

---

## Algunas consideraciones filosóficas

---

### 1. Introducción

En líneas generales, podemos afirmar que los derechos humanos son aquellos que resultan indispensables para lograr la realización plena e integral de la dignidad humana y que son inherentes a todo ser humano por el hecho de serlo. Los movimientos de defensa han surgido en respuesta a sus violaciones. A pesar de que éstas son individualizadas y localizadas, la protección de los derechos exige, casi siempre, una acción colectiva nacional y a veces internacional.

La defensa nunca se limita al campo legal, sino que exige el ejercicio complementario de presiones políticas, el uso de los medios de comunicación y la organización de amplios sectores de la sociedad civil.

Las garantías internacionales de los derechos humanos fueron elaboradas por las Naciones Unidas en respuesta a la barbarie que vivió la humanidad durante el auge del nazismo y del facismo y en el contexto de la guerra mundial. En contraposición a la destrucción de las personas y su entorno surgen constantes esfuerzos por procurar el cumplimiento de los derechos inherentes a toda persona humana.

En este contexto, el 2 de mayo de 1948, fue adoptada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el 10 de diciembre del mismo año, en la Asamblea General de Naciones Unidas, se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos la cual es fiel reflejo de este tiempo pues las Naciones Unidas no contaba entonces con la representatividad con que cuenta hoy en día.

Una pauta de vida del mundo contemporáneo es el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por parte del Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad, etnia, edad de la persona, ni de la cultura a la cual pertenezca. Son derechos universales que corresponden a todo habitante del planeta y sus características principales son:

- a. Universalidad: Todas las personas de todos los países, independientemente de su clase social, edad, grupo étnico, sexo o cualquiera otro condición, tienen derechos humanos.
- b. Integralidad y complementariedad: Su disfrute se refiere a todas las categorías de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y no hay una sola de ellas que se pueda irrespetar; las categorías son complementarias.
- c. Intransferibilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad: Una persona no puede ceder a otra sus derechos humanos o renunciar a ellos; además los derechos humanos no terminan, porque no tienen plazo.
- d. Generación de deberes: Los derechos humanos generan obligaciones de conducta ante los demás y ante nosotros mismos.
- e. Protección nacional e internacional: La violación de derechos humanos puede denunciarse a nivel local, ante los organismos pertinentes y, cuando se han agotado los mecanismos internos, ante órganos de protección internacional como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sin duda, el camino recorrido es una corroboración del dinamismo de los derechos humanos. Estos no son estáticos, ni patrimonio de grupo alguno y su significado se amplía en la medida que la gente reconsidera sus necesidades y esperanzas en función de ellos. Su protección se sustenta en un régimen que es siempre susceptible de ampliación y nunca de restricción.

Si hacemos un rápido recorrido histórico resultará claro cómo, poco a poco, se ha ido ampliando su cobertura. Inicialmente la protección estaba limitada a los extranjeros frente al Estado nacional donde se encontraban; no se podía proteger a los nacionales ya que esto se hubiera interpretado como injerencia a la soberanía de ese Estado.

Posteriormente, se logra la protección con respecto al propio Estado, pero no contra otros agentes que incurrieran en algún tipo de violación, porque se hubiera interpretado también como injerencia en la soberanía.

Sin embargo, las excepciones fueron abriendo el camino. Es así como surgió la intervención humanitaria y se fijaron reglas para la limitación mediante tratados internacionales. Se comenzó a legislar sobre asuntos que antes formaban parte del derecho interno de los Estados, sin que se le considerara intervencionismo, ya que cada uno de ellos participa de manera libre y autónoma en la definición de las reglas que se aprueban en los Tratados.

En este sentido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha continuado su evolución ampliando la protección, según las necesidades concretas de las personas, sin ninguna excepción. Esa "universalidad" ha producido instrumentos internacionales cada vez más precisos, relacionados con situaciones personales perniciosas. (Acosta, 1996:94)

Los avances no son fortuitos ya que exigen un movimiento social que no solo defienda los derechos reconocidos, sino que reivindique nuevos derechos.

Como ejemplos concretos, podemos mencionar la atención que se ha prestado a la tortura y tratos inhumanos, crueles y degradantes o lo acontecido con la desaparición forzada. En ambos casos se elaboró una legislación internacional específica.

### **El proceso para reivindicar que los derechos de las mujeres se asuman como derechos humanos ha sido similar.**

Este proceso ha demandado no sólo la adquisición de derechos que eran ya asequibles al mundo masculino, sino que se necesitaba el reconocimiento a la diferencia de aspiraciones por parte de las mujeres. Sobre todo, ha exigido la comprensión de que es fundamental recorrer un largo camino para modificar las condiciones sociales que reproducen las relaciones inequitativas entre mujeres y hombres.

#### 2. Un poco de historia

Durante el siglo XVIII, conocido como Ilustración o Siglo de las Luces, surgen poderosos cambios ideológicos sobre los escombros del Antiguo Régimen. Del pensamiento social de esta época brotan ideas fundamentales sobre el Estado Moderno, la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, en el marco de estas nuevas formas de concebir la realidad social, su conocimiento y progreso, no se logra plantear la igualdad de las mujeres. Los pensadores más influyentes mostraron diferencias de grado al atribuirles inferioridad con respecto al hombre. Unos las consideraron seres naturalmente inferiores

con cuerpos y mentes hechos exclusivamente para tener hijos y estar en la casa, solo capaces de atender los intereses inmediatos de la familia. No faltó quien les atribuyera un funcionamiento cerebral que las hacía ser apasionadas. Pero todos coincidieron en cuanto a que no eran aptas para participar en la vida política, y menos aún para decidir, legislar o representar los intereses de la ciudadanía. Los iguales eran los hombres.

Con el transcurso del tiempo, los términos hombres o individuos que aparecen en la Declaración y en los documentos de la época han sido interpretados en términos genéricos y universales, como incluyentes de todas las personas. Pero, tal como lo evidencian ya algunas filósofas políticas dedicadas a la relectura de los textos clásicos, esa es una lectura incorrecta. La libertad y la igualdad eran consideradas, y lo fueron durante muchísimos años, como sello del nacimiento de unos de los sexos: sólo los hombres nacen libres e iguales. De igual modo han señalado que el principio de igualdad surgido en esa época no incluía tampoco a algunos hombres, quienes por razones de clase y de etnia también fueron excluidos. De manera que, los “iguales” eran finalmente los hombres blancos, burgueses, educados; la clase social emergente, protagonista y triunfante de la Revolución Francesa. Es decir que, mientras por un lado se reconocía y se establecía el principio de igualdad de todos ante la ley, por otro se legitimaba la desigualdad entre mujeres y hombres.

Esta perspectiva llegó a dominar la interpretación de los eventos del mundo. Desde ella se establecieron las reglas de la convivencia humana, las normas, las leyes, los derechos y deberes de las personas. Con estas ideas se justificó durante años la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones en la vida pública, en el ejercicio de la función de representación, en la formación de las leyes y en la producción de conocimientos. Y, al mismo tiempo, se consagró su reclusión en el espacio privado.

### 3. Las luchas femeninas

En ese contexto surgen las primeras luchas de las mujeres por la reivindicación de la igualdad para la mitad de la población, es decir, por la aplicación verdaderamente universal del principio de igualdad.

Olympia de Gouges, una audaz luchadora revolucionaria de la época, propuso valientemente la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, en la que se proclamaba que:

- “La mujer nace libre y es igual al hombre en derechos”
- “La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las ciudadanas y ciudadanos deben participar personalmente, o por medio de sus representantes a su formación; ella debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos al ser iguales a su parecer, deben ser igualmente admitidos a todos los puestos y empleos públicos según sus capacidades y sin otras distinciones que esas de sus virtudes y talentos...”

Por este atrevimiento y por su activa participación política, fue guillotinado el 3 de noviembre de 1793.

Transcurridos más de dos siglos, y pese a los avances logrados, esta forma de ver el mundo no ha cambiado sustantivamente y ha ejercido una marcada influencia en el desarrollo del pensamiento sobre los derechos humanos.

En la medida en que el concepto y la práctica de los Derechos Humanos reflejan las relaciones y los valores de las sociedades, se han visto profundamente influidos por lo que la sociedad considera que es propio o no de los hombres y de las mujeres. Por años, la desigualdad en que viven las mujeres fue entendida como inevitable, y se atribuyó su origen a diferencias supuestamente naturales; así la discriminación fue aceptada como normal o aun ignorada como un asunto individual o cultural. En consecuencia, muchas de las necesidades e intereses de las mujeres fueron excluidos de la agenda de los Derechos Humanos y tratados como derechos de otro carácter y estatus, lo que ha generado unos contenidos y una práctica que contempla de manera limitada los intereses de las mujeres.

Todo esto ha producido un profundo “androcentrismo” (andro = hombre; centrismo = centrado) en la producción de conocimientos y en la definición de los derechos, deberes, valores y deseos de la sociedad. Se ha asumido como válida para la generalidad de los seres humanos, una mirada masculina. La teoría y doctrina del Derecho, las leyes y la práctica legal, y desde luego su aplicación, están profundamente determinadas por la visión del mundo de los hombres, quienes históricamente han tenido posibilidad para producir conocimientos y legislar.

**Las mujeres no somos inmunes a esta visión androcéntrica del mundo. Por el contrario, esa es la única visión que una inmensa mayoría de mujeres conoce. Llegamos a interiorizarla hasta que se convierte en la única y natural. Transformar la**

**realidad a favor de relaciones justas, solidarias y democráticas entre mujeres y hombres, pasa necesariamente por el hecho de que mujeres y hombres deconstruyamos esa perspectiva de la realidad.**

4. Perspectiva de género

Una cantidad significativa de mujeres, así como algunos hombres, se han dedicado a deconstruir la visión androcéntrica del mundo y han llamado a esa nueva visión perspectiva de género. Nos dice Marcela Lagarde:

La perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva de género analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen. (Lagarde; 1997:15)

Debemos señalar que un hito histórico fundamental en la lucha de las mujeres por la igualdad fue la distinción que se estableció entre sexo y género, ya que permitió entender que la única diferencia natural o biológica entre mujeres y hombres se encuentra en las características físicas de sus órganos sexuales. El sexo de las personas se refiere a su anatomía. La noción de género, por su parte, hace referencia a todas aquellas prácticas, valores, costumbres y tareas que la sociedad –y no la naturaleza– le ha asignado de forma distinta a cada uno de los sexos, de manera que tenemos un género femenino y un género masculino. El valor político de esta distinción es enorme: en la medida en que las tareas y responsabilidades asignadas a cada uno de los géneros son obra de la sociedad y no fuerzas naturales inextricables, pueden ser transformadas.

Sabemos que la sociedad, le ha dado un valor mayor a las tareas, funciones, responsabilidades y atributos asignados al género masculino:

Esa diferencia de valor implica una diferencia de poder, pues es obvio que quienes poseen las características más valoradas tendrán mayor poder. Ese mayor poder se manifiesta tanto en el ámbito público como en el privado y otorga a los hombres la posibilidad de ocupar los puestos políticos de mayor importancia, de optar por los trabajos mejor remunerados, de detentar la jefatura de los núcleos familiares, de participar en la

toma de decisiones y de ser los protagonistas en la historia de la humanidad, entre otras. (Camacho et.al.;1 996:19)

Las relaciones entre mujeres y hombres resultan ser entonces relaciones asimétricas de poder, que favorecen a los hombres y subordinan a las mujeres.

Esta perspectiva constituye una visión del mundo, un enfoque de la realidad, en que se reconocen las diferencias y semejanzas en las experiencias de vida, necesidades, intereses y aspiraciones, así como en privilegios y oportunidades de mujeres y hombres. Hace ya algunos años han ido tomando fuerza una serie de iniciativas, principalmente impulsadas por hombres, orientadas a estudiar, pensar y revisar los profundos efectos que también tienen en ellos los mandatos que la sociedad impone.

La perspectiva desde los géneros implica, por un lado, una crítica a la visión androcéntrica de la humanidad y, por otro, una relectura y resignificación de la historia, de la sociedad, la cultura, la economía y la política. En esa medida, ha tenido profundos efectos en el conocimiento. Porque, en efecto, de lo que se trata es de hacer relecturas, resignificaciones y reconceptualizaciones que permitan una visión distinta del mundo y de la realidad.

Desde la perspectiva de género se reconoce también que la situación de vida y la subjetividad de las mujeres y de los hombres no está sólo determinada por su género y por el orden genérico de la sociedad. En su enfoque convergen un conjunto de teorías que explican otras determinaciones sociales para dar cuenta de la complejidad de la existencia de los sujetos y sujetas, según su pertenencia de clase, raza, etnia, preferencia sexual, etc.

Desde esta perspectiva se generan propuestas y alternativas para la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres. Las implicaciones estratégicas, políticas y prácticas del concepto y la perspectiva de género no han sido siempre plenamente comprendidas y asumidas, porque:

- La palabra género, explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, a menudo se utiliza como sinónimo de mujer.
- La dimensión de género se ha entendido más como la problemática de la mujer que en términos del carácter de la relación entre mujeres y hombres.

- La dimensión de género, con excesiva frecuencia, se ha entendido como una “variable”, no como una nueva visión del mundo. Ello ha conducido a “agregar” simplemente a las mujeres (a las reuniones, a la información, a la capacitación), sin que se produzcan reconceptualizaciones ni relecturas de la realidad.
- Para muchos, trabajar con un enfoque de género no es más que una actividad laboral que no guarda ninguna relación con su vida privada ni su transformación y reeducación personal. Se trata apenas de una obligación y una imposición.
- En ciertos casos, adoptar un enfoque de género es simplemente un trámite para satisfacer la condición de obtener recursos financieros.
- Para algunas personas, el enfoque de género consiste básicamente en “adaptar” a las mujeres al mundo de los hombres.
- Se ha entendido también que el enfoque de género consiste en atender las necesidades prácticas y materiales inmediatas de las mujeres. Está claro, sin embargo, que la satisfacción de esas necesidades no entraña una meta estratégica, tal como la igualdad, ni amenaza los mecanismos de subordinación.
- La concepción con que se atiende a las mujeres en muchas ocasiones tiende a reproducir sus roles tradicionales y los mecanismos y recursos de su subordinación.

Por ello, Marcela Lagarde (Lagarde;1 997:21-26), entre otras voces, llama la atención sobre cómo se llega a conocer el enfoque de género de forma superficial y disminuida y cómo se ha ido burocratizando y perdiendo su sentido estratégico.

