su justa medida estos efectos en la vida de las mujeres. Ni se hace realidad la obligación de proteger o de reparar a las víctimas por el daño sufrido.

## 4.2 Chile

No existe una política que brinde las condiciones necesarias para enfrentar los cambios físicos, sociales, culturales y económicos que conlleva el hecho de ser madre, ni que garantice otros derechos, como el de optar por no tener hijos, lo que se concreta en la prohibición del aborto y su “satanización”. Escasamente se garantiza el acceso a servicios de salud y los permisos por parto y lactancia.

---

183 Ver la relación entre honor sexual de las mujeres como fundamento del honor sexual de los hombres en Coomaraswamy, 1998.

Las políticas públicas frente a la maternidad creo son muy contradictorias. Por ejemplo, no hay una política hacia el tiempo libre de las mujeres, creo que ese también sería un gran avance a considerar, se legisla en torno al tiempo necesario de la mujer madre para que realice el cuidado de su hijo, para que pueda pasar un tiempo antes de tener a su hijo en casa, pero sólo en función del ser madre, es esa condición la que le permite tener “beneficios”, pero aun ya siendo madres, y toda la pega que eso significa, para quienes trabajan fuera o para quienes se encargan de la casa y la familia [...] nadie se plantea la necesidad de una política hacia el tiempo libre de las mujeres [...]

Se reconoce que existen ciertas garantías para la atención médica del parto. Sin embargo, igual que en los demás países, la maternidad es concebida de manera restringida a lo biológico, y no se respetan las licencias por maternidad y puerperio. Al referirse a las políticas públicas, dicen las mujeres:

Se refieren a lo médico de la maternidad, no al contexto social, cultural, ni a la paternidad. Qué pasa con el padre cuando tú estás embarazada, qué pasa con tu trabajo. Yo creo que están las condiciones médicas mínimas que te aseguran que si tú no tienes platas puedes ir a tener un parto a un hospital. Maternidad para mí no es sólo el hecho de parir, clínico [...]

La maternidad no termina cuando una tiene la guagua. Después una tiene que trabajar, los sueldos son bajos, al final no te dan prenatal, postnatal, es que eso también es la maternidad. Entonces, ¿cómo hace la sociedad para hacer que sus familias puedan desarrollarse de manera más o menos? [...] si la mamá y el papá tiene que trabajar, ¿dónde están los jardines infantiles para atender a todos esos cabros chicos?

Me da la impresión que el Estado protege, por ejemplo, la cuestión de crear una sala cuna. Igual es sospechoso que ellos quieran poner salas cuna para que tú tengas al hijo y a los tres meses del postnatal ponés a tu hijo en la sala cuna y te vas a trabajar [...] Es parte de la estrategia de mantener la figura de la explotación [...]

En el caso de las mujeres pobladoras, la percepción de desprotección se acentúa, consideran que la posibilidad de acceso a servicios de maternidad depende de una voluntad individual y no que es un derecho: “[...] yo no sé si depende del gobierno eso o de la persona, porque hay muchas mujeres que son pobladoras que no tienen donde ir, que tienen hijos por todos lados y no se hacen ningún remedio, yo no sé si es la mentalidad de las personas que es eso, o el consultorio [...]”

Se plantea la preocupación de que los derechos sexuales y reproductivos no están protegidos ni garantizados si protegen exclusivamente la maternidad y en un contexto determinado, como se ha mencionado anteriormente. Es decir, aun el discurso y las prácticas culturales restringen el ejercicio de la sexualidad de las mujeres.

El Estado hace cuestiones para la cuestión social, en educación, en salud, pero todo mal, por ejemplo ¿con qué cara te vas a parar, a los 17 años, asumiendo que tienes una vida sexual, haciéndote responsable del cuento, y que más encima te traten mal? [...] aparte, hay una pastilla estándar para todas, ni siquiera te ven si tú puedes tomar esa pastilla, si tu cuerpo está bien para eso. Esas son las que da el Estado, si no, cómpreselas.

