

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

**Leyes de igualdad de oportunidades para la mujer
¿Avances o retrocesos?
Balance Regional**



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

© Instituto Interamericano de Derechos Humanos
San José, Reservados todos los derechos

Las ideas expuestas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al IIDH.

Equipo productor del documento:

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

Carla Morales
Sistematizadora

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel. (506) 234-0404 Fax (506) 234-0955

e-mail: derechos.mujeres@iidh.ed.cr

<http://www.iidh.ed.cr>

<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer>

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) –desde el año 2002 y con el auspicio de USAID-, desarrolla el proyecto “Promoviendo una cultura de inclusión”, en el marco de un programa focalizado en la construcción de democracias más inclusivas y transparentes en América Latina para la protección efectiva de los derechos humanos.

El proyecto se propone incentivar la promoción de una cultura de inclusión, con el fin de favorecer el ejercicio activo de los derechos humanos en condiciones de mayor igualdad, particularmente para las mujeres, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. En ese sentido, se ha contribuido al desarrollo de investigaciones relacionadas con la legislación existente en América Latina, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres:

Durante el año 2003, se desarrollaron investigaciones en los cuatro países de América Latina con leyes de igualdad de oportunidades aprobadas: Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela. El énfasis de la investigación fue la articulación e incidencia de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, en la discusión y aprobación de la ley en cada país.

Con base en las investigaciones nacionales, se realiza una sistematización, que ponemos por este medio a disposición con un especial agradecimiento a las investigadoras y organizaciones que les respaldaron en cada país:

Costa Rica: Carla Morales y María Teresa Chiriboga. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Honduras: María Elena Méndez y Ariel Montesdeoca, Centro de Estudios de la Mujer.

Panamá: Mariela Arce. CEASPA/ Red Alforja

Venezuela: Isolda Salvatierra. Desarrollo, igualdad y paz

Esperamos que los hallazgos de esta investigación contribuyan a facilitar el aprendizaje y el conocimiento, de utilidad para experiencias similares en otros países de América Latina.

Gilda Pacheco
Directora del Departamento
Entidades de la Sociedad Civil

Isabel Torres
Oficial del Programa
Derechos Humanos de las Mujeres

Índice

I. Introducción.	5
II. Contexto internacional y nacional	5
III. Características de las iniciativas	7
IV. Etapas y estrategias del proceso.	10
4.1 Costa Rica	10
4.2 Venezuela.	13
4.3 Panamá	15
4.4 Honduras	18
V. Buenas prácticas	22
5.1 Relaciones entre la sociedad civil y el Estado.	22
5.2 Alianzas.	23
5.3 Medios de comunicación	25
5.4 Cooperación internacional	26
5.5 Comisiones de la Mujer en los Parlamentos	26
VI. Lecciones aprendidas	27
VII. Retos.	28

**LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
PARA LA MUJER
¿AVANCES O RETROCESOS?
BALANCE REGIONAL**

I. Introducción

A solicitud del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, cuatro organizaciones hicieron un esfuerzo por recuperar la historia y sistematizar la experiencia vivida en relación con la elaboración, negociación y aprobación de leyes para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Este análisis, además, tenía un objetivo central: caracterizar la participación de la sociedad civil; y escribir cómo fue el proceso de trabajo en función de la aprobación de la ley. Las cuatro organizaciones coinciden en que el movimiento de mujeres y las organizaciones que trabajan con ellas, jugaron un papel fundamental en los diversos momentos del proceso y que su acercamiento a las mujeres de los niveles políticos, permitió que estas iniciativas se convirtieran en una realidad.

Cada uno de los estudios retoma elementos de análisis que dan cuenta no sólo del proceso de negociación en sí, sino del contexto nacional e internacional del momento que influyó positiva o negativamente, brindando un panorama más amplio y enriquecedor.

El presente documento hace un balance regional que retoma los elementos comunes, las estrategias diferenciadas, los espacios desde los que surgen las cuatro experiencias. Además, pretende exponer las buenas prácticas y lecciones aprendidas, de manera que puedan alentar a aquellas mujeres que, desde las organizaciones, el gobierno o desde el poder legislativo, han emprendido esta hazaña de luchar por legislación que garantice de manera específica los derechos de las mujeres. Su elaboración está basada en los informes realizados por las organizaciones en cada país, por lo que parte de los textos han sido tomados literalmente.