Trabajar con una perspectiva de género exige un intenso y profundo proceso de transformación que nos permita ver, leer, entender, explicar e interpretar los eventos del mundo con otros ojos. Esto no se logra de la noche a la mañana y requiere entrenamiento y voluntad, para desprenderse de los mitos, estereotipos, visiones y conocimientos sesgados y parciales.

#### Aporte de la perspectiva de género a los derechos humanos

El reto asumido por las personas que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres es transformar su concepción, teoría y práctica, para que esos derechos contemplen e incluyan las experiencias de vida, las necesidades, intereses y aspiraciones de las mujeres.

Desde esta posición, se cuestiona el argumento de que la desigualdad, la discriminación y la opresión de las mujeres constituyen un “problema cultural o individual” inevitable. Por el contrario, se sostiene que la situación y condición de las mujeres en nuestra sociedad es el resultado de las relaciones estructurales de poder establecidas entre mujeres y hombres, es decir, es un asunto político.

Resulta conveniente, por lo tanto, hacer una relectura de algunas premisas básicas de los derechos humanos.

#### Universalidad/particularidad de los derechos humanos

La justificación ética, filosófica y jurídica del movimiento de derechos humanos descansa sobre la premisa de que compartimos un plexo de valores, plasmados en derechos que consideramos de validez y vigencia universal. Si no asumimos que estos derechos constituyen obligaciones solemnes, que todos los Estados están obligados a respetar, no tendría sentido la denuncia de las violaciones, ni la solidaridad con sus víctimas, ni la promoción de nuevas normas, ni la misma educación en derechos humanos. (Méndez, 1997:20)

Por lo tanto es inaceptable invocar diferencias de regímenes políticos, sociales o culturales, como justificativo para ofenderlos o menoscabarlos. Pero también es necesario vigilar que la universalidad no se convierta en un término vacío, que no refleje la realidad de hombres y mujeres concretos. Es un ideal y una meta, una toma de posición que alberga diversidades, pero al mismo tiempo una lucha permanente en procura de construir esa meta, teniendo en cuenta que nuestra práctica cotidiana nos plantea limitaciones y riesgos para tal propósito.

**En lo que compete específicamente a los derechos de las mujeres, el reconocimiento de los derechos humanos como un patrimonio innato de todos los seres humanos fue un buen comienzo, porque expresa la noción de inclusión absoluta: nadie queda excluido. Sin embargo, esta noción demanda un nivel de pertenencia que las mujeres y muchos hombres oprimidos no poseen en la práctica. Esto torna imperativo plantear reivindicaciones específicas, como las que tienen que ver con los derechos de las mujeres y de la niña que deben ser asumidos como parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales.**

Igualdad/reconocimiento de la diferencia

La lucha de las mujeres por la igualdad consistió, en un primer momento, en demandar leyes y políticas ciegas al sexo, es decir, que no hicieran consideración alguna al respecto, como una forma y un requisito para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. En el contexto de sociedades en las que por muchísimos años se legitimó y justificó la desigualdad y la inferioridad de las mujeres, esta demanda por la igualdad jurídica o formal, constituyó un paso fundamental. Un claro ejemplo de ello fue la conquista de las mujeres del derecho a elegir y ser elegidas, derecho que las leyes vedaron expresamente por años.

Con el paso del tiempo, la conquista de igualdad jurídica y de derechos probó ser un requisito necesario pero insuficiente para lograr la igualdad real. De alguna manera, ello suponía creer que otorgar a las mujeres los mismos derechos de que gozan los hombres se cumplía con el principio de igualdad. A la demanda de un trato igual se sumó entonces la demanda por leyes y políticas que expresamente prohibieran la discriminación por razones del sexo. Sin embargo, las costumbres, los valores y los patrones socioculturales siguieron constituyendo un fuerte obstáculo a la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres.

Hoy en día, sin menoscabo de la igualdad jurídica y de derechos lograda, el énfasis y el foco no son exclusivamente el “trato igual” sino, por el contrario, el trato diferente para mujeres y hombres. Se demandan leyes y políticas sensibles al género. Es a todas luces evidente que las leyes, políticas y proyectos supuestamente “neutrales” al sexo, es decir, que no consideran las situaciones y condiciones tan diferentes que en la práctica viven mujeres y hombres, conducen con frecuencia a resultados desiguales. Existe consenso de que cuando el punto de partida es asimétrico y las condiciones desiguales, esas políticas y medidas no son neutrales. Alda Facio, una conocida jurista latinoamericana, nos dice:

Si reconocemos que las mujeres y los hombres vivimos en condiciones distintas y desiguales (...), es obvio que tendremos necesidades diferentes y por ende, una ley que parte de que somos iguales, que nos trata como si estuviéramos en igualdad de condiciones, no puede menos que tener efectos discriminatorios. Siempre habrá desigualdad cuando dos seres formados de acuerdo a una concepción de género que los hace desiguales, se enfrenten con una legislación “unisex” que se pretende neutral en términos de género. (Facio; 1 992:81)

Se ha llamado Políticas de Diferenciación para la Igualdad, a aquellas que reconocen que no todas las personas se encuentran en una misma situación y que tratan en forma distinta a quienes viven una situación de desigualdad, con el fin de disminuir las distancias económicas, culturales, sociales y políticas entre los miembros de una sociedad. De lo que se trata es de dar un trato distinto para acceder a una mayor igualdad.

Las medidas que, a partir de reconocer una situación diferente, desigual e injusta, se adoptan para reducir una desigualdad se conocen como acciones afirmativas. Con éstas se busca compensar y remover las barreras sociales, económicas y políticas que la cultura de subordinación y discriminación sigue interponiendo para el logro de la igualdad real.

Cuerpos normativos y legales que consideran el sexo de las personas y no establecen distinción alguna entre la situación de mujeres y hombres no son, necesariamente, más igualitarios y equitativos. A menudo, personas y organizaciones se enorgullecen de brindar a las mujeres el mismo trato, sin tomar conciencia de que en ello radica el problema y que ello es posiblemente fuente de desigualdad.

Las políticas y medidas “neutrales” perjudican a las mujeres, porque en su formulación lo masculino sigue siendo el parámetro de lo humano y porque suponen que se trata de que las mujeres “se igualen” a los hombres. La igualdad no debería implicar que las mujeres nos comportemos como hombres, ni tampoco eliminar las diferencias entre los sexos, sino eliminar lo masculino como paradigma de la igualdad. Partamos de reconocer que tan diferentes y semejantes son las mujeres con respecto a los hombres, como diferentes y semejantes son los hombres con respecto a las mujeres. Es decir, se trata de entender que las mujeres y los hombres somos IGUALMENTE diferentes.

Pero debemos evitar a toda costa que reconocer las diferencias tenga como resultado enfatizar y continuar legitimando los estereotipos, la desigualdad y la división sexual del trabajo. Establecer las diferencias debe tener el sentido estratégico de vencer las desigualdades.

Este abordaje, sin embargo, implica riesgos. Como bien lo destaca Alda Facio:

El problema es que si las mujeres decimos que somos diferentes y que, por lo tanto, esa diferencia debe ser tomada en cuenta por la ley, al instante nos damos cuenta que es precisamente nuestra diferencia la que provoca nuestra desigualdad. Pero si decimos

que somos iguales y que por lo tanto la ley no debe tratarnos diferentemente, también al instante nos damos cuenta que el trato igualitario que hemos recibido es el que provoca la desigualdad. (Facio; 1 995:s.n.p.)

La discusión sobre la diferencia e igualdad, social o natural, de mujeres y hombres es una discusión metafísica, es decir, que no tiene forma de comprobación empírica. Frente a ese dilema, la autora citada propone utilizar la definición de “discriminación contra la mujer” establecida en la Convención para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer –CEDAW- en la medida en que constituye una nueva concepción de la igualdad entre los sexos que se fundamenta en que mujeres y hombres son igualmente diferentes. La definición no dice que para eliminar la discriminación se debe tratar a la mujer igual que al hombre. Facio nos dice que la definición permite interpretar que es discriminatorio TODO trato que tenga por resultado la desigualdad lo que quiere decir que si una mujer se le da un trato idéntico al del hombre y ese trato la deja en posición inferior, ese trato en sí es discriminatorio aunque su objetivo haya sido la igualdad. (Facio; 1 995:s.n.p.).

De acuerdo con la misma autora la definición de discriminación establecida en la CEDAW es fundamental por tres razones (Facio; 1 995:s.n.p.):

- Una acción, ley o política será discriminatoria si tiene por resultado la discriminación de la mujer.
- Es lo que legalmente se debe entender por discriminación.
- Abarca todas las esferas, de manera que incluye también el campo cultural y doméstico, y no sólo las discriminaciones que tienen lugar en la llamada esfera pública.

La propuesta es concentrarnos en crear una igualdad de resultados para todas las personas:

**Quienes creemos en la igualdad, y por ende en la de los sexos, deberíamos luchar por una sociedad nueva y un derecho nuevo basado en que las personas, y por ende, las mujeres y los hombres, somos igualmente diferentes e igualmente semejantes y que ni nuestras diferencias ni nuestras semejanzas deberían ser una razón para que nos dominen y exploten a otras. (Facio; 1 995:s.n.p.)**

El reconocimiento de la igualdad jurídica, como principio de aplicación universal, constituyó una conquista fundamental para la humanidad. Sin embargo, muchos

instrumentos de protección internacional y nacional no incluyen la especificidad de las mujeres.

Eso presupone que nuestra identidad y necesidades específicas como mujeres está sobreentendida e implícita en ese modelo masculino y, al estar subsumidas en él, nuestra situación específica no está explicitada, ni es visible, lo que impide su reconocimiento.

Es importante tener presente que tan distinta es la mujer del hombre como el hombre es diferente de la mujer y que el no reconocimiento de esta diferencia con, intención o no, propicia la discriminación, entendida como tratar distinto lo que es igual, pero también tratar igual lo que es diferente.

Partiendo de esta premisa es que para el movimiento de mujeres vinculado al trabajo en derechos humanos, ha sido tan importante el reconocimiento a nivel internacional de que los derechos de las mujeres sean reconocidos como derechos humanos.

Tal vez conviene detenernos en esta afirmación, pues probablemente algunas personas pudieran preguntarse por qué se busca un reconocimiento de estos derechos como derechos humanos. Es importante, entonces, hacer la aclaración de que los derechos de las mujeres reivindican la lucha contra diversas formas de discriminación y violencia de género que la sociedad muchas veces legitima. Parten del reconocimiento de las diferencias entre los sexos y plantean la necesidad de incorporar los problemas, vivencias y demandas de las mujeres, pues las interpretaciones que se hacen de cada derecho excluyen sus experiencias y sus derechos como humanas y se desvirtúan constantemente como resultado de prácticas culturales, jurídicas y sociales, que se sustentan en concepciones que subordinan la mujer al varón y a la familia, negándole con ello el derecho a la individualidad como persona.

Esta reconceptualización de los derechos humanos es polémica y plantea un debate que aún continúa, pues algunos teóricos y activistas de los derechos humanos, argumentan que la referencia a hombre es exclusiva de las necesidades de hombres y mujeres.

### Público y privado

La construcción del sistema sexo-género, se relaciona estrechamente con la división sexual del trabajo en la que lo público es reservado a los hombres y la esfera privada es el espacio natural de las mujeres. Pero la distinción no ha sido sólo espacial. También se estableció una distinción entre los asuntos públicos en los que el Estado, las leyes y

las políticas tenían competencia y lo que se entendió como asuntos privados fuera del alcance de la acción estatal, la justicia, las leyes y las políticas.

En efecto, para el pensamiento político liberal, vigente hasta nuestros días, una preocupación central fue y sigue siendo proteger al ciudadano de las arbitrariedades del Estado, lo cual se expresa en la fuerte defensa de las libertades individuales y la privacidad. De manera que el mundo privado, espacio natural de las mujeres, quedó sujeto a regulaciones y arreglos privados fuera del alcance de la ley.

Se constituye así el ámbito privado de la familia como uno de los espacios sobre el que ha habido más resistencias para considerar como un asunto legítimo de los derechos humanos. Lo que sucede de la puerta para adentro ha sido protegido por el derecho a la privacidad. Muchas de las relaciones y los actos que tienen lugar en el espacio privado de la familia y la domesticidad están sujetos a regulaciones y arreglos fuera del alcance de la concepción y práctica de los derechos humanos. No es casual que así sea; es el espacio asignado socialmente a las mujeres.

Charlotte Bunch, activista de los derechos humanos de las mujeres y destaca la violencia contra la mujer como un ejemplo revelador, pues pone de manifiesto la naturaleza política de este abuso, la cual no es una violencia fortuita: el factor de riesgo es ser mujer. Agrega que, contrariamente al argumento de que dicha violencia es sólo personal o cultural, es profundamente política, pues es el resultado de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegios establecidas entre hombres y mujeres.

Por eso plantea que la opresión femenina debe ser vista como una opresión política e incluir la discriminación sexual y la violencia en contra de las mujeres en la agenda de los derechos humanos, y asumirlas como una realidad política contruida y, por lo tanto, con posibilidades de ser modificada hacia interacciones más justas entre hombres y mujeres.

## Bibliografía

1. Acosta, Gladys. **Los derechos humanos de las mujeres en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas.** 1 996. En *Diversidad en Beijing. Una experiencia de participación.* IIDH.
2. Amprós, Celia. **Hacia una crítica de la razón patriarcal.** 1 985. Madrid, Editorial Anthropos.
3. Bunch, Charlotte. **Hacia una Re-visión de los derechos humanos.** En *La mujer ausente. Derechos Humanos en el Mundo.* 1 991. Santiago, Ediciones de las Mujeres N° 15. ISIS Internacional.
4. Camacho, Rosalía; Lara, Silvia; Serrano, Ester. **Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: Un mecanismo de acción afirmativa.** 1 996. San José, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
5. Cobo, Rosa. **Fundamentos del Patriarcado Moderno. Jean Jacques Rousseau.** 1 995. Madrid, Colección Feminismos N° 23. Ediciones Cátedra.
6. Facio, Alda. **Sexismo en el derecho de los Derechos Humanos.** En *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo.* 1 991. Santiago, ISIS Internacional. Ediciones de las Mujeres N° 15.
7. Facio, Alda. **Cuando el género suena cambios trae. Metodología para el análisis de género del fenómeno legal.** 1 992. San José, ILANUD.
8. Facio, Alda. **De qué igualdad se trata.** Parte final de una ponencia presentada en varios foros en 1 995. San José, Mimeo.
9. Jónasdóttir, Anna. **El poder del amor ¿Le importa el sexo a la democracia?** 1 993. Madrid, Colección Feminismos. Ediciones Cátedra.
10. Lagarde, Marcela. **Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia.** 1 997. Madrid, Horas y HORAS la editorial. Segunda Edición.
11. Lara, Silvia. **¿Trato igual o diferencial?** En *Otra mirada.* Año 1, N~5. 1 997.