Debiera ser un tema de política pública el tema de la sexualidad, pero desde este enfoque, del que estamos conversando en tanto mujeres, sujetas de derechos y deberes que vivimos lo sexual [...]

### 4.3 Perú

Las mujeres perciben la desprotección del Estado frente a la maternidad en la pésima calidad de los servicios y los malos tratos de los profesionales de salud en la atención de los partos. Esta desprotección se relaciona con la concepción de paciente usuaria que prevalece en estos servicios frente a la de ciudadana. Adicionalmente, se menciona que el acceso de las mujeres a estos servicios pasa necesariamente por la condición de ser trabajadoras estables y cubiertas por todos los beneficios de ley. La gran mayoría, que no labora en relación de dependencia, queda al margen de estos beneficios.

Respecto de la protección de la maternidad, hay una diferencia entre la experiencia de las mujeres mayores y las más jóvenes. Las primeras señalan que hace veinte años existía mejor protección para las madres trabajadoras, mientras que las más jóvenes consideran que hoy es más difícil que se protejan estos derechos de las madres en el mercado laboral. Estas afirmaciones muestran un empeoramiento de la situación de las mujeres y sus derechos reproductivos. Por ello la necesidad de que el Estado garantice la libre opción de la maternidad y de que se mantenga su carácter laico. Al respecto, se menciona que el Estado:

[...] debe garantizar una maternidad sana y deseada, porque no hay una política de educación sexual intensiva [...] ahí está la Iglesia con sus trabas, su temor a una educación sexual más democrática, mucho más extendida en todos los niveles de la escuela pública, entonces no creo que se garantice como debiera una maternidad deseada [...]

Otro tema importante es cómo se afronta el cuidado de los hijos e hijas. Aunque se rescata la existencia de un sistema de guarderías llamado "Wawawasi", éste también es motivo de críticas, pues se señala que en ciertos casos hay un número excesivo de niños y una sola persona para cuidarlos y alimentarlos.

Todo lo anotado hace que la mayoría de las mujeres que participaron en los grupos focales comenten que han vivido su maternidad con dificultad, ya sea por la crisis económica, la falta de empleo o las responsabilidades de la crianza, más todavía cuando se trata de madres solas.

Una de las mayores preocupaciones que se anota es el embarazo en adolescentes. La ausencia de políticas públicas al respecto se relaciona con la negación al reconocimiento de las mujeres jóvenes como sujetos sexuales.

### 4.4 Bolivia

Las mujeres reconocen la importancia de que el Estado proteja la maternidad, pero desde una aproximación integral, ya que mientras menor es el nivel de protección y el reconocimiento de los sujetos de protección, mayor la discriminación. O, como señala una de las mujeres: "Lejos de ser la maternidad un estado placentero para las mujeres, es un enfrentamiento desprotegido con nuestra condición de mujeres."

Otras añaden: "Hay instituciones que no contratan mujeres, y otras que ahora las están despidiendo". "Si la mujer está embarazada la botan y no se hace nada"

Los sistemas de protección de los derechos que el grupo reconoce como referidos a maternidad y a la no violencia, se identifican como instancias que reproducen la violencia a través de sus operadores –médicos, administradores de justicia o policías, según sea el caso–. Se enfatiza en el incumplimiento de las normas legales relacionadas y en la baja calidad de los servicios públicos.

Por su parte, las mujeres pobres no ejercen su derecho a optar por la maternidad, sino que ésta es vivida como una exigencia de la pareja y como garantía de fidelidad en el viejo esquema del "débito y el honor conyugal". En este tema sobresale el hecho de que las mujeres colocan al hombre como garante de sus derechos reproductivos, reforzando la subordinación de las mujeres.

Para las mujeres de clase media, la maternidad es entendida como un evento integral, por lo cual este grupo considera que la protección es parcial, ya que no contempla las demás dimensiones sociales –como la integración de las mujeres-madres al mercado laboral, el cuidado de los hijos, la atención a las madres solteras, etcétera–. Se evidencia en este grupo una vivencia de la maternidad desprotegida, sin apoyo y sin corresponsabilidad por parte de los hombres.