“Unas van y otras ya vienen de vuelta, pero con lecciones y aportes para otras”

II. Contexto internacional y nacional

Colocar en la agenda nacional la necesidad de impulsar legislación en favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, responde en buena medida a la demanda de las organizaciones, al compromiso político pero especialmente a los avances alcanzados en los instrumentos y acciones internacionales.

BALANCE REGIONAL

La Declaración del Año Internacional de la Mujer por las Naciones Unidas y posteriormente del Decenio de la Mujer, en el marco de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975, constituyen los primeros esfuerzos dirigidos a reivindicar la importancia de que los Estados atiendan de manera particular las necesidades e intereses de las mujeres.

A partir de ahí, se inicia un ciclo de Conferencias Mundiales con una distancia de cinco años entre cada una. Las resoluciones finales avanzan en el tiempo de ser instrumentos meramente declaratorios a otros mucho más concretos como la Plataforma de Acción suscrita en la IV Conferencia Mundial sobre la mujer (Beijing -1995). A pesar de que en las primeras Conferencias se contara con instrumentos que no necesariamente contenían acciones concretas como lo hace la última, si se constituyen en una referencia obligatoria por parte de los Estados y hasta si se quiere un recurso para las organizaciones en sus reivindicaciones por impulsar procesos de legislación a nivel nacional.

A inicios de los años ochenta, en los cuatro países las autoridades legislativas habían ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, siglas en inglés), instrumento del derecho internacional cuyo objetivo está centrado en contribuir a erradicar la discriminación hacia las mujeres por razones de género. Es así como, se reconoce mundialmente la necesidad de impulsar normas jurídicas y acciones afirmativas para superar la situación de desventaja de las mujeres. Las leyes de igualdad son el mecanismo jurídico a través del cual los países dan cumplimiento a la Convención, tomando en cuenta que sus contenidos atienden en buena medida los diferentes temas que ésta incluye.

Asimismo, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo (1995), refuerzan este marco de política internacional pues de manera explícita resaltan la necesidad de atender los derechos de las mujeres como un eje específico.

En Honduras, por ejemplo, en un esfuerzo pionero se abren oficinas de la mujer en la Secretaría de Recursos Naturales y el Instituto Nacional Agrario, los Ministerios de Ambiente y Agricultura crearon departamentos de promoción de la mujer y destinaron recursos significativos para su funcionamiento. En esa misma época (1979-1983) se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, un área de políticas y medidas para superar la condición de las mujeres hondureñas.

En Costa Rica, se crea una oficina de la mujer adscrita al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, encargada de desarrollar actividades en celebración del Decenio de la Mujer. En Venezuela, en 1979, se crea el Ministerio de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo. En el caso de Panamá, no se menciona un desarrollo institucional en esta época.

Ya para inicios de los años ochenta, varias organizaciones o colectivos se articulan y conforman el movimiento de mujeres. En el caso de Honduras se resalta la acción en torno a la problemática de la violencia en contra de las mujeres, mientras que en Costa Rica las organizaciones de mujeres dan los primeros pasos hacia la articulación de esfuerzos. Posteriormente, en todos los países, el movimiento de mujeres tendrá un papel fundamental en la gestión y aprobación de la ley.

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Tanto para Honduras como para Panamá, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y el compromiso asumido por los Estados al suscribir su Plataforma de Acción , permitió crear condiciones propicias para la discusión de una ley que, de una u otra forma, pretendía dar cumplimiento a una buena parte de las disposiciones ahí contenidas.

III. Características de las iniciativas

Uno de los aspectos más interesantes con respecto a los cuatro casos es que, si bien todos tienen como resultado la aprobación de la ley, las personas proponentes, las estrategias y los énfasis en los protagonismos fueron distintos.

El siguiente cuadro ilustra las características de cada iniciativa:

NOMBRE	QUIÉN IMPULSA LA INICIATIVA	DURACIÓN DEL PROCESO	FECHA DE APROBACIÓN
Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer Costa Rica	Es impulsada desde el gobierno (administración del Dr. Oscar Arias 1986-1990)	2 años	8 marzo de 1990
Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Venezuela	Presidenta de la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer	3 años	13 de agosto de 1993
Ley de Igualdad de Oportunidades Panamá	Su elaboración comprende la participación activa del movimiento de mujeres a través del Foro Mujer y Desarrollo; es una diputada de oposición y de un partido minoritario la que presenta y lidera el proceso para la aprobación.	1 año (la tercera vez que se presenta, pero en realidad desde la primera propuesta se dura 5 años. 1994: solo primer debate; 1995: la discusión se detuvo; 1998 se presenta por tercera vez.	29 enero de 1999
Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Honduras	Promovida por la Presidenta de la Comisión de la Mujer	4 años	22 de mayo de 2000

En el caso de **Costa Rica**, la iniciativa surge directamente desde el gobierno del Presidente Oscar Arias. El papel de la Asamblea Legislativa, que fue muy importante, estuvo mediatizado (especialmente con las y los diputados oficialistas) por las directrices emanadas desde el Ejecutivo, en el sentido de apoyar esta iniciativa que respondía al compromiso asumido por el Presidente en favor de las mujeres.