San José, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

12. Méndez, Juan. **La universalidad de los derechos humanos**. XVI Curso Interdisciplinario. 1 996. IIDH.
13. Pacheco, Gilda. **Género y derechos humanos**. 1 997. IIDH.
14. Molina Petit, Cristina. **Dialéctica feminista de la ilustración**. 1 994. Madrid, Editorial Anthropos.
15. Pateman, Carole. **El contrato sexual**. 1 998. Madrid, Editorial Anffiropos.
16. Pateman, Carole. **The Disorder of Woman**. 1 989. Stanford University Press.
17. Puleo, Alicia H. (editora). **La ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el siglo XVIII**. 1 993. Madrid, Editorial Anthropos.

---

¿Cómo se la logrado la inclusión de las  
mujeres en el derecho de los derechos humanos

---

En 1993, la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, adoptó el siguiente artículo: “los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”. (Declaración de Viena, art. 18.)

#### 1. De los Derechos del Hombre a los Derechos Humanos

Esta conquista del movimiento de mujeres del mundo por lograr el reconocimiento explícito de la comunidad internacional y de los gobiernos, de que sus derechos hacen parte inalienable de los derechos humanos, es el resultado de un largo proceso que tuvo inicio en el siglo XVIII y que se consagra de manera institucional en 1948 con la Declaración Universal, por parte de la recién creada Organización de las Naciones Unidas.

Se le debe Eleanor Roosevelt y a un pequeño grupo de mujeres que formaban parte de las delegaciones de los países a la ONU (entre ellas una dominicana, Minerva Bernardino) el haber renovado el interés y la presión ejercida por otras mujeres para cambiar la denominación de Derechos del Hombre por Derechos Humanos.

Muchos y muchas pueden preguntarse el por qué de ese cambio. El cambio era necesario para hacer evidente que el concepto de derechos del hombre sólo se refería a los hombres y excluía a las mujeres. Que hombre no es una categoría universal abarcadora de todos y todas, sino que representa principalmente a los seres humanos del género masculino, sus percepciones del mundo y sus valores. El cambio de denominación significaba, por lo menos, dos cambios filosóficos y políticos:

- la denominación en plural vuelve a los derechos incluyentes e implica que la categoría humanos abarca los dos géneros; que el género femenino es parte de lo humano;
- la denominación en neutro significa que los hombres dejan de ser el referente que representa a la humanidad; que lo masculino ya no es sinónimo de lo humano. (Lagarde 1 996).

Sin embargo, esta modificación nominal no solucionó el problema de invisibilidad de las mujeres en los derechos. La mayoría de las personas, incluso las más cultas e instruídas, continúan identificando a la humanidad con el hombre y con el género masculino, considerando que las diferencias entre unos y otras no son tan importantes como para requerir nombrar lo femenino y a las mujeres en el concierto de los derechos. Consideran que la semejanza es igualdad cuando, en la realidad, encubre las desigualdades.

El peso de los valores de la cultura patriarcal que nos sobreidentifica a las mujeres con los hombres y sus símbolos (el lenguaje, las normas y leyes, la autoridad, el ejercicio del poder) ha permitido que el concepto de humanidad siguiera encubriendo la dominación masculina y la subordinación del género femenino, al pretender que lo humano abarca a todos y a todas.

Una lectura de los derechos humanos, a la luz de la reivindicación de las mujeres por estar explícitamente incluidas en los mismos y asegurada su aplicación, nos informa que los derechos humanos surgen y se van construyendo en un esfuerzo por cambiar las relaciones sociales y, entre ellas, las que se establecen entre hombres y mujeres. Por transformar el mundo de dominación de clase, de género, de raza y etnia, en un mundo de igualdad de derechos y respeto a las diferencias. Por asegurar la democracia en las relaciones de género como el ámbito primero y más directo -desde el nacimiento de cada ser humano- de las relaciones sociales.

## 2. Diversidad y paridad en los derechos humanos

Esta visión abarcadora de los derechos humanos y de una posible “nueva conformación humana”, como la denomina Lagarde (Ibid: 88), conlleva dos principios filosóficos altamente transformadores para los seres humanos y humanas: la diversidad y la paridad en la diferencia.

Las mujeres han venido explicando la importancia que estos conceptos y principios tienen para ellas, en la medida en que comparten con otros sujetos sociales condiciones de

discriminación, por el hecho de no hacer parte del referente ideológico de lo humano: masculino, de raza blanca, adulto y heterosexual. O sea, que ellas, la mitad de la población, conocen y comparten el alto costo de ser diferentes y, sólo en tanto los derechos sean explícitamente recuperados para todas y todos, en su amplia diversidad, se evitará que continúen existiendo en el planeta seres a los que no se les posibilita acceder a esos derechos.

Reivindicar la paridad en la diferencia es una forma de desenmascarar la aparente igualdad de los humanos, a pesar de su evidente desigualdad histórica y social. Paradójicamente, la cultura patriarcal resalta las diferencias consideradas “naturales” entre hombres y mujeres, como justificación de la desigualdad y la subordinación de las humanas, al mismo tiempo que utiliza el concepto de igualdad para designar la semejanza que tenemos en tanto seres de la especie humana, encubriendo así las desigualdades tan claramente denunciadas y diagnosticadas. Es por ello, que las mujeres han buscado darle contenidos nuevos a los conceptos de igualdad, equidad y paridad, para apropiarse también de los derechos humanos, convirtiéndolos en derechos de las humanas y de los humanos.

### 3. Mandatos y mecanismos que amparan los derechos de las mujeres como parte sustantiva de los derechos humanos

En esa búsqueda, el movimiento de mujeres inició la década de los noventa con una gran movilización de preparación -a nivel nacional, regional e internacional- para asegurar su participación en el evento más importante sobre los derechos humanos y para recolectar más de un millón de firmas, exigiendo a la II Conferencia Mundial de los Derechos Humanos que sus derechos fueran considerados derechos humanos, que el espacio privado, y doméstico en el que se desenvuelven miles de millones de mujeres fuera también cubierto por los derechos humanos.

Pero esta movilización no fue un hecho fortuito. Estuvo antecedida, en los últimos cuarenta años, por una serie esfuerzos de cabildeo, de presiones y de grandes logros en el ámbito internacional, que incluyen: convenciones, declaraciones, mecanismos institucionales de vigilancia y tutela, entre los cuales merece la pena nombrar a las Defensorías y Procuradurías y, en su interior, a las Defensorías de la Mujer.

Se citan aquí los más destacados, en orden cronológico:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) que, en la definición de discriminación, aclara que es “ toda distinción o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento , goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la esfera política, económica, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (El destacado es nuestro). Esta Convención ha sido ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe.
- El Comité para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (1982) que recibe informes de los países sobre la aplicación de la Convención pero que, a diferencia de otros comités que vigilan el cumplimiento de tratados internacionales, no tiene la facultad de resolver quejas individuales. Por ello, las mujeres están trabajando actualmente para la adopción de un Protocolo Facultativo de la Convención que faculte al Comité a recibir denuncias individuales y le asigne otras facultades de tutela.
- La Recomendación No. 19 del anterior Comité que aclaró que la violencia contra la mujer “es una forma de discriminación” (1992).
- La Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (Viena 1993). La presión de las mujeres, expresada en un proceso de movilización nunca antes conocido, para pedir a la conferencia que se pronunciara explícitamente en favor de sus derechos humanos, condujo al artículo 18 de la Declaración, que aclara que:

“los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.

A su turno, la Conferencia introdujo en el Programa de Acción una sección dedicada a la “Igualdad de Condición y Derechos Humanos de la Mujer”, en la cual se hace énfasis en las acciones orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres en la vida pública y privada, a eliminar el acoso sexual y todas las formas de explotación y trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y considerar de mayor peso los derechos universales frente a prácticas tradicionales o normas consuetudinarias que tengan consecuencias perjudiciales para las mujeres. Se

recomienda que la cuestión de la mujer y los derechos humanos se incluya en la vigilancia que concierne a los órganos de gobierno y organizaciones regionales e internacionales.

- Como resultado de lo anterior, se creó la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer (1 993), que tiene como mandato buscar y recibir información sobre violencia contra la mujeres, sus causas y consecuencias, y responder efectivamente a tal información; recomendar medidas para eliminar la violencia y sus causas, y remediar las consecuencias. La Relatora puede, además, recibir denuncias individuales y exigir la respuesta del gobierno respectivo.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belén do Pará - 1 995). Hasta 1 996 había sido ratificada por 25 países de la región. Esta Convención tiene la importancia de ser el primer instrumento legal internacional que:
  - a) reconoce el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia y
  - b) establece que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos. (Camacho 1 998)

Así como para obtener resultados en la Conferencia de Viena, las mujeres se movilizaron persistentemente, recolectando firmas y preparando propuestas, en este caso, cientos de mujeres víctimas de la violencia rompieron su silencio y con valentía aportaron sus testimonios para convencer de la necesidad de aprobar la Convención.

La Convención es valiosa también porque adopta una definición amplia de lo que constituye violencia contra la mujer, incluyendo la que ocurre en el ámbito privado y no sólo en el público, y establece mecanismos de protección a los derechos que allí se contemplan. (Ibid)

- La Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1 995) que aboga porque todos los organismos de Naciones Unidas, y no sólo los organismos específicamente constituidos para mujeres, actúen efectivamente en asegurar los derechos humanos de las mujeres (Mariner 1 997). “Los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas deben constituir parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los Derechos Humanos”.

En concreto, la Plataforma recomienda que haya una mayor cooperación entre órganos generales de los derechos humanos, tales como la Comisión de Derechos Humanos, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y órganos especializados como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, y que los primeros incluyan en sus investigaciones e informes, las violaciones de derechos relacionados con la condición de género. Se advierte también sobre la escasa participación de mujeres en los comités y grupos de trabajo del sistema de Naciones Unidas encargados de velar por el cumplimiento de los mandatos relativos a los derechos humanos. (Mariner 1 997).

El anterior conjunto de mandatos y mecanismos del sistema de Naciones Unidas, constituye un claro respaldo sobre el cual se asienta el trabajo de las Defensorías de la Mujer y del cual deben hacer uso los organismos miembros de la Federación de Ombudsman para quienes aplican las recomendaciones arriba señaladas. En este contexto, adquiere la mayor importancia la Declaración de Toledo emanada de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Comisionados y Presidente de Comisiones Públicas de Derechos Humanos (FIO).

- La Declaración de Toledo especifica que los Ombudsman americanos acuerdan “incorporar en sus respectivas instituciones, un área o sección, en la medida de lo posible, que se ocupe de forma específica de los derechos de la mujer..” e incluye un acápite dedicado a los derechos de las mujeres en el cual se recomiendan diez iniciativas orientadas a “contribuir al logro de la materialización de los derechos legales y humanos de las mujeres” que se refieren a:
  1. El establecimiento de una instancia institucional específica;
  2. la inclusión de la perspectiva de género en la supervisión de los actos de la administración y de los derechos humanos;
  3. la ejecución de programas de capacitación para la introducción del enfoque de género en el tratamiento de quejas y denuncias;
  4. el establecimiento de tipologías de los derechos específicos de las mujeres y de las violaciones de los mismos;
  5. la reformulación de instrumentos y procedimientos;
  6. la distribución equitativa de hombres y mujeres en los puestos de trabajo;

7. los vínculos entre los Ombudsmen y las instancias organizadas de la sociedad civil;
8. el establecimiento de una Red de Defensorías Adjuntas o instancias responsables de los derechos de la mujer;
9. la promoción y apoyo a acciones positivas, como mecanismos de defensa del derecho a la no discriminación;
10. el apoyo a los organismos internacionales encargados de velar por la eficacia del Derecho al Desarrollo de todos los individuos y la conveniencia de que la ONU y los organismos regionales correspondientes otorguen a los defensores de derechos humanos un estatuto específico que les permita actuar con autonomía en los foros internacionales sobre el tema.

Debe recordarse que, en tanto las mujeres constituyen la mitad de la población del mundo y, desde las más diferentes posiciones sociales, sufren situaciones de discriminación, la protección a sus derechos apela a mandatos contenidos en múltiples convenciones y principios fundamentales del derecho internacional (Romany 1 997) y requiere no sólo de medidas explícitas, como las ya señaladas, sino de una “mirada o enfoque de género” por parte de las personas y organismos que tienen la responsabilidad de promover, vigilar y tutelar los derechos humanos. Para facilitar la adquisición de ese enfoque de género y, en consonancia con la Declaración de Toledo, se desarrollan los módulos de la presente Guía.

## Bibliografía

1. Lagarde, Marcela . **Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas.** 1 996. En Estudios *Básicos de Derechos Humanos* IV. IIDH. San José, Costa Rica. PP. 86-125.
2. Romany, Celine. **Los derechos de la mujer: Hacia una mejor utilización del Sistema de Naciones Unidas.** 1 997, En *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. San José, Costa Rica. pp. 41-59
3. Camacho, Rosalía Módulo 6: **Las Convenciones Internacionales.** 1 998. Versión preliminar para un material de capacitación preparado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Programa Mujer y Derechos.
4. Campillo, Fabiola. **Género, Mujer y Desarrollo, Marco para la acción del IICA.** San José, Costa Rica, 1 993
5. López, Cecilia y Campillo, Fabiola. **Problemas Teóricos y Operativos para la ejecución de una Política para Mujeres Campesinas.** En *Mujer y familia en Colombia*, Elsy Bonilla, Compiladora, Ed. Plaza y Janés, 1 985.
6. Mariner, Joanne. **Utilización de los instrumentos y mecanismos de las Naciones Unidas para proteger los derechos de la mujer.** 1 997. En *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres*. San José, Costa Rica. PP. 75-97

---

Elementos de un proceso de insitucionalizac  
de la perspectiva de género

---

1. Institucionalizar: un proceso, no un producto

En los últimos años hemos conocido un amplio movimiento que presiona por integrar en los marcos institucionales vigentes y en las estructuras burocráticas en funcionamiento, una perspectiva de género, una mirada o enfoque que permita analizar la realidad que se intenta transformar - en aras de la equidad y el desarrollo -, a través de las relaciones de género. Un claro interés del movimiento de mujeres, expresado en las diferentes Conferencias Mundiales de la Mujer, ha sido el de estar en la agenda central del desarrollo, en los ámbitos en que se toman decisiones y en las estructuras que hacen operativas las políticas de desarrollo (centros, programas y proyectos). Esto es, estar presentes en el ámbito institucional, pero intentando salvaguardar la autonomía de sus procesos y reivindicaciones.