Al respecto expresaban: "Se crean tensiones al ser madre porque no se estimula la corresponsabilidad de la pareja. El hombre es sólo proveedor, si es que te da algo. La madre debe cumplir con el rol a pesar de las condiciones".

Las feministas destacan la importancia del modelo liberal en la pérdida de la protección de los derechos, por lo que, a futuro, prevén mayor desprotección aun.

## 4.5 Ecuador

Respecto de la maternidad, existe una percepción generalizada de desprotección a pesar de que existe una Ley de Maternidad Gratuita. Las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, como en todos los demás países, son discriminadas en el acceso al trabajo, y no existen servicios de guardería del Estado que respondan a sus necesidades, son ellas quienes tienen que ocuparse del cuidado de los hijos.

"Es muy difícil que a una mujer embarazada o con hijos pequeños se le dé trabajo", decía una de las mujeres de sectores populares que tenía un hijo pequeño.

Las mujeres de clase media consideran que en materia legal deben haber normas que protegen la maternidad, ya que las que existen no se están cumpliendo. Insisten en la brecha entre lo legalmente establecido y la posibilidad de que las mujeres puedan efectivamente acceder a servicios que protejan la maternidad. En este sentido, una de las feministas señala: "yo no creo que el Estado proteja la maternidad, creo que el Estado protege la gratuidad o como se llame de una determinada maternidad y con deficiencias, pero en el concepto amplio de maternidad y lo que eso implica, no lo protege".

Efectivamente, en el Ecuador está vigente la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, ley que no cuenta con los mecanismos adecuados para hacerla cumplir, y para cuyo financiamiento no se destinan los recursos económicos necesarios, a pesar de que están previstos en la propia ley. En consecuencia, la atención que debería

ser gratuita no lo es, a las parturientas les pide pintas de sangre, papel higiénico, hilos de sutura, entre otros insumos, para ser atendidas.

Se conoce de casos de mujeres que no pueden dar a luz en la maternidad pública y que lo hacen en los pabellones. Al momento del parto se sienten objeto de los estudiantes de medicina que las atienden como parte de sus prácticas. En el sistema de seguridad social la mala atención ha sido causa de abortos. En los centros de salud les cobran precios más económicos, pero las mujeres no los pueden cubrir.

La maternidad es vista, entonces, como una carga o responsabilidad adicional que no recibe la protección legal e integral que debería dar el Estado. En la mayoría de los casos no es una opción, y en otros se considera que "lo que queda a la mujer es tener los hijos".

Para las mujeres de sectores populares, la maternidad es vivida como un evento natural "que nos toca" y que no tiene ningún tipo de apoyo ni protección del Estado. En otros casos, es el resultado de una violación o de la imposición en las relaciones con los hombres. La mayoría no ha tenido acceso a un método anticonceptivo seguro y sano antes del primer hijo. Perciben la maternidad con sufrimiento (por la falta de recursos económicos) y la ven como causa de discriminación. El cuidado, la crianza y educación de los hijos siguen siendo visto como una obligación de las mujeres en la cual los hombres no participan ni se interesan.

Se reconoce que la maternidad afecta al cuerpo de las mujeres, provoca descalcificación, pérdida de dientes, deterioro del cuerpo, pero que esta realidad se invisibiliza.

Una participante menciona a la maternidad como un "medio de realización", lo que da cuenta de un cambio en la concepción tradicional, que asociaba directamente lo materno con la felicidad de las mujeres.

Otro de los problemas, especialmente para las de sectores populares, es el acceso a la administración de justicia cuando han sido afectados los derechos de alimentos y ayuda prenatal para sus hijos e hijas, pues requieren de tiempo y dinero para poder hacer las gestiones que un proceso de este tipo requiere. Más todavía cuando el Estado no provee los servicios legales gratuitos que puedan atender estos casos.