BALANCE REGIONAL

La redacción de la propuesta inicial, estuvo a cargo de un grupo de mujeres provenientes, principalmente, del gobierno, con una participación puntual de organizaciones de mujeres. En el momento en que se tuvo una primera propuesta, se presentó a la Asamblea Legislativa para la discusión en la Comisión de Asuntos Sociales.

Las reacciones iniciales al proyecto de ley tanto de los diputados/as como de los medios de comunicación de alguna manera obligaron a las autoridades del gobierno a desarrollar una campaña nacional de información y difusión sobre los contenidos del proyecto, de esta manera a su vez se obtenía el apoyo de las mujeres de diversos sectores mediante la recolección de firmas.

Es importante destacar la participación del Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA) que se mantuvo activa desde el inicio y hasta el final del proceso en el más alto nivel de incidencia. Otras organizaciones aportaron con sus observaciones y propuestas, así como a través de la campaña de difusión facilitaron información a la población y aportaron firmas a favor de la ley.

El proceso duró cerca de dos años, con avances y retrocesos. Hubo una alta amenaza de no aprobarse antes de finalizar el mandato presidencial del Dr. Oscar Arias; finalmente su firma se logró el 8 de marzo de 1990, dos meses antes del traspaso de poderes.

En **Venezuela**, el 16 de octubre de 1990 se presentó ante la Comisión Bicameral de los Derechos de la Mujer, el proyecto de ley de igualdad de oportunidades para la mujer. Sin embargo, unos meses después y ante ese mismo órgano, fue llevado para su estudio el proyecto de ley para la creación del Consejo Nacional la Mujer, el cual había sido preparado por la Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República.

Ambos proyectos fueron enviados a la Oficina de Investigación y Asesoría del Congreso para que emitiera una opinión al respecto. Se consideró que la ley de igualdad contemplaba la creación del Consejo Nacional de la Mujer, por lo que se decidió fusionar ambas iniciativas.

Este proyecto de ley se presentó en una coyuntura de especial trascendencia debido a que, paralelo a este esfuerzo, se estaba presentando un decreto presidencial que eliminaba el Ministerio de Estado para la Promoción de la Mujer. Esta situación provocó una movilización de las agrupaciones femeninas que protestaron frente al Congreso Nacional por la desaparición del Ministerio y exigieron la aprobación de la ley de igualdad.

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer se aprobó en 1993, en segunda discusión, y en el último día de sesiones de las Cámaras del período constitucional. En su aprobación, medió la crítica de si se debía crear o no un nuevo instituto autónomo, razón por la cual no se le asignaron recursos presupuestarios para el siguiente año.

En el caso de **Honduras**, como lo señala el informe nacional, fue un largo y sinuoso camino para lograr su aprobación. En 1996 se formula la propuesta de ley de igualdad de oportunidades para las Mujeres y no es hasta el año 2000 que es aprobada en la Asamblea Legislativa.

El texto del anteproyecto de ley fue elaborado por dos asesoras de la Comisión de la Mujer del Congreso Nacional; en una primera fase (1995) se dedicaron a recolectar

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

información y analizaron las experiencias de otros países de latinoamérica que tuvieran leyes similares. A partir de 1997, con el acuerdo de la Comisión, se intensifica la redacción y su presidenta considera que es el momento político oportuno para el dictamen; su presentación se hizo a título personal y no a nombre de la Comisión, lo cual buscaba no inhibir a las otras diputadas a suscribir el dictamen.

Una vez presentada la iniciativa para el dictamen, se promueven los primeros contactos con las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores gubernamentales. Se organizaron mesas de consulta en Tegucigalpa y San Pedro Sula, en donde participaron organizaciones de mujeres, instituciones del Estado y del sector privado; con base en la revisión de los contenidos de la ley, los grupos hicieron una serie de recomendaciones para ser valoradas e incluidas en el texto. Si bien no hubo posibilidad de realizar un segundo proceso de consultas, sí se logró incluir gran parte de las sugerencias presentadas por las participantes.