El recorrido (a niveles nacionales e internacionales, del sector público y de las ONGs) va desde un modelo de creación de pequeñas unidades de la mujer, hasta los intentos actuales de integración y coparticipación más orgánica en las estructuras organizacionales. En este proceso se han aprendido lecciones que vale la pena considerar.

La primera de ellas es que la institucionalización es un proceso de mediano plazo, que incide en el conjunto de la planificación y operación de toda organización y que, precisamente por ello, no se resuelve con la sola creación de una nueva estructura que dé espacio a una unidad técnica para manejar los asuntos de mujeres y género. Como bien lo plantea Caroline Moser “Fue políticamente ingenuo por parte de las mujeres creer que la creación de una nueva estructura institucional aseguraría la institucionalización de una nueva manera de planificar.....” (1 993).

La segunda lección es que ese proceso, en tanto implica una mirada distinta sobre los problemas y sus soluciones, así como cambios en las relaciones sociales entre hombres y mujeres, involucra a muchas y muy distintas personas de la organización en la que se pone en marcha la institucionalización. No es un proceso exclusivo para la unidad de la mujer, ni para la especialista del tema, ni para la oficina de recursos humanos. Es algo que, en la mayoría de los casos, atañe a todos los ámbitos institucionales (dirección, planificación, investigación, ejecución, administración de recursos humanos y financieros, servicios a la clientela, etc.), todo lo cual lo hace más complejo.

Durante años, se intentó resolver el problema con una unidad técnica, formada por mujeres, expertas en el manejo del tema, dotadas de recursos orientados a trabajar con y para las mujeres. Sin embargo mantenían una crítica condición de marginalidad con respecto a las instancias y decisiones centrales de la organización y, en algunos casos, al tema principal de la misma. La realidad nos ha mostrado proyectos de costura o panadería impulsados por unidades de mujer en ministerios de agricultura cuya misión es mejorar producción agrícola y productividad; esta falta de sincronía entre lo que busca la organización y lo que hace la unidad de mujer resulta un complot involuntario contra el respeto del tema y su inserción institucional.

Como puede comprenderse, es iluso o tal vez políticamente muy astuto, por parte de quienes se resistían a considerar el tema como un punto central de su organización, depositar toda responsabilidad y margen de acción para inducir cambios en las relaciones de género, en una pequeña unidad ubicada en el patio trasero de la casa principal.

En un estudio realizado por Nora Galer acerca de la creación de oficinas de la mujer u otras unidades especializadas en Perú, se ha detectado lo que ella denomina un proceso de enclaustramiento y desexualización del discurso social, caracterizado porque: i) se identifica el problema de la mujer; ii) se diseña una estructura para atender dicha problemática; iii) se contrata a mujeres para que se ocupen de buscar soluciones y proponer acciones; iv) se relega el tema -y el problema- a los extramuros de la dinámica institucional y, v) se continúa en todas las otras instancias oficiales, en el diseño y formulación de políticas, ignorando la problemática de género. (Citado por Barrig 1 994)

En tercer lugar, la institucionalización va a estar condicionada por el enfoque de la política de la institución, en lo que respecta al manejo de los temas de Mujer en el Desarrollo (MED) y Género en Desarrollo (GED), en tanto el enfoque teórico del discurso va a impregnar los propósitos y papeles que se espera que mujeres y hombres jueguen.

Algunas estudiosas del tema, como Moser y Young, han identificado cinco enfoques principales para trabajar con los asuntos de las mujeres, los cuales se exponen aquí muy sintéticamente y pueden observarse comparativamente en el Cuadro resumen.

- I. Enfoque de Bienestar: Se orienta a satisfacer las necesidades prácticas e inmediatas de las mujeres, quienes son percibidas ante todo como beneficiarias pasivas, en sus roles más tradicionales de la esfera reproductiva, y cuyo ejercicio merece apoyarse y mejorarse mediante servicios de ayuda alimentaria, nutrición, capacitación en labores domésticas y planificación familiar, entre otros.
- II. Enfoque de Equidad: Las mujeres son vistas como participantes activas en el proceso de desarrollo que debe asegurar equidad. Identifica la posición subordinada de las mujeres y busca satisfacer necesidades más estratégicas, apoyando una mayor autonomía política y económica de las mujeres. Se caracteriza por intervenciones con dirección de arriba hacia abajo que, en la mayoría de las ocasiones, no cuestiona el estilo de ejercicio del liderazgo y la autoridad en la estructura organizacional.
- III. Enfoque Anti-pobreza: Menos vinculado a la equidad, este enfoque busca una redistribución con crecimiento y satisfacción de necesidades básicas. La pobreza de las mujeres es vista como un problema de subdesarrollo y no de subordinación, por lo que no se cuestiona el fundamento de las desiguales relaciones de género. Da énfasis al rol productivo y a la generación de ingresos, principalmente a través del popular modelo de pequeños proyectos productivos.
- IV. Enfoque de Eficiencia: La participación de las mujeres es una de las maneras de garantizar eficiencia y equidad al desarrollo. Se busca satisfacer necesidades estratégicas de las mujeres, en un contexto de reducción del gasto y la inversión social, que se apoya en el ejercicio de sus tres roles (productivo, reproductivo y comunitario) y en la amplia elasticidad de su tiempo.
- V. Por último, el enfoque de Empoderamiento y Autonomía, que busca empoderamiento a través de mayor autoestima, confianza y organización. Confronta los modelos de opresión locales, nacionales e internacionales y propone ir al encuentro de las necesidades estratégicas de las mujeres en un proceso movilizador, de abajo hacia arriba, que confronta la opresión y la subordinación. Es poco utilizado por los gobiernos y agencias internacionales.

Es útil discutir estos enfoques para tener conciencia de la concepción que tiene la organización en la cual se trabaja y, en concreto, de lo que se pretende institucionalizar. ¿Es una mejor atención a las mujeres, por ser marginadas, o un cambio en su condición en la sociedad y en sus relaciones, con miras a una mayor y más decidida autonomía?

Por supuesto, cada posibilidad implica características distintas del proceso institucional, las cuales marcarán la pauta de la jerarquía que se le asigne a quien lo conduzca, los recursos que se atribuyan, el rango, las funciones y el nivel de interlocución con las diferentes unidades de la organización.

## 2. Componentes del proceso de institucionalización de la perspectiva de género

Una vez que se haya aceptado que la institucionalización es un proceso de mediano plazo, que involucra a personas y unidades distintas, y que está influenciado por la orientación de política que tiene la organización, es el momento de considerar los componentes más evidentes de dicho proceso que, en alguna medida, tiene algo de reingeniería institucional.

Los componentes que más se relacionan con el propósito de la institucionalización son:

2.1 El de políticas, orientaciones y mandatos: Estos delimitan el territorio de acción de la organización, explican sus propósitos y razón de ser. Según el desarrollo de los elementos de equidad contenidos en ellos, será necesario hacer referencia y apoyarse en los mandatos institucionales que son positivos ante la igualdad de los seres humanos, al respeto a la diferencia y, por ello, a la equidad de género; o bien influir para la modificación de algunos mandatos o definición de la acción institucional para que se le asigne a la institución, desde su más alto nivel directivo (junta directiva, consejo de administración, asamblea general, etc.) un claro papel en cuanto a la superación de las inequidades de género y se adopte una política expresa al respecto.

Este aspecto podría ser percibido como una pretensión innecesaria, pero no lo es. En realidad, incide en la sostenibilidad del proceso de institucionalización, evitando que éste sea percibido como una “moda pasajera” o el “interés personal” del o la directora de turno y, como tal, sea eliminado con el primer cambio de autoridades. Con ello, se dota a las personas encargadas de liderar y coordinar el proceso del

respaldo político e institucional necesario para promover los cambios que la integración de una perspectiva de género acarrea.

Por otra parte, al integrarlo en los mandatos de la institución, varias unidades técnicas se ven orgánicamente involucradas en el logro de ese propósito y en la rendición de cuentas correspondiente.

- 2.2 La creación de una estructura de apoyo: Éste es uno de los componentes más polémicos del proceso de institucionalización porque, por una parte, concentra las expectativas -incorrectas, por lo demás- de que resolviendo la estructura se resuelve el proceso; por otra, porque no hay una receta única, sino que cada organización debe encontrar el molde que se ajuste a su propia estructura, organigrama y tradición institucional; por último, porque se debe compaginar el carácter universal de los problemas de inequidad de género y derechos de las mujeres con la especificidad de sus demandas, lo que se traduce en el debate sobre la polaridad transversalidad versus especialización.

La estructura que asuma el proceso de institucionalización es materia de discusión del Módulo 4. Sin embargo, es necesario indicar que ya se cuenta con un acervo de numerosas experiencias de institucionalización que han explorado las más diversas modalidades de inclusión en la estructura organizacional: unidad de mujer y género, asesora de alto nivel, experta/o en la unidad de planificación, mesas de trabajo formadas por puntos focales de cada unidad técnica, comisiones inter-unidades, combinación de unidad especializada para la promoción y monitoreo con ejecución delegada en todas las unidades, etc. Como criterio general, hemos aprendido que no es una tarea de una persona y que, en el estado actual de desarrollo del tema, la transversalidad entendida como la delegación de la búsqueda de la equidad de género en todas las unidades de la organización, sin un mecanismo específico de promoción, seguimiento y vigilancia, no ha funcionado en países en desarrollo.

- 2.3 La creación de conciencia y la difusión del conocimiento. La institucionalización exige hablar un idioma común con los y las colegas de la organización; despertar la simpatía, comprensión y aceptación del tema de género; activar la legitimidad técnica y política del tema, así como demostrar su claro vínculo con cualquier discurso de desarrollo que tenga pretensiones de integralidad y llegue más allá de la preocupación por el crecimiento económico.

Como se detalla en el Módulo 5, este componente considera una serie de modalidades para obtener la conciencia y compartir el conocimiento sobre el tema. Una de ellas es la de procesos de sensibilización que incluyen, desde conferencias y mesas redondas, hasta boletines y difusión de literatura pertinente.

La sensibilización permite “abrir los ojos”, despertar interés y hacer hablar al personal sobre un tema que, en algunos casos, es visto como perteneciente a territorios foráneos a la institución. Tal puede ser el caso de ministerios de economía o institutos que manejan acueductos o transporte público, donde la asociación entre el carácter social y político del tema de género y la aparente neutralidad técnica de su tema institucional (servicios, comercio, etc.) no se descubre con facilidad. En el caso de las Defensorías, este obstáculo no se presenta, dado el carácter universal que según se asume tienen los derechos humanos y su rol catalítico en la construcción de la democracia.

La otra modalidad es la de brindar capacitación para transferir conocimientos y reflexionar sobre el tema de género con el personal de la organización que se involucra en la aplicación de esta perspectiva. Como criterios generales que son ampliamente desarrollados en el Módulo 5, se destacan los siguientes:

- La capacitación no es un evento ni un momento; puede requerir un número mayor de intervenciones;
- la capacitación demanda un plan o programa que tenga claramente delimitados los objetivos, las metas y los tiempos, tratando de respetar el ritmo institucional y los tiempos de trabajo del personal y no “bombardear sin cuartel” a los miembros de la organización, porque ello puede generar reacciones negativas;
- la capacitación debe, en lo posible, “barrer” toda la estructura, es decir, cubrir al personal directivo, a los mandos medios, a las y los profesionales y técnicas y, en ocasiones, al personal administrativo;
- no es sano tener un “curso” único para todo el personal, sino moldear los contenidos y metodologías según el tipo de auditorio que se seleccione.

2.4 Dotar de herramientas y metodologías que permitan al personal de la organización pasar de la conciencia y la aceptación de mandatos a la acción, así como superar el desconcierto frente a los imperativos de introducir cambios en sus prácticas de trabajo y relaciones intrainstitucionales. Este trabajo puede ser largo y dispendioso porque implica, además: a) construir herramientas especiales sobre la identificación y transformación de relaciones de género en programas y proyectos de la organización; b) trabajar con las diferentes unidades técnicas en la revisión, ajuste y/o formulación de herramientas y metodologías de su área de trabajo específica.

A manera de ejemplo, se puede decir que una guía para la integración de la perspectiva de género en la formulación de proyectos, que procura orientaciones y listas de chequeo generales, pertenece al primer caso, mientras que una guía para adecuar los indicadores económicos que maneja y difunde la unidad respectiva del Ministerio de Planificación, pertenece a la segunda categoría y requiere de un equipo técnico que sepa no sólo de la teoría de género, sino también del manejo de las principales variables económicas.

2.5 Tener acceso y control de recursos financieros y humanos. Éste ha sido uno de los “talones de Aquiles” de la mayoría de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género o de la de mujeres en desarrollo. En cualquier caso, parece estar ampliamente extendida la percepción de que las “cosas de mujeres” son baratas - por asociación, casi tanto como el trabajo doméstico gratuito que la mayoría de ellas realiza -, que no requieren de una mayor especialización profesional y que se financian en muchos casos por la vía de solicitar recursos a la cooperación internacional, lo que las hace poco sostenibles.

Este componente demanda, por lo tanto, esfuerzo y firmeza para garantizar:

- Que se asigne un monto de recursos ajustado al plan de acción que se traza la unidad dedicada a coordinar el tema de género o al que tiene la organización en su conjunto. De acuerdo con la prevalencia de una integración más o menos transversal, la solicitud de asignación de fondos puede asumir la forma de un presupuesto autónomo y específico o la de partidas distribuidas en los diferentes rubros del presupuesto de la organización. La medida de control directo del manejo de los recursos asignados, estará dada por el nivel de transversalidad. Ver Cuadro 1.
- Que se asignen recursos regulares de la organización y que no se dependa exclusivamente de la cooperación internacional. El origen de los recursos

presupuestales con los que se financia la institucionalización de la perspectiva de género, es un excelente indicador para medir el grado de integración del tema a las prioridades de la organización.