Solamente las mujeres de clase media, profesionales y feministas entre 28 y 35 años, que son una minoría, están viviendo la maternidad como una opción, pero la decisión de embarazarse o no les provoca preocupaciones, cuestionamientos, tensiones. En algunos casos plantean que debe ser con una pareja, pues tener hijos solas demanda demasiadas responsabilidades, también consideran que esas parejas deben tener ciertas características para poder plantearse la maternidad. Se cuestionan si la maternidad podría ser un obstáculo para su desarrollo profesional dada la discriminación existente en el mercado laboral.

Este grupo marca una diferencia con aquellas para quienes la maternidad es un asunto dado para las mujeres, y respecto de la cual no hay que interrogarse.

## 5. Conclusiones generales

A partir del análisis realizado, se concluye que uno de los núcleos básicos del cuestionamiento de las mujeres es: la ausencia de un sujeto mujer, plural y diverso en

la formulación de las políticas públicas, lo que causa su ineficiencia. A lo que se añade la evidencia cada vez mayor de la brecha entre las normas escritas que reconocen formalmente los derechos y las posibilidades concretas de ejercerlos.

Es importante mencionar, sin embargo, que existen percepciones diferentes en los diversos grupos de mujeres. Las mujeres pobres perciben que las políticas favorecen a las mujeres de otros estratos sociales y las mujeres de clase media no se perciben a sí mismas como un grupo a quienes favorecen estas políticas. Todo lo contrario, estas últimas sostienen que las políticas maternas y de focalización benefician a las mujeres pobres urbanas y heterosexuales.

Uno de los elementos importantes en los diferentes grupos de mujeres, es el conocimiento de los derechos, las nociones de ciudadanía y la capacidad de identificar la ausencia de mecanismos de exigibilidad. La pertenencia a diferentes estratos sociales es un factor de decisión en este sentido. La diferencia más relevante entre las feministas y las demás mujeres es que –aunque todas comparten los cuestionamientos al Estado– las primeras son las que más claramente identifican las contradicciones entre el Estado y la experiencia de las mujeres sobre la maternidad.

Se reconoce que en las dos décadas finales del siglo pasado, la acción del movimiento de mujeres en general dio prioridad a: las reformas legales, la creación de institucionalidad para incorporar el enfoque de género en el Estado, la participación política de las mujeres y la atención especializada de la violencia doméstica. Estos esfuerzos permitieron que se incluya algunos derechos específicos de las mujeres en varias constituciones políticas de la región. Sin embargo, estos logros no han hecho posibles las transformaciones necesarias en la cotidianidad de la vida de las mujeres para que éstas se consideren ciudadanas.

Muchas de las instituciones creadas son más bien débiles dentro de la estructura del Estado y no logran incidir efectivamente, lo que determina que la noción de derechos de las mujeres esté ausente de las políticas públicas.

Todas las entrevistadas de los países coinciden en señalar que las políticas públicas se siguen diseñando a partir de un sujeto único de mujer: madre-heterosexual-casada, que excluye a quienes no están dentro de ese modelo, y, en consecuencia, no las protege.

Lo paradójico del tema es que, a pesar de que existen normas legales y políticas públicas diseñadas para la protección de la maternidad, en la práctica éstas no funcionan ni se aplican, por lo que las mujeres continúan siendo discriminadas a causa de la maternidad, y la mortalidad materna es una de las principales causas de muerte entre las mujeres.

Se evidencia la necesidad de cambiar los imaginarios, los discursos y las prácticas sociales, de manera que la maternidad no sea una obligación ni que la protección estatal se reduzca a la función reproductiva.

Dada la ingerencia de la Iglesia católica en la regulación y en el control de la sexualidad de las mujeres, así como de la falta de incidencia política para garantizar su reconocimiento como sujetos políticos y sexuales, se cuestiona el carácter restrictivo de la ciudadanía. Y se evidencia el agotamiento de una forma de democracia que no hace posible garantizar los estándares de derechos reconocidos internacionalmente. La representatividad y la participación como elementos del juego democrático están en cuestión, ya que por lo general el Estado actúa a espaldas de las necesidades y de las propuestas de las mujeres.