A partir de lo anterior, las organizaciones de mujeres toman posición con respecto al proyecto, dividiéndose en dos “bandos”: el Colectivo de Mujeres contra la Violencia, el cual se manifiesta a favor del proyecto y desarrolla un apoyo técnico muy importante a las asesoras de la Comisión de la Mujer; y, la Convergencia de Mujeres de Honduras, quienes tienen una posición más crítica y plantean la necesidad de hacer una serie de reformas al texto.

A pesar de que esta situación generó un desequilibrio importante en el proceso, finalmente, las diferencias se superaron y se logró que tanto las organizaciones de mujeres como las diputadas, se aliaran en un frente común para aprobar la ley. Tras una fuerte negociación en el Congreso Nacional, liderada por las diputadas y con fuerte apoyo por parte de las organizaciones de mujeres, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer se aprueba el 12 de abril del 2000, cuatro años después de su presentación.

En **Panamá**, la elaboración de la ley forma parte de un proceso mucho más amplio, promovido por el gobierno del Presidente Guillermo Endara, éste buscaba la concertación para el aval de sus políticas, lo que permitió elaborar el Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000.

El sector social de las mujeres, es el primero que logra hacer un pacto político de concertación entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil y con la participación de entidades gubernamentales, para proponer una agenda común y elaborar una propuesta de política pública. En este marco se crea el Foro Mujer y Desarrollo y se produce el Plan.

El eje central del Plan fue la elaboración de la ley de igualdad de oportunidades para las mujeres y con su aprobación, se daba curso al contenido de los planteamientos y acciones incluidas en él. La ley fue presentada en tres ocasiones (1994, 1995 y 1998), la primera y segunda iniciativas sólo alcanzaron el primer debate. Es la tercera iniciativa, que incluía mejoras en forma y contenido, la que se aprueba en 1998 (Ley de Igualdad de Oportunidades, sancionada por el Presidente de la República, en enero de 1999).

IV. Etapas y estrategias del proceso

4.1 Costa Rica

Como se señaló en el apartado anterior, el proyecto de ley se promovió directamente desde el Poder Ejecutivo. Inicialmente, se pensó en una ley centrada en impulsar medidas de acción afirmativa para promover una mayor participación política de las mujeres. Sin embargo, en el camino, sus promotoras se dieron cuenta que al ser este un tema tan controversial, era más estratégico promover una ley que abarcara otros tópicos, también prioritarios para las mujeres.

La primera versión de la ley es redactada por un grupo de mujeres al más alto nivel: Primera Dama de la República, Viceministra de Cultura, Directora del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), Directora del Despacho Presidencial y la representante de CEFEMINA. Ellas elaboraron el proyecto que fue presentado al Presidente de la Asamblea Legislativa en marzo de 1988.

Las reacciones no se hicieron esperar, inicialmente los medios de comunicación en sus líneas editoriales y notas informativas, así como en el seno de la Asamblea Legislativa diputadas y diputados, principalmente de oposición, señalaban que era una iniciativa innecesaria. Cabe destacar que posteriormente los medios se tornaron aliados del proceso, e informaron constantemente durante los dos años que duró el proceso.

Los temas más controversiales fueron, principalmente: los derechos políticos de las mujeres, las guarderías infantiles, la creación de la Procuraduría de la Mujer y la eliminación del indulto a los acusados de violación.

Las críticas se centraban en que muchos de los artículos tenían roces de constitucionalidad (derechos políticos) y que, además, la Constitución Política garantizaba los derechos de las mujeres porque se regía bajo el principio de la no discriminación señalado en su Artículo 33¹ razón por la cual no era “necesario” aprobar una ley específica para las mujeres. Tomando en cuenta estas reacciones y que posiblemente el trabajo en la Asamblea Legislativa se podía tornar difícil, era necesario desarrollar una estrategia que permitiera minimizar estos efectos; por ello se decidió diseñar una campaña nacional, que incidiera en varios niveles.

La operativización de la campaña estuvo a cargo del mismo equipo que trabajó en la elaboración de la propuesta de ley. En el nivel político de más alto nivel, las figuras principales fueron la Viceministra de Cultura, la Viceministra de Planificación y la Primera Dama, aunque en actividades puntuales se recurrió a otras figuras como la Primera Vicepresidenta o el Ministro de Vivienda, quien fue un aliado clave en todo el proceso. El trabajo de difusión y sensibilización dirigido a la población en general, estuvo a cargo principalmente del Centro Mujer y Familia, el mecanismo nacional de promoción de las mujeres.