- Contar con un equipo de especialistas de género o haber logrado capacitar a un grupo importante de especialistas de otros temas que trabajan en la organización que, en cualquiera de los dos casos, y mejor aún si están combinados, permita llevar adelante el plan de acción propuesto.
- Que en el equipo de especialistas se contrate personal que cuente con los niveles de formación profesional similares a los de sus colegas de otras unidades, de manera que se facilite la interacción en un mismo nivel de respeto y reconocimiento. Ya se sabe que, a diferencia de los hombres, las mujeres debemos demostrar que somos capaces para ganar legitimidad en espacios típicamente masculinos; esta tarea será mucho más ardua si las personas que integran la unidad especializada en la coordinación de la institucionalización de género, tienen un nivel técnico inferior a la media de sus colegas, lo cual a veces ocurre por las restricciones presupuestales a las que se somete a esa unidad.

### 3. Esferas de la institucionalización

Todo proceso de institucionalización debe cubrir los ámbitos de acción de la organización que, de modo amplio, pueden resumirse en dos:

- Interna

Se refiere a la estructura y los modelos de acción que organizan el trabajo al interior de la organización y que incluyen aspectos tales como: su misión/razón de ser; organigrama; líneas de autoridad; manejo de personal; capacidades y destrezas de la organización y sus miembros, etc. Es decir, todo aquello que corresponde al ámbito de trabajo en el que se mueven las personas que conforman la organización. Se incluye aquí el tipo de relaciones laborales y técnicas que es necesario promover, en aras de asegurar la sinergia necesaria para institucionalizar una perspectiva de género. En el caso de las organizaciones de Ombudsman (deberían denominarse Ombudsperson), se estaría refiriendo a las relaciones entre la Defensorías de la Mujer y las otras Defensorías; a la ubicación organizacional de trabajo en pro de la igualdad de género; al conocimiento de los derechos de las mujeres por parte del personal de la correspondiente organización y al desarrollo de claras actitudes de promoción, tutela y

protección de los derechos de las humanas, por parte del personal de otras Defensorías o unidades técnicas.

- Externa

Esta esfera se refiere a las actividades que la organización realiza “hacia afuera”, a la prestación de servicios o producción de bienes, a la cura de satisfacer las demandas y derechos de la población que acude a la organización y/o adquiere los bienes por ella generados. En el caso de las Defensorías y Procuradurías, se considera así al público que acude a presentar sus quejas y a pedir apoyo en la tutela de sus derechos.

En este ámbito, se requiere poner a atención a la definición de la población objeto de los servicios, a sus características y a las condiciones para acceder a las oportunidades que el servicio provee, a la capacidad del personal de la organización de atender a la población con actitudes despojadas de sesgos de género, a los instrumentos de atención al público, entre otras. Se trata, como se indica en el Módulo 5, de adecuar los procesos e instrumentos que respaldan la atención a demandantes, a una perspectiva de género que, no sólo elimine la discriminación de género, edad, raza y cualquier otra forma, sino que promueva la igualdad de derechos en el estudio y tratamiento de los casos de quejas y demandas.

Podría pensarse que estos dos ámbitos de intervención tienen una secuencia y prioridad determinada. Existe la tentación de decidir “primero ordenar la casa por dentro” y luego atender las tareas del exterior. Sin embargo, esta decisión puede no ser la más correcta, porque una manera de motivar cambios institucionales al interior es hacer evidente la inadecuación del trabajo exterior con la dinámica real de la población (por ejemplo, tratar de introducir una variedad de frijol altamente productiva en volumen de producción, pero cuya calidad es dura para la cocción, lo cual se estrella con las necesidades de las campesinas, de rápida cocción y bajo consumo de leña; o privilegiar horarios de atención al público que no son funcionales de acuerdo con la distribución de la jornada de trabajo de las mujeres). Ese tipo de inadecuación demuestra que la oferta de servicios no es neutra en términos de género. Lo mismo vale para la interpretación de la ley, la clasificación y estudio de quejas y denuncias, el dictamen de jurisprudencia que se hace en sociedades altamente imbuídas de la cultura patriarcal.

#### 4. Un falso dilema: integración transversal o programas específicos

Históricamente, el trabajo en relación con la equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres, se concretó institucionalmente en el enfoque denominado Mujer en Desarrollo (MED) que implicaba “un proyecto de naturaleza ‘integrativa’ y un discurso preocupado por el acceso de las mujeres a” (Goetz, 1995:8. La traducción es nuestra), que venía aparejado con un trabajo centrado principalmente en, con y desde las mujeres. Todo esto se tradujo, institucionalmente, en unidades de la mujer que, en la mayoría de los casos, trabajaban en el tema con bastante independencia del resto del aparato institucional, pero también con recursos escasos y poco respaldo político y su consiguiente marginamiento institucional.

Este enfoque predominó hasta mediados de los años ochenta y posteriormente dio paso al llamado Género en Desarrollo que busca una articulación más orgánica con la corriente central del desarrollo y de las instituciones que lo promueven. Aquí “la atención al tema del acceso, como inclusión numérica, es considerada insuficiente para superar la desigual asignación de valores que sostienen las opresivas relaciones de género” (Ibid: 8). Ya las Estrategias de Nairobi para el Avance de la Mujer, emanadas de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer, insistieron en la necesidad de afectar la corriente central del desarrollo y evitar quedarse en el margen con programas y proyectos limitados en tamaño y legitimidad.

Como bien lo demuestra Moser (Cuadro 1), la realidad de las experiencias de institucionalización de la perspectiva de género se ha ubicado más en estrategias combinadas, en un terreno intermedio, -con diferentes niveles de acento- entre una opción de Integración con Unidades Específicas e Incorporación Transversal. La dinámica de los dos enfoques los ha interpretado erróneamente como excluyentes y sucesivos: el primero, una vez que demostró sus inconsistencias y resultados limitados, fue percibido como malo y ya superado, por lo que tenía que dar paso al segundo en un impulso de “borrón y cuenta nueva”.

La realidad ha demostrado que estos enfoques no son totalmente excluyentes, aplicados a procesos de institucionalización, sino que pueden ser complementarios y que el nivel de instalación del segundo depende más de la experiencia previa y la capacidad de la organización para comprender las implicaciones de una perspectiva de género y aceptar los cambios que conlleva, que de la pureza conceptual del enfoque seleccionado.

Cada una de las opciones -integración especializada e incorporación transversal- conlleva ventajas y desventajas. Mientras en la primera se garantiza un alto nivel de control de los

recursos, aunque sean pocos, y de las actividades que se proponen, en la segunda se gana en sostenibilidad pero se pierde el control directo y requiere mayores capacidades de negociación y monitoreo. En el primer caso el personal que maneja el tema es especializado y logra construir experiencias exitosas y, posiblemente, de gran visibilidad; en el segundo, pocas personas tienen el grado de experticia requerido, pero muchas más pueden afectar positivamente las actividades que realizan, con una mayor conciencia de género. Es casi una competencia entre nivel de especialización y nivel de cobertura institucional, que no está aún resuelto y que requerirá tiempo para dirimirse.

**Hasta ahora, lo que parece más adecuado en la fase histórica actual es una estrategia combinada y proactiva a la incorporación transversal, pero cuidadosa en tener un equipo y unidades técnicas especializados en el tema de género, que aseguren: proveer los insumos técnicos que el resto de la organización demanda, adelantarse a los movimientos estratégicos que se requieren para construir equidad de género, dar seguimiento a los acuerdos obtenidos y las políticas adoptadas, mantener relaciones con unidades especializadas de organizaciones nacionales e internacionales y con el movimiento organizado de mujeres.**

5. ¿Cómo hacer fluído el proceso? Resolviendo bloqueos y disolviendo resistencias

Tal vez uno de los problemas más frecuentes en los procesos de institucionalización en materia de género, es la reacción de otros actores y mecanismos institucionales. Existen innumerables anécdotas sobre la resistencia masculina a trabajar por la igualdad y no discriminación de las mujeres, y también numerosas referencias a tácticas para eliminarlas. Lo importante es crear conciencia de que no se trata de un hecho ajeno al proceso de cambio, que es una reacción humana bastante natural y que desestimarla puede ser determinante en el éxito o fracaso de la inserción institucional.

En la medida en que los intentos de construcción de nuevas relaciones de género exacerbaban las reacciones adversas por parte de hombres y mujeres que perciben el cambio como amenaza a un orden supuestamente igualitario, es necesario que cualquier estrategia de institucionalización se acompañe de un proceso de reflexión sobre la resistencia que puede generar y los medios para eliminarla o, por lo menos, debilitarla.

Algunos de los mecanismos y tácticas utilizados han sido:

- Crear alianzas con hombres que tienen poder de decisión y acción, que son reconocidos como buenos cuadros técnicos y directivos y no se sienten amenazados por compartir el poder o apoyan el proceso por razones ideológicas o técnicas

(Moser,1995). Parecen ser demasiadas exigencias, pero se ha constatado que estas alianzas son útiles para ampliar el poder de convocatoria a eventos de capacitación y mesas de trabajo. También sirven para legitimar culturalmente la “importancia” de discutir un tema que puede ser percibido como un asunto de mujeres en una organización fuertemente androcéntrica, y para disminuir el carácter amenazante para muchos otros hombres.

- Legitimar el tema en una balanceada argumentación que combine elementos técnicos importantes, en el sector con el que trabajamos con elementos de justicia y equidad que le asignan el sello a la perspectiva de género. En una discusión con empresarios de un sector de la economía, por ejemplo, nuestra argumentación sobre la validez de trabajar con una mirada de género no puede limitarse a invocar sentimientos de justicia social. Necesariamente debe establecer vínculos con los argumentos técnicos más usuales en el sector. Los resortes principales de su motivación como empresarios tienen que ver con la ganancia, los niveles de productividad, la organización del trabajo, etc. Es probable que argumentando inicialmente desde esta perspectiva se amplíe el interés de quienes escuchan y, sobretodo, se sientan tranquilos por dialogar en un terreno que les es familiar, en lugar de hacerlo exclusivamente en un terreno para ellos desconocido como el de la equidad.
- Crear incentivos y sanciones. Ésta es una medida muy debatida. Aunque es cierto que la mayoría de las organizaciones y empresas cuentan con incentivos positivos para su personal (por rendimiento, por cumplimiento de horarios, por cumplir con el presupuesto aprobado, etc.), no parece tan fácil argumentar en favor de incentivos para medidas afirmativas en favor de la igualdad. Más difíciles de colocar son las sanciones negativas o aquellas que evalúan al personal por su desempeño respecto a la política de género de la organización. Tal vez crear medidas que tengan una mezcla de ambas -evaluación del desempeño, con un grado preciso de calificación que, a su vez, permita acceso a incentivos- puede ser más estimulante y efectivo. Un punto especialmente sensible en este mecanismo es la autoridad y probidad de las personas encargadas de hacer la evaluación del personal, de manera que no se perciba como peligrosa una posible “cacería de brujas” para quienes no son adeptos a la política de género. Aún no se cuenta con un número suficiente de experiencias evaluadas para medir el resultado de este mecanismo; pero no por ello se debe descartar su uso.
- Contar con una buena estrategia de comunicación y difusión de materiales, poco amenazante y altamente convincente. Invertir en la comunicación, tal como lo hacen las

empresas para acceder a su clientela y los partidos a sus electores, es algo que la bandera de la igualdad de género se merece y que respalda a las personas que trabajan en la unidad de mujer o género -según el caso.

- Construir alianzas y relaciones con instancias internacionales que juegan un importante rol en la promoción de derechos y su tutela. Tal es el caso de la propia red de defensorías de la mujer, indicada en la Declaración de Toledo, o de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, o la Comisión Interamericana de Mujeres, en lo tocante al seguimiento a la Convención de Belén do Pará. Estas relaciones permiten avanzar en el debate, conocer de casos y jurisprudencia que pueden respaldar el trabajo de las defensorías y evitar una percepción limitada y local del problema que se maneja.

Las anteriores son tan sólo algunas de las maneras de hacer fluir el proceso de integración institucional de la perspectiva de género. Lo más importante no es determinar cuál es la receta ideal, porque todo depende del tipo de organización en la que se trabaja, de su entorno y del personal que se involucre en ese proceso. Lo importante es tener en cuenta que éste es un punto estratégico que no puede evitar ser considerado.

## Bibliografía

1. Barrig, Maruja. El género en las instituciones: una mirada hacia adentro. En *Sin morir en el interno. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*. Maruja Barrig; Andy Wehkamp (editoras). Lima, Perú. PP. 75-101
2. Moser, Caroline. La institucionalización de la planificación de género. pp. 159-199
3. Ooetz; Anne Marie. The politics of integrating gender to state development processes. Trends, opportunities and constrains in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morrocco and Uganda. 1 995 UNRISD-UNDP. Occasional paper. Fourth World Conference on Women. Beijing.

---

## Una unidad especializada ubicación y funciones

---

### 1. Acerca de las estrategias

Género. ¿Quién se va a encargar del género? Esta es la pregunta clave, una vez que se ha decidido iniciar un proceso para integrar la perspectiva de género en una organización o institución. La respuesta ha ido cambiando a lo largo de las últimas tres décadas, en la medida en que las experiencias desarrolladas han mostrado diferentes posibilidades, así como sus fortalezas y debilidades. La experiencia ha ido demostrando, también, que no es posible ni conveniente establecer o adoptar “recetas”, y que no hay una sola estrategia que garantice el éxito del proceso.

La estrategia para cada organización está condicionada por un conjunto de determinaciones: el contexto específico, su tamaño, su estructura, su tradición y cultura organizacional, entre muchos otros factores.

El reto de institucionalizar la perspectiva de género exige una gran creatividad de todas las personas involucradas con el fin de identificar, de acuerdo con el contexto y la especificidad de la institución, la estrategia que mejor se ajusta a sus condiciones.

Si bien la estrategia concreta atañe a cada organización, las experiencias desarrolladas han señalado algunas estrategias u orientaciones generales que deben estar presentes en todo proceso:

- a) el establecimiento y funcionamiento de una “unidad específica y especializada en asuntos de género” dentro de la estructura organizacional, a la que se le encargan programas dirigidos a las mujeres/relaciones de género y la incorporación de la perspectiva de género en la institución;

- b) la definición de una política y de los procedimientos para incorporar la perspectiva de género en las todas las actividades regulares de la institución, práctica que se conoce como “transversalidad” o “mainstreaming”(1).