Constatar esta situación lleva a pensar cómo están funcionando las democracias en la región y cómo se construye la ciudadanía de las mujeres en estos contextos.

Se observa que existe una fragmentación de la ciudadanía, no sólo una falta de diferencia entre sujetos mujeres, sino porque además se reconocen sólo ciertos derechos de manera parcial y restringida.

Finalmente, las políticas públicas conciben a las mujeres como meras beneficiarias y no fomentan el fortalecimiento de su autonomía y el ejercicio de sus derechos. Por tanto, queda pendiente la concepción sobre la ciudadanía, y de manera particular, aquella de las mujeres.

## **6. Necesidades que deberían considerarse en el diseño de políticas**

Todos los países coinciden en que las necesidades que deberían considerarse en el diseño de las políticas públicas son:

### **Cambio de concepciones**

Pasar de la concepción de las mujeres como madres a una comprensión de las mujeres como ciudadanas diversas y titulares de derechos, y admitir a la maternidad como un hecho social. El Estado debe asumir los costos de la maternidad, bajo el concepto de inversión social, no de gasto.

### **No discriminación**

Diseñar políticas que consideren la diversidad de las mujeres. Esto implica que no sean discriminadas por su orientación sexual, su estado civil, su condición socioeconómica, su edad, etc. Implica también que se tomen las medidas necesarias para que la maternidad deje de ser una causa de discriminación especialmente en el ámbito laboral y en la participación política.

Reconocimiento del trabajo reproductivo de las mujeres trabajadoras y de la dimensión productiva del trabajo doméstico no remunerado.

Prohibir que se expulse a las adolescentes embarazadas de los centros educativos o se las discrimine de cualquier manera.

### **Protección integral de la maternidad, considerada como una opción**

- a. Ampliar el concepto de maternidad más allá del período del embarazo, el parto, el puerperio y la lactancia, lo que implicaría acciones positivas para las mujeres madres que garanticen otros derechos, como vivienda, alimentación, trabajo.
- b. El Estado debe dar a las mujeres todas las garantías necesarias para que el embarazo sea el resultado de una decisión tomada libre y autónomamente, lo que implica acceso a salud sexual y reproductiva, a métodos anticonceptivos sanos, al aborto legal y en las mejores condiciones; a servicios de cuidado de niños y niñas que garanticen calidad y buena atención.

- c. Reconocer y proteger los derechos de las mujeres trabajadoras embarazadas, establecer normas legales y políticas públicas que fomenten las responsabilidades familiares compartidas y la licencia por paternidad.

## **Respeto y garantía de derechos sexuales y reproductivos**

Promoción de la salud integral de la mujer, incluyendo la maternidad.

Adaptar una política educativa dirigida a potenciar la autoestima de las mujeres y el conocimiento de sus derechos, la educación sexual y la prevención de embarazos no deseados.

Acceso a servicios públicos y de seguridad social que garanticen una atención de calidad en materia de reproducción y anticoncepción.

Educación sexual y capacitación sobre derechos sexuales y reproductivos.

Prevención y protección del embarazo adolescente.

Penalizar y sancionar eficazmente el acoso sexual y cualquier otra forma de violencia contra las mujeres.

## **Administración de justicia**

Acceso a la administración de justicia para las mujeres trabajadoras cuyos derechos hayan sido vulnerados a causa del embarazo y, en general, para las mujeres que demandan ayuda prenatal o alimentos para sus hijos e hijas, a través del establecimiento de servicios legales gratuitos y con enfoque de género.

Capacitación a las mujeres para que conozcan sus derechos y los mecanismos de ejercicio y exigibilidad de los mismos.

## **Asignaciones presupuestarias suficientes y redistribución de los recursos**

Destinar recursos económicos suficientes para que las mujeres puedan acceder al goce y ejercicio de los derechos que les han sido reconocidos.