¹ “Todo hombre es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Este artículo fue reformado por la Ley No. 7880 del 27 de mayo de 1999, en la que se cambia la palabra hombre por persona.

4.1.1. Articulación e interlocución de actores

• Nivel político

El trabajo, en el más alto nivel, estuvo dirigido a buscar aliados a la propuesta, tanto hombres como mujeres. Es así como la Viceministra de Planificación, el Ministro de Vivienda y el Presidente de la Asamblea Legislativa, desde sus espacios, reiteraban la importancia y necesidad de aprobar la iniciativa de ley.

Al mismo tiempo, los partidos políticos estaban atravesando por elecciones internas para elegir a sus próximos candidatos a la Presidencia de la República y la coyuntura de discusión de la ley, de alguna manera, los obligaba a manifestarse en torno al tema. De esta forma, se logra que el candidato representante del Partido Liberación Nacional (oficialista en ese momento) hiciera un llamado directo a las diputadas de su fracción para que apoyaran el proyecto. Esto era fundamental, si se considera que el diputado presidente de la Comisión, también oficialista, estaba en contra del proyecto y las diputadas no habían sido actoras importantes en el proceso, pues en el fondo no estaban de acuerdo. A pesar de lo anterior y frente a la solicitud, dos de las diputadas dan declaraciones a la prensa, en las que indican que apoyarán la iniciativa a pesar de no compartirla totalmente.

Por otra parte, aprovechando las grandes críticas esgrimidas en torno a la necesidad o no de aprobar legislación que particularmente protegiera los derechos de las mujeres, la esposa del candidato por el Partido Unidad Social Cristiana, a través de un diputado de su partido, presentó un proyecto de ley que pretendía crear el Instituto de la Familia. Su objetivo era alcanzar no sólo beneficios para las mujeres, sino que atendiera los problemas de la familia como un todo.

Evidentemente, esta iniciativa tenía el propósito de desviar la atención y obstaculizar la discusión, desvalorizando la necesidad de legislar en favor de las mujeres. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, esta acción no tuvo mayor impacto y logró desviar la atención por un tiempo muy corto.

• Medios de comunicación

Uno de los principales logros con los medios de comunicación, fue revertir la posición inicial de absoluta crítica al proyecto y mantenerlos durante dos años publicando artículos, notas y editoriales que mantuvieron el tema en la agenda pública.

Asimismo, se conformó una comisión de respuesta inmediata, que se encargaba de dar seguimiento a la Asamblea Legislativa y de elaborar constantemente artículos que eran enviados a los periódicos o medios escritos, buscando principalmente contra-argumentar las críticas. Además, las Viceministras y la Primera Dama participaron activamente en foros, entrevistas, mesas redondas, etc.

• Iglesia

Fue necesario promover un acercamiento con la Iglesia Católica, pues se temía que objetara los principios de la ley y que, al tener tanta influencia en la opinión pública, pudiera obstaculizar el proceso al manifestarse en contra. Es por ello que la Viceministra de Cultura, no sólo logró una audiencia con las altas autoridades eclesiásticas del país, sino que consiguió el apoyo a la iniciativa y la difusión a través de los sermones dominicales en las iglesias.

• Acción internacional

Durante una visita de la Viceministra de Cultura al Parlamento Europeo, se gestionó que las mujeres del Comité Femenino del Partido Socialista Español (PSOE) hicieran un manifiesto público de apoyo a la iniciativa, el cual fue remitida a la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en donde se hizo de conocimiento de las y los diputados.

• Organizaciones de la sociedad civil

Desde la redacción de la propuesta de ley y durante todo el proceso estuvo involucrada al más alto nivel CEFEMINA, una organización con una importante trayectoria en la lucha de los derechos de las mujeres a la vivienda y propiedad y en contra de la violencia intrafamiliar. Asimismo, se hicieron consultas bilaterales con otras organizaciones de mujeres de las cuales se obtuvieron criterios y propuestas que enriquecieron la propuesta.

Paralelo a este esfuerzo de gestión política y consulta, se consideró fundamental promover una campaña de difusión que permitiera a la población en general, pero especialmente a las mujeres, conocer y opinar sobre los contenidos del proyecto; y a la vez, recoger firmas de apoyo para ser entregadas a la Asamblea Legislativa.

Se realizaron plazas públicas que combinaron actos infantiles y una pequeña obra de teatro sobre el tema, divulgación e información sobre