Como se señala en el Módulo 3, estas dos estrategias se plantearon en algún momento como excluyentes. Está claro hoy en día, que se requieren ambas. La existencia de una unidad específica sin una política para incorporar la perspectiva de género en el curso central de las políticas institucionales, generalmente conduce al aislamiento de la unidad y su ubicación en la periferia de la estructura. Por su parte, la adopción exclusiva de la “transversalidad” o “mainstreaming” como estrategia, a menudo oculta la falta de voluntad para comprometerse. Cada vez se llama más la atención sobre el peligro de que la transversalidad se convierta en invisibilidad, es decir que por estar en todas partes no está en ninguna.

A estas dos estrategias se ha sumado, más recientemente, una tercera: “establecimiento de la agenda” o “agenda-setting”, la cual surge de un replanteamiento del significado e implicaciones de incorporar la perspectiva de género en la corriente central de las políticas y las decisiones de un gobierno, institución u organización, es decir, del significado de la transversalidad y el “mainstreaming”.

En un primer momento, se trabajó con un enfoque “integracionista” según el cual se trataba de integrar o introducir en los diversos ministerios, sectores, áreas, direcciones, departamentos, etc., la consideración de los intereses y necesidades de género. La “agenda” o prioridades no se cambiaban ni eran objeto de revisión o discusión, sino que cada asunto se adaptaba o ajustaba para que contemplara dichas necesidades e intereses. Desde este punto de vista, el género es apenas un componente.

Un segundo enfoque, que la autora Rouna Jahan propone y llama “establecimiento de la agenda” o “agenda-setting”, implica la transformación de la “agenda”... del desarrollo, de la institución, de la organización, etc. (Jahan; 1995:15). En este caso, no se trata ya de “dar más tajadas del pastel a las mujeres”, sino de “cambiar la receta del pastel”. Este enfoque concuerda, además, con la idea de que la perspectiva de género constituye una visión crítica a la visión androcéntrica del mundo que, por lo tanto, supone e implica la relectura y reconceptualización de la realidad.

Ambos enfoques tienen implicaciones prácticas y políticas distintas. Así, por ejemplo, como lo ilustran varias especialistas que revisaron la política de integrar plenamente a las mujeres en

los programas de asistencia técnica de la FAO y de la ILO, el cumplimiento de éste objetivo podía seguir dos estrategias: una dar la oportunidad a las mujeres de participar y beneficiarse de los programas de asistencia técnica, tal como estaban diseñados. La otra, cambiar dichos programas para que, desde sus orígenes, fueran concebidos e implementados con el fin de beneficiar tanto a los hombres como a las mujeres. (Lotherington, A.T. et al. 1991:55-56)

La política de estrategias combinadas constituye hoy la mejor opción. Como señala Mary Anderson, quién revisó la experiencia de UNIFEM:

“El concepto de mainstreaming es hoy utilizado más frecuentemente para referirse a una estrategia comprehensiva, que involucra programas orientados a las mujeres así como la integración de las mujeres en programas existentes; actividades relativas al establecimiento de la agenda, tanto como actividades para incorporar a las mujeres en las estructuras centrales existentes.” (Anderson 1993:10-11)

Una de las principales lecciones aprendidas en este proceso es que tiene que haber responsables. La Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo –FIO- ha asumido este reto al incorporar en la Declaración de Toledo varios acuerdos e iniciativas en ese sentido. En el segundo acuerdo de la Declaración:

Acuerdan incorporar, en sus respectivas instituciones, un área o sección, en la medida de lo posible, que se ocupe de forma específica de los derechos de la mujer, impulsando tanto, en su trabajo como en la función de supervisión de la actuación de la Administración, la adopción de programas, métodos y enfoques concretos que incidan en las prácticas de protección y defensa de los Derechos Humanos.

Entre las iniciativas concretas acordadas se encuentra:

El establecimiento de una instancia institucional específica responsable de la tutela y la promoción de los derechos humanos de las mujeres, la misma que puede o no denominarse Defensoría o Procuraduría Adjunta, pero que en lo sustantivo debe responder a una concepción que incluya dentro de las actividades funcionales del Ombudsman la protección de los derechos de la mujer; que tenga una responsabilidad específica al respecto y que cuente con las “autoritas” y los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones.

Varios Ombudsman establecieron ya una instancia institucional específica, como en el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Colombia y Perú.

El objetivo de este módulo es brindar algunos lineamientos con el fin de propiciar la creación de esta unidad especializada en aquellas instituciones en las que no existen, así como revisar la ubicación, funciones, atribuciones y disposición de recursos humanos y financieros de las que ya están constituidas y funcionando.

En efecto, en las experiencias desarrolladas en distintos países y organizaciones, una de las primeras y más utilizadas estrategias, ha sido crear una “unidad especializada” a la cual se le ha encargado la tarea de desarrollar programas específicos orientados a las mujeres/relaciones de género, así como incorporar la perspectiva de género en la institución. Es indispensable contar con especialistas de género que se ocupen de la institucionalización. Es importante, sin embargo, no perder de vista que la creación y funcionamiento de una unidad especializada es sólo un aspecto de una estrategia más comprehensiva que contempla muchos otros elementos y requisitos para el éxito del proceso. Por sí mismas y en sí mismas estas instancias no garantizan el proceso de institucionalización.

## 2. Posibilidades y limitaciones

Normalmente se ha asignado a las unidades específicas la tarea de atender o desarrollar programas concretos y específicos dirigidos a las mujeres/relaciones de género, así como de encargarse de incorporar la perspectiva de género en la organización. Pero no se le ubica en la estructura jerárquica y organizativa en una posición que le permita realizar esta tarea; tampoco se le confieren las atribuciones que requiere, ni recibe el apoyo político que ello demanda de la jerarquía, ni los recursos humanos y presupuestarios que exige este mandato.

Las “unidades específicas” o “unidades especializadas” o “unidades aparte” tienen un papel fundamental como catalizadoras de los asuntos de género en la institución u organización. Pero es importante, antes de revisar cuáles podrían ser sus funciones, ubicación y atribuciones y recursos, considerar algunas lecciones que se han aprendido sobre el funcionamiento de estas instancias.

Ha sucedido, en muy distintas y variadas experiencias, que estas unidades “aparte” se encapsulan y desarticulan del resto de la institución. Se les encargan los asuntos de género - con frecuencia entendidos como asuntos de la mujer- y el resto de la institución simplemente se desentiende. En muchos casos se convierten en reductos desvalorizados, con poca legitimidad y reconocimiento, que producen además profundas resistencias burocráticas. Se les mira en la periferia y asociadas con preocupaciones marginales. Ocurre, también, que se les considera una imposición que consume recursos, en vez de un elemento y aporte estratégico para la institución. Con demasiada frecuencia constituyen instancias

subfinanciadas con serios problemas de personal, y de personal calificado. En estas condiciones, terminan haciendo tareas muy específicas y puntuales.

Esta situación tiene que ver, entre otras cosas, con la ausencia de voluntad política y de políticas claramente establecidas, así como con el hecho de que ni la institución en sí misma ni la propia unidad logran establecer la relación o el puente entre los intereses generales y estratégicos de la institución y los intereses de género que impulsa y promueve la unidad específica. Es el resultado, también, de la ausencia en la unidad de una política de alianzas con otras instancias de la institución. Todo ello, generalmente, se refleja en su ubicación en una posición periférica o subordinada, en sus limitadas funciones, atribuciones y recursos.

En estas circunstancias es permanente su lucha por legitimarse y obtener reconocimiento dentro del gobierno, la institución o la organización. La posibilidad de no reproducir estas experiencias depende de varios factores, entre los que conviene destacar:

- la clara voluntad política de la jerarquía por impulsar y desarrollar un proceso de institucionalización;
- políticas institucionales claras y decididas para el logro de este objetivo;
- la adopción de una política de estrategias combinadas, de manera que la institucionalización no se reduzca exclusivamente a la existencia de una unidad específica;
- la asignación de recursos humanos calificados y un presupuesto adecuado.

Depender de la voluntad política es una arma de doble filo. Es fundamental para impulsar una política de institucionalización. Pero también es un problema cuando se depende excesivamente de ella para actuar, porque cuando no la hay es muy poco lo que la unidad especializada puede hacer. En ese sentido es fundamental contar con la voluntad política y apoyarse en ella, sin perder de vista que de lo que se trata es de introducir la perspectiva de género en toda la institución, lograr permearla, para que el enfoque de género no dependa de la voluntad política. Mientras se llega a ello, las unidades especializadas se muestran muy vulnerables a los cambios de dirección de las instituciones. Una importante medida es establecer la existencia de la unidad específica en la ley, las normas y los reglamentos de la institución.

### 3. Lineamientos para la creación y fortalecimiento de las ''Unidades Específicas Especializadas''

En este apartado se destacan algunos lineamientos generales con el propósito de que motiven una reflexión y una discusión que conduzca a la creación o fortalecimiento de una Unidad Específica Especializada, según el caso de cada Ombudsman. Se identificaron tres ejes centrales alrededor de los cuales se propone iniciar la reflexión:

- Funciones
- Estructura y atribuciones
- Recursos

Dada la especificidad que adquieren en la práctica las definiciones alrededor de los tres ejes, en la medida de lo posible éstas se remiten a las funciones encargadas a los Ombudsman, a las experiencias que ya han desarrollado algunas Unidades Especializadas y a los mandatos establecidos en la Declaración de Toledo.

### Funciones

Si revisamos las experiencias desarrolladas por distintas organizaciones, a las unidades especializadas se les han asignado todas o algunas de estas cuatro funciones principales:

- Ejecutar

En organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las tareas del desarrollo, la función de ejecutar se refiere al desarrollo de proyectos específicos y concretos que atienden asuntos de mujeres/relaciones de género, por ejemplo en el campo. En el caso de instituciones estatales, la función de ejecutar se refiere a la labor de implementar programas concretos de la institución dirigidos a las mujeres-relaciones de género.

Si nos remitimos a los Ombudsman, la tarea de ejecutar de la Unidad Especializada se referiría a la defensa y tutela de los derechos de las mujeres por medio de la atención de casos, las investigaciones de oficio, la promoción y divulgación de derechos, entre otras actividades.

La experiencia de algunas Unidades que ya existen en algunos Ombudsman muestra que la atención de casos permite estar en contacto con las denunciantes, así como que especialistas de género identifiquen directamente vacíos en la administración pública, problemas de interpretación de las leyes y las normas, formas distintas de violación de los derechos de las mujeres. Esto permite realizar un trabajo de sensibilización de los

funcionarios y funcionarias, a propósito de la discusión que se producen alrededor de los casos.

Este tipo de funciones ha contribuido a legitimar la unidad, en razón del apoyo y reconocimiento que recibe de las mujeres, de la oportunidad de relacionarse con distintas instancias de la Administración Pública, del reconocimiento de funcionarios y funcionarias públicas, así como de los logros concretos en la defensa de los derechos de las mujeres atribuibles a la Unidad. Su legitimación, a la vez, abona el sentido estratégico de mirar con una perspectiva de género la defensa de los derechos humanos.

Cabe tener presente, sin embargo, la dificultad para desempeñar sus otras funciones (cuando se le han asignado otras), dada la cantidad de tiempo, recursos y energías que consume esta tarea y el limitado presupuesto con el que normalmente cuenta la Unidad. Se ha sugerido, también, que lo recomendable es, más bien, lograr que todas las Áreas de Defensa, Direcciones y Departamentos desarrollen la sensibilidad y las habilidades necesarias para atender los distintos casos desde una perspectiva de género, mientras que la función exclusiva de la Unidad Especializada es asesorar al más alto nivel.

Si a la Unidad Especializada se le asigna la función de atención de casos es importante definir cuáles le corresponderá conocer y tratar. Para ello es conveniente explorar distintas posibilidades, entre ellas:

- ▶ Aquellos casos en que se ha violado un derecho que aplica exclusivamente a las mujeres (derechos reproductivos, derechos relativos a su función de maternidad, algunos derechos a la salud relacionados con su sexo).
- ▶ Aquellos casos en que la violación del derecho la sufren de forma sistemática, reiterada y mayoritaria, las mujeres, como es el caso de la violencia doméstica y en la pareja.
- ▶ Aquellos casos en que, si bien mujeres y hombres gozan del mismo derecho, en su violación es determinante el hecho de que la persona afectada/denunciante es mujer, como ocurre con frecuencia en relación con el acceso de las mujeres a puestos de decisión política y a los recursos productivos (por ejemplo, tierra y crédito).

En éste último caso, sería importante valorar si conviene que sea la Unidad Especializada la que tramite el caso o si, más bien, se remite al Área de Defensa de la institución que atiende la violación a los derechos políticos y la violación de los derechos económicos, respectivamente. La decisión de remitir el caso a otra Área de Defensa tiene la ventaja de que constituye una oportunidad para desarrollar en los distintos funcionarios y funcionarias la sensibilidad y las habilidades técnicas y jurídicas para tratarlo. Ello supone, sin embargo, un estrecho trabajo de asesoramiento y coordinación con la Unidad Especializada.

- Asesorar/coordinar

Otra de las funciones es la de asesorar a la máxima jerarquía en la formulación de las políticas institucionales con el fin de que se esbocen con una perspectiva de género y, como parte de ello, asesorar sobre las políticas específicas, las estrategias y mecanismos concretos para lograr la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas, unidades, departamentos, direcciones, etc, de la organización. Como parte de esta función, en algunos casos se le ha asignado también la función de asesorar directamente a las distintas áreas, departamentos y direcciones de la organización, atribución que es fundamental formalizar. En algunos casos, la asesoría contempla, además, el diseño de instrumentos de seguimiento y verificación de la implementación de las políticas institucionales.

Esta función podría implicar brindar asesoría, a solicitud de la instancia de más jerarquía, en los casos específicos que le son especialmente señalados.

- Coordinar

Diversas experiencias muestran que es recomendable designar a personas o instancias dentro de la organización que coordinen los esfuerzos y acciones que requiere la política de institucionalizar la perspectiva de género en una organización. Es importante reflexionar sobre si conviene asignar esta función coordinadora a la Unidad Especializada, o si es preferible que la desempeñe directamente la más alta jerarquía.

En todo caso, el trabajo de las Unidades Especializadas requiere de una estrecha relación de coordinación con las distintas Áreas, Direcciones y Departamentos de la organización.

- Advocacy

El término “advocacy” se ha utilizado para nombrar la práctica de “abogar” por un interés, utilizando distintos recursos: el “cabildeo”, la negociación y otras formas de presión y mecanismos de influencia.