El Estado debe garantizar la redistribución de recursos, no sólo económicos, sino de todo tipo, a toda la población.

## **Participación social**

Fomentar la participación de las mujeres organizadas en el diseño de las políticas públicas.

Promocionar el control social sobre las políticas relacionadas con el tema y la calidad de los servicios.

## Bibliografía para el capítulo 3

BIRGIN, Haydee

(1995) "Acción pública y ciudadanía: políticas públicas para mujeres o derechos ciudadanos". *Acción Pública y Sociedad*. CEADEL-Feminaria Editora, Buenos Aires.

CIRIZA, Alejandra

(1995) "Democracia y ciudadanía de mujeres". Biblioteca Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Mimeo.

COOMARASWAMY, Radhika

(1998) "Informe de la misión a Rwanda para estudiarla violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado" para la relatoría especial sobre violencia contra la mujer sus causas y consecuencias". COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 54° período de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer. E/CN.4/1998/54/Add.1.4.

COOMARASWAMY, Radhika

(1998). Relatoría especial sobre violencia contra la mujer sus causas y consecuencias. E/CN.4/1998/54/Add.1., 4 de febrero de 1998. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. 54° período de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer. Informe de la misión a Rwanda para estudiar la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado.

FANTU, Cheru

(1999) "Efectos de los programas de ajuste estructural y el pleno goce de los derechos humanos". Informe para NN UU, UN Doc. E/CN.4/1999/50, 24 de febrero de 1999.

FOUCAULT, Michel

(1985) *Vigilar y castigar*. Décimo primera edición. Siglo XXI: México.

GUZMÁN, Virginia

(1997) *Posibilidades y riesgos de la institucionalidad*. Ediciones Isis Internacional.

KYMLICA, Will y Wayne Norman (1997). "El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Revista Ágora* No. 7. Buenos Aires.

MACKINNON, Catharine

(1998) *Hacia una teoría feminista del Estado*. Colección Feminismos. Editorial Cátedra, Madrid.

Marshall, Thomas

(1998) *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial, Madrid.

MEDINA, Cecilia

(2000) Ponencia presentada en el segundo curso "Los Derechos Humanos de las Mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional". Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica.

PHILLIPS, Anne

(1996). *Género y teoría democrática*. Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM, México.

PATEMAN, Carol

(1998) "El contrato sexual". *Anthropos*. UAM, México.

PLANT, Raymond

(1991) *Social Rights and Reconstruction of Welfare*, King's College, London.

República del Ecuador

(2001) *Constitución Política del Ecuador de 1998*. Corporación de estudios y publicaciones, Quito.

Valladares-Tayupanta, Lola

(2002) "Entre discursos e imaginarios: los derechos de las mujeres ecuatorianas en el debate de la asamblea nacional de 1998". Tesis de Maestría. FLACSO, Ecuador.

Weeks, Jeffrey (1998). *Sexualidad*. Paidós, México.

## Anexo

### Equipos de recolección de información en los distintos países

#### Bolivia

##### Coordinadora de la Mujer:

Martha Noya Laguna  
Carola Gryzboswki  
Cecilia Terrazas

#### Chile

##### Corporación La Morada:

Gloria Maira

#### Colombia

##### ILSA:

María Eugenia Ramírez  
Casa de la Mujer  
María Eugenia Sánchez  
Ana Milena González  
Luz Piedad Caicedo  
Helena Pérez

##### ATI:

Lida Margarita Nuñez  
Rosa Emilia Salamanca

#### Ecuador

##### Taller Comunicación Mujer:

Tatiana Cordero  
Carolina Portaluppi  
Lola Valladares-Tayupanta  
Sofía Pozo

#### Perú

##### DEMUS:

María Ysabel Cedano  
Jessenia Casani Castillo

##### Aurora Vivar:

Karim Flores Mego  
Miguel Calisaya Arangoitia  
Betsey Valdivia  
Grecia Rojas