La defensa de los derechos de las mujeres, la lucha contra los actos que violan sus derechos y las discriminan de tantas formas distintas requiere cotidianamente un trabajo de advocacy por parte de la Unidad Especializada, tanto hacia el interior de la organización como de cara a la Administración Pública. Con mucha frecuencia, la violación de sus derechos no es simplemente un error administrativo o un problema técnico, sino un problema político que se origina en los prejuicios. Ello significa que no se repara fácilmente y que se requiere de un trabajo permanente de advocacy.

Estas funciones no son excluyentes; la combinación de todas o algunas de éstas funciones puede ser muy útil. Según el cada caso particular y las necesidades que se identifiquen, podrían establecerse otras funciones además de éstas. El objetivo es que las ideas planteadas sirvan para motivar una discusión y guiarla inicialmente, sin perder de vista que será a partir de cada experiencia y organización que se defina el marco de actuación de la Unidad Especializada.

### Estructura y atribuciones

Las estructuras de las instituciones, generalmente, se establecen sobre la base de un orden jerárquico y estrechamente ligado a ello, de competencias y atribuciones. Así, la ubicación de la Unidad Especializada en la estructura organizativa y funcional de la institución es clave. Su ubicación refleja la prioridad que significa para la institución y, además, determina las funciones que puede y debe desarrollar, las posibilidades de ejercer su función de asesoría hacia otras instancias de la institución y de coordinación con éstas, así como las atribuciones que le competen.

En este marco organizativo, caracterizado además por compartimentos administrativos que se ocupan de asuntos sectoriales, es especialmente complejo desarrollar una política transectorial. Las estructuras organizativas y funcionales de muchas instituciones no están pensadas para acciones de tipo transversal. Ello constituye una limitación y una barrera que dificulta el trabajo de la Unidad Especializada, cuando tiene como función servir de catalizadora de la perspectiva de género en la institución.

Es complejo ubicar a la Unidad Especializada en una posición que le confiera atribuciones y autoridad sobre las distintas áreas, direcciones y departamentos, con el fin de que trabajen con un enfoque de género. Esta posibilidad está dada únicamente por su ubicación como instancia asesora de la más alta jerarquía. Pero es importante considerar el caso de aquellas unidades que tiene como función no sólo asesorar, sino también ejecutar, lo que supone una ubicación diferente.

La Declaración de Toledo hace un llamado para que a las instancias específicas cuenten con “las autoridades” para llevar a cabo sus funciones. En efecto, es fundamental ubicar a la Unidad Especializada en el más alto nivel, en concordancia con las funciones que se considere fundamental que desarrolle.

La Declaración le encomienda a la “instancia específica” la tarea de “incorporar la perspectiva de género” en la institución. En efecto, es fundamental que una Unidad Especializada sirva como catalizadora de la perspectiva de género en la organización. Pero, es importante tener presente que no es posible cumplir con este objetivo exclusivamente desde allí. Dada la complejidad del proceso, los cambios institucionales que supone, las muchas instancias y personas de la organización que deben involucrarse, la necesidad de contar con atribuciones y potestades para promover cambios, condiciones que no siempre es posible establecer para la Unidad Especializada, esta tarea debe ser un mandato y una competencia de la instancia de mayor jerarquía, para lo cual la Unidad constituye un apoyo esencial. De manera que la formulación de las políticas y acciones para incorporar la perspectiva de género en la organización, el mandato para su implementación, su seguimiento y verificación deben aparecer e impulsarse desde la más alta jerarquía.

## Recursos

Uno de los principales problemas que aquejan a las Unidades Especializadas en las distintas organizaciones es la escasez de recursos humanos y financieros.

La limitación de recursos es con frecuencia un problema permanente que afecta al conjunto de la organización. Sin embargo, en el contexto de esta escasez, las unidades de género se ven especialmente afectadas. Las limitaciones presupuestarias y de personal generalmente obedecen a la poca importancia con que se mira a la Unidad; esto se refleja directamente en los presupuestos generales de la organización. Dice Caroline Moser que el presupuesto de una organización es la más clara y contundente declaración de sus políticas y prioridades.

El restringido presupuesto de las Unidades de género contrasta fuertemente, con el mandato de atender necesidades e intereses de la mitad de la población, así como con las tareas y la necesidad de recursos especializados que exige el mandato de incorporar la perspectiva de género en la organización. Un reto fundamental para la constitución de Unidades Especializadas es armonizar sus funciones y atribuciones con la asignación de recursos financieros y de personal.

La Unidad Específica es esencialmente una unidad “especializada” en asuntos de género. Ello supone que debe estar integrada por especialistas de género que le permitan efectivamente cumplir con sus funciones ejecutoras, asesoras, coordinadoras y de advocacy. En muchos casos, cuando la creación de la Unidad se asume como una imposición, se destaca a funcionarias/os sin los conocimientos, preparación y destrezas conceptuales y técnicas para cumplir la tarea. O se destaca a mujeres, bajo el supuesto que por el solo hecho de serlo sabrán trabajar con una perspectiva de género. Pero, mirar el mundo con un enfoque de género no es un asunto de sentido común. Este tipo de limitaciones dificulta la legitimación del enfoque en la organización porque no logra convencer con argumentos sólidos y bien fundamentados.

Recordemos que en la Declaración de Toledo se hace una excitativa a los Ombudsmen para que doten a las unidades específicas “de los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones”.

La tarea de crear y fortalecer una Unidad Especializada en asuntos de género en una institución no es un reto fácil, especialmente si consideramos que la gran mayoría de nuestras instituciones y organizaciones no están pensadas ni estructuradas para desarrollar políticas y acciones transectoriales/transversales. Por otra parte, no termina de comprenderse el sentido estratégico de mirar el mundo desde una perspectiva que permita conocer y visibilizar las diferencias entre mujeres y hombres.

En este propósito la Red de Defensorías de las Mujeres puede jugar un papel fundamental promoviendo un intercambio de experiencias para conocer y evaluar las ventajas y posibilidades, así como los inconvenientes y obstáculos que plantean las distintas estrategias de institucionalización de la perspectiva de género en los Ombudsmen y, especialmente, sobre el papel de Unidades Especializadas en ese reto.

Adecuación de las funciones  
Regulares de los Ombudsman

5

Proteger y defender los derechos humanos de la población frente a los actos y omisiones de la Administración Pública constituye un mandato central de los Ombudsman. Su responsabilidad de supervisión de la Administración Pública incluye dos funciones principales: 1) La función de defensa o tutela. 2) la función de promoción y educación sobre derechos humanos.

En la Declaración de Toledo, la Federación Iberoamericana de Ombudsman establece que “el trabajo, tanto en el ámbito de la supervisión de los actos de la Administración Pública como en el ámbito específico de los derechos humanos, debe incorporar y realizarse a través de una perspectiva de género”. Además, propone una serie de iniciativas dirigidas a fortalecer las funciones y acciones institucionales en materia de tutela y promoción de los derechos de las mujeres.

En este módulo se propone una serie de ideas orientadas a favorecer el desarrollo de un proceso que permita ir adecuando las funciones regulares de los Ombudsman, de manera que se realicen desde una perspectiva de género.

#### 1. Funciones de defensa y tutela

¿Qué significa incorporar una perspectiva de género en las funciones regulares?

La familia, la escuela, los medios de comunicación, la religión, etc. nos enseñan una forma de leer la realidad e interpretarla. Esa forma obedece a una perspectiva: la visión que sobre la realidad tienen los hombres o, en todo caso, una visión que no utiliza el lente de las relaciones de género. Hemos aprendido, además, que esa perspectiva es válida

para todos los seres humanos, hombres y mujeres, al punto que ni siquiera nos cuestionamos su origen y hasta dónde, en efecto, recoge objetivamente la realidad.

Desde el punto de vista con el que hemos aprendido a ver y actuar en el mundo, las relaciones de género no constituyen un elemento fundamental para interpretar y explicar la realidad. Se nos enseña que las relaciones de una mitad de la población con la otra mitad, relaciones en las que una está subordinada a la otra, no son un hecho esencial en nuestras sociedades ni condicionan su funcionamiento, por lo que no merecen ser consideradas como un factor determinante en la producción de conocimientos, en la formulación de leyes y políticas, en la definición de programas y proyectos de desarrollo, etc.

Aunque no es nueva la idea de que las mujeres y los hombres tienen tareas y responsabilidades diferentes en nuestra sociedad, para muchos y muchas es nueva la idea de que ello tiene implicaciones en la forma de ver el mundo de unos y otras, así como en la definición de sus necesidades y de sus intereses. Para muchas personas es también nueva la idea de que las leyes, el concepto y la práctica de los derechos humanos, el Estado, la Administración Públicas y las políticas públicas no consideran las relaciones de género como un factor determinante. Entonces, ¿de quién son las necesidades e intereses que recogen? Con demasiada frecuencia asumimos que son “neutrales” en término de los géneros. Es decir, que las decisiones, aunque hayan sido tomadas por hombres, no tienen “género” porque benefician o afectan por igual a mujeres y hombres. Pero como hemos visto, cuando existen diferencias y desigualdades, ninguna medida puede pretender ser neutral en sus beneficios y efectos.

Muchas personas hemos sido socializadas con una perspectiva de la realidad que no considera las relaciones de género como un factor determinante; que nos dificulta, además, reconocer las diferencias en la vida de mujeres y hombres, así como reconocer el modo cómo las relaciones de poder de unos sobre otras, determinan sus posibilidades y oportunidades distintas y desiguales para el ejercicio de sus derechos a los recursos productivos, a la salud, a la educación, a una vida sin violencia, a la toma de decisiones en el hogar y en la pareja, al ejercicio de cargos públicos y de representación política, etc. Desarrollar esta nueva visión del mundo requiere de un proceso de reeducación.

En la medida en que la realidad se nos ha presentado como “neutral” en términos de género, mujeres y hombres, tenemos a menudo dificultades para identificar y comprender cuándo la violación de un derecho se explica porque se es mujer.

Adoptar una perspectiva de género significa tener presente que las mujeres y los hombres tienen poderes distintos; que en esas relaciones las primeras viven una situación de subordinación y dominación y con implicaciones para su acceso a las oportunidades. Significa adoptar las relaciones de género como una categoría de análisis importante, valiosa, indispensable y fundamental para un análisis más objetivo y científico de la realidad. Implica reconocer que nadie mira la realidad "desde ninguna parte" y sin "perspectiva", es decir, que nunca se mira e interpreta la realidad de manera neutral.

#### Análisis de género del fenómeno jurídico

Por la naturaleza de sus funciones, el trabajo de supervisión de la Administración Pública que compete a los Ombudsmen tiene un fuerte componente jurídico. La función de Defensa o Tutela, especialmente cuando se deriva de la atención de casos, las investigaciones de oficio, la incidencia legislativa y las reformas normativas, remite casi invariablemente a mandatos legales establecidos en Convenciones y Tratados Internacionales o en las leyes nacionales, normas, reglamentos o disposiciones administrativas sancionadas formalmente.

La doctrina jurídica no reconoce como una categoría de análisis fundamental, las relaciones de género. Es decir que para el Derecho no es un hecho relevante la división de los seres humanos en mujeres y hombres. En contra de tal posición, Alda Facio señala:

Muy por el contrario de lo que se afirma en el campo jurídico, la pertenencia a uno u otro sexo es relevante, ya que es una categoría social que determina el menor o mayor poder que se pueda tener en una sociedad. (...) Y en el caso de las relaciones entre los sexos, hay uno que tiene mucho más poder y privilegios que otro, lo cual no puede ser indiferente para el fenómeno jurídico, ya que es precisamente en este campo en donde se regulan las relaciones de poder. (Facio 1992:78)

Trabajar en el ámbito jurídico con una perspectiva de género requiere adiestramiento. Sin pretender agotar todos los aspectos que el mismo debe contemplar, se comentan dos elementos fundamentales:

- Reconocer el androcentrismo y el sexismo en las leyes aparentemente neutrales
- Componentes del fenómeno jurídico

## El sexismo en las leyes

Estamos tan acostumbradas/os a ver e interpretar el mundo desde la perspectiva androcéntrica, que debemos hacer un gran esfuerzo por detectar los sesgos de género en las leyes.

A continuación se recogen algunas de las principales formas en que se manifiestan los sesgos sexistas en el fenómeno jurídico<sup>(1)</sup>:

**Androcentrismo:** Se da cuando un estudio, un análisis o investigación se enfoca desde la perspectiva masculina únicamente, presentándola como central a la experiencia humana, y por ende, como la única relevante.

**Ginopia:** La imposibilidad de ver lo femenino o la invisibilización de la experiencia femenina.

**Sobregeneralización:** Se da cuando un estudio, teoría o texto sólo analiza la conducta del sexo masculino pero presenta los resultados, el análisis o el mensaje como válidos para ambos sexos.

**Sobreespecificidad:** Es la otra cara de la moneda y consiste en presentar como específicos de un sexo ciertas necesidades, actitudes e intereses que en realidad son de ambos sexos.

**Insensibilidad al género:** Se presenta cuando se ignora la categoría de género como una categoría de análisis socialmente importante y válida; es decir, cuando no se toman en cuenta los distintos lugares que ocupan los hombres y las mujeres en la estructura social, el mayor o menor poder que detentan por ser hombres o mujeres, etc.

**Doble parámetro:** Es similar a lo que conocemos como doble moral. Se da cuando la misma conducta, una situación idéntica y/o características humanas son valoradas o evaluadas con distintos parámetros o distintos instrumentos para uno y otro sexo.

**Deber ser para cada sexo:** Consiste en partir del supuesto de que hay conductas o características humanas que son más apropiadas para un sexo que para el otro.

**Dicotomismo sexual:** Consiste en tratar a los sexos como diametralmente opuestos y no con características semejantes.

Familismo: Consiste en la identificación de la mujer-persona humana con mujer-familia; es hablar de las mujeres y relacionarlas siempre con la familia, como si su papel dentro del núcleo familiar fuera lo que determina su existencia y por ende sus necesidades y la forma como en que se la toma en cuenta, se la estudia o se le analiza.

Estas distintas formas en que se expresa el sexismo en las leyes no siempre son distinguibles y, por lo general, aparecen fuertemente interrelacionadas.

Componentes del fenómeno jurídico

Margaret Schuler, una conocida jurista, plantea que el Derecho o el fenómeno jurídico abarca tres componentes:

- El componente sustantivo: las leyes y normas escritas, es decir, la letra de la ley.
- El componente estructural: las instituciones que las promulgan, las aplican y las tutelan, así como los contenidos que emanan de las interpretaciones que los y las funcionarias hacen de ellas.
- El componente político-cultural: las actitudes y el conocimiento que la gente tiene sobre las leyes escritas y las instituciones, así como sobre los contenidos que da a principios y valores tales como la igualdad, la discriminación, los derechos humanos, etc. (Facio 1992:88-89). Sobre la importancia de distinguir estos tres componentes del fenómeno jurídico nos dice Alda Facio:

... en cada uno de los tres componentes vamos a encontrar leyes. En el componente formal-normativo, para que las leyes existan y sean reconocidas como tales, tienen que estar escritas y formalmente promulgadas. En otro, el componente estructural, las leyes existen aunque no estén reconocidas como tales cuando emanan del contenido que les den las instituciones que formalmente han sido establecidas para crear, aplicar o interpretar las leyes. En el tercero, las leyes no dependen para su vigencia, eficacia o efectividad de que sean formalmente promulgadas por una Asamblea Legislativa o interpretadas por una Corte formalmente creada, sino que son aquellas que la gente cree que existen y por tanto obedecen. El que una ley se encuentre en el componente político-estructural y no en el formal-sustantivo no la hace menos ley. Es más, en algunos casos puede ser igualmente eficaz y/o efectiva produciendo contradicciones, o en otros casos, puede ser hasta más efectiva

y eficaz que las leyes escritas del componente formal normativo. (Facio 1 992:89)

Estos tres componentes se conjugan y determinan dialécticamente al punto de que no se pueden conocer ni comprender los alcances y los efectos de una ley y las causas de su incumplimiento si no se consideran los tres componentes. En la defensa y tutela de los derechos humanos de la población frente a los actos de la Administración Pública es fundamental contemplar no sólo la norma o la ley escrita, sino también las interpretaciones y los contenidos que las instituciones le atribuyen y que se convierten en leyes no escritas pero igualmente decisivas, así como los contenidos, las actitudes, las costumbres, los valores y los principios de la gente y que son igualmente determinantes.

La metodología de análisis del fenómeno legal a partir del estudio de estos tres componentes es particularmente útil en el caso de la violación de los derechos de las mujeres. Con frecuencia, la violación de sus derechos no se deriva estrictamente de la letra de la ley, sino de la interpretación y los contenidos que le atribuyen las instituciones, los cuales generalmente se derivan de alguna forma de sexismo, así como de las leyes escritas que imponen la cultura y las costumbres. Reconocer estas posibilidades permite identificar la distintas fuentes y causas de la discriminación y la violación de los derechos de las mujeres.

#### Adecuación de las funciones regulares

Con el fin de proponer una serie de acciones y tareas dirigidas a propiciar un proceso que conduzca a introducir la perspectiva de género en los Ombudsman, se identificaron las siguientes funciones regulares de estas instituciones:

- Atención de casos
- Agenda legislativa y reformas normativas
- Relaciones de interlocución con la sociedad civil

La Declaración de Toledo presta especial atención a esta tarea, al proponer en los puntos 3, 4 y 5 del capítulo 2 dedicado a los Derechos de las Mujeres las siguientes iniciativas:

3. Formular y ejecutar programas de capacitación con la finalidad de que el enfoque de género sea introducido en el tratamiento de las quejas o denuncias, así como en los otros mecanismos o procedimientos de protección.

4. Establecer tipologías o incluir en las ya existentes una clasificación general de los derechos específicos de la mujer y los tipos relativos a las violaciones de los mismos.
5. Reformular los instrumentos que se utilizan y los procedimientos que se siguen para recoger e investigar las quejas, de tal forma que a partir de ellas y de la información que permitan recabar se puedan construir interpretaciones sobre diversos problemas desde una perspectiva de género.

En las páginas que siguen, se propone un conjunto de ideas, actividades y tareas con el propósito de que sirvan como insumo y como catalizadoras de una reflexión y una discusión orientadas a concretar estas iniciativas, considerando la especificidad de cada Ombudsman.

#### Atención de casos

En la atención de casos, en general, se presenta un proceso que contempla por lo menos las siguientes etapas:

- a. Etapa de admisibilidad
  - b. Etapa de clasificación
  - c. Etapa de investigación
  - d. Etapa resolutive
- a. Etapa de admisibilidad

En la atención de quejas en los Ombudsman, es fundamental contar con personal calificado que pueda hacer una lectura de la realidad considerando cómo las relaciones de género condicionan el ejercicio de un derecho y explican su violación.

Es clave, en este sentido, sensibilizar y desarrollar en las personas que reciben las denuncias directamente del público, las capacidades para tener siempre presentes las necesidades e intereses diversos de mujeres y hombres, sus distintas tareas y responsabilidades, así como las implicaciones que, por esas diferencias, puede tener en unos y otras un mismo hecho.

Esta nueva visión debe reflejarse en las preguntas y la información que se obtiene en el diálogo con la persona que denuncia. Las preguntas concretas serán el resultado de un proceso de entrenamiento.

Este entrenamiento y la información que se recoja contribuirán, además, a establecer con mejor criterio las pautas para una adecuada clasificación y para orientar la investigación.

#### b. Etapa de clasificación

Cuando en la recepción de una denuncia se identifica como un factor determinante la condición de género de la persona afectada, una vez admitida, se clasifica con el fin de remitirla al Área de Defensa que corresponde según el derecho que ha sido violado. Según las funciones asignadas a la Unidad Especializada en asuntos de mujeres-género, el caso se le asigna o es enviado a otra Área de Defensa. Si lo que corresponde es esto último, es importante establecer un mecanismo de notificación a la Unidad Especializada, con el fin de que se establezca la necesaria coordinación y asesoría entre Áreas.

Para una adecuada clasificación, es fundamental haber identificado lo más claramente posible cuál o cuáles son los derechos violados, en qué consiste la violación, las causas manifiestas y si la violación de ese derecho se origina u obedece al hecho de que la persona afectada es mujer. Ello supone, además, conocer con detalle los instrumentos jurídicos de defensa de los derechos humanos, y especialmente aquellos que han sido promulgados para la protección de los derechos de las mujeres. La Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador preparó y publicó un Manual en el cual se detallan cada uno de los derechos que amparan a la ciudadanía, incluyendo los que protegen específicamente a las mujeres, así como los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en que se basan.

La etapa de la clasificación y la instancia que se ocupa de hacerla, constituyen un buen momento y espacio para ir tipificando las violaciones más frecuentes de derechos de las mujeres y aquellas que se explican en razón de las relaciones de género. Sistematizar esta información y actualizarla regularmente permitiría a las distintas Áreas de Defensa, direcciones y departamentos de la institución disponer un valioso insumo y material de referencia y de consulta. Permitiría, asimismo, a la Dirección de Admisibilidad ir mejorando y perfeccionando el proceso de admisión de la denuncia y de clasificación.

Una interesante experiencia sobre esta tarea de tipificación y sistematización ha sido desarrollada en la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, con una metodología que establece tres factores centrales para la tipificación. A continuación se recoge un ejemplo.

Un conjunto de ejemplos como éste conforman la tipología sobre las violaciones a los derechos de las mujeres por su condición de género. La tipología comprende 9 derechos violados y 30 hechos violatorios. Esta tipología constituye además un importante material para la capacitación del personal de atención de casos. En esta metodología, es claro que tanto el entrenamiento como la práctica acumulada, son elementos que van a permitir una adecuada detección de los casos en los que la condición de género de la denunciante es el presupuesto principal por el cual se le discrimina.

El análisis sistemático de los casos presentados ha permitido también a la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer de El Salvador elaborar una Guía para la clasificación de violaciones a los derechos de las mujeres. En esta Guía se recogen una gran cantidad de casos que ejemplifican distintas formas de violación de los derechos de las mujeres. Según la naturaleza de los ejemplos, unos ilustran el sexismo de las leyes, otros se refieren a la aplicación de los convenios internacionales, otros a la aplicación de diversos principios y derechos. A continuación se transcribe un ejemplo:

Esta Guía cumple simultáneamente varias funciones: es en sí misma una sistematización de casos presentados, material para la capacitación del personal que atiende los casos y una guía para su clasificación.

### c. Etapa de investigación

Al igual que en la Etapa de Admisibilidad, la Etapa de Investigación requiere de personal entrenado para mirar la realidad desde una perspectiva de género, es decir, admitiendo como un factor determinante en la organización y funcionamiento de nuestras sociedades, las relaciones de género. Para analizar el caso desde una perspectiva de género es determinante saber qué se investiga, qué información se recoge y cómo se interpreta.

La etapa de la investigación es un momento de síntesis en el que se aplican, en la práctica, los fundamentos sobre los que se base la protección y defensa de los derechos de las mujeres, se aplican los instrumentos jurídicos nacionales e

internacionales, y se analiza el fenómeno jurídico, contemplando los tres componentes propuestos.

En el caso de algunos Ombudsman, las investigaciones de oficio o estudios a profundidad constituyen actividades regulares de la institución. Este tipo de investigaciones, generalmente, se originan en denuncias reiteradas sobre una misma situación, lo cual amerita y conduce a un estudio más profundo, así como en denuncias públicas o en la identificación de un problema sobre el que la institución decide investigar por iniciativa propia. Dado que en muchos casos son escasas las denuncias que plantean las mujeres en razón de la violación de un derecho por su condición de género, este tipo de investigaciones son fundamentales para conocer, comprender y proponer recomendaciones a la Administración Pública.

#### d. Etapa resolutive

El informe final del caso incluye generalmente conclusiones con respecto a la denuncia presentada y recomendaciones para reparar el daño causado. En la medida en que estos informes pueden ir constituyendo progresivamente un cuerpo de interpretación de las normas desde una perspectiva de género, que crea nuevas regulaciones y marcos de interpretación, así como nuevas prácticas y costumbres de la Administración Pública, esta etapa es fundamental para adelantar en la consecución de la igualdad y la equidad de género, en los aparatos del Estado de los diferentes países.

En esta etapa de recomendaciones es vital avanzar en la propuesta de medidas de acción afirmativa que garanticen igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, en las distintas instancias y quehaceres de la vida nacional y, en particular, en lo que se refiere a la formulación y aplicación de las diversas políticas gubernamentales en materia de educación, salud, trabajo, vivienda, acceso a recursos productivos, etc.

#### Agenda legislativa y reformas normativas

Algunas unidades especializadas en asuntos de género en los Ombudsman, desarrollan una fuerte labor de incidencia en la formación de las leyes y en reformas normativas y reglamentarias, como una estrategia para modificar las reglas de cumplimiento obligatorio sancionadas legalmente que afectan a las mujeres o no consideran sus necesidades e intereses, así como para promulgar nuevas leyes que regulen los muchos vacíos que el Derecho androcéntrico tiene en relación con la vida de las mujeres.

La incidencia legislativa y normativa constituye una importante estrategia que permite estar pendiente de los proyectos de ley que afectan los derechos de las mujeres e intervenir antes de su aprobación. Por otra parte, la atención de casos con frecuencia llama la atención sobre las necesidades legales y reglamentarias que requiere la protección y defensa de los derechos de las mujeres. Una tarea permanente de cabildeo en la formación de las leyes constituye uno de los retos centrales de las unidades especializadas en asuntos de género de los Ombudsmán.

#### Relaciones de interlocución con la sociedad civil

Las relaciones de interlocución con la sociedad civil constituyen una importante estrategia, especialmente en lo concerniente a la protección y defensa de los derechos de las mujeres.

Varias razones justifican un vínculo constante y estrecho. En primer lugar, al tratarse de instancias de control ciudadano, las defensorías deben institucionalizar mecanismos de captación de información sobre el desempeño institucional, más allá de las exigencias derivadas de los casos concretos. En segundo lugar, la marcada incidencia de la cultura androcéntrica en el desenvolvimiento de las instituciones públicas, de lo que no escapan las mismas oficinas del Ombudsmán, requiere un contacto cercano con organizaciones de mujeres, a fin de identificar y corregir sesgos discriminatorios, dado el contacto natural de tales organizaciones con el movimiento de mujeres. Finalmente, la incorporación de la perspectiva de género no siempre surge desde dentro de la institución de defensoría. Por el contrario, con frecuencia son las demandas y las expectativas que la sociedad civil se forja en relación con los Ombudsmán las que conforman un fuerte estímulo para la adopción de la perspectiva de género.

Tales vínculos, junto a las presiones de la sociedad civil organizada de mujeres, han constituido un importante apoyo y una fuente estratégica de legitimación para las oficinas de defensoría de los derechos de las mujeres, especialmente importante cuando se presentan coyunturas de escasa estabilidad, derivadas de cambios de dirección y bajos niveles de institucionalización.

## 2. Promoción y educación sobre derechos humanos

La promoción y educación sobre derechos humanos constituye el otro eje de trabajo en los Ombudsmán, además de sus funciones de defensa y tutela. En torno a esta tarea es importante llamar la atención sobre las siguientes ideas:

- Las mujeres, con demasiada frecuencia, no se reconocen como sujetas de derechos, por lo cual su posibilidad de presentar denuncias es diferente a la de los hombres. Ello supone una muy intensa labor de promoción y educación sobre los derechos humanos entre la población femenina.
- Los procesos de socialización que enfatizan en mostrar la neutralidad en términos de géneros en las leyes, las políticas, los programas, los proyectos, etc. dificultan reconocer cuándo un derecho ha sido violado por razones de la condición de género de la denunciante o afectada. La labor de promoción y educación debe ejemplificar las distintas formas de violación de los derechos de las mujeres, en razón de su condición de género. Para esta labor, la elaboración de la tipología sería un insumo fundamental.
- Dado que en el espacio privado del mundo doméstico el acceso a la información es mucho más limitado, es preciso garantizar una estrategia de divulgación, comunicación y promoción de los derechos humanos que llegue a las mujeres, considerando su disponibilidad de tiempo, nivel educativo, acceso a medios de comunicación, lugares que frecuenta, etc.
- A diferencia del trabajo de defensa y tutela que corresponde exclusivamente a los Ombudsman, el trabajo de promoción y educación sobre derechos humanos puede ser coordinado y compartido con los organismos de la sociedad civil que se dedican a esta labor.

## **Bibliografía**

1. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Guía para la calificación de violaciones a los derechos humanos de la mujer. San Salvador. 1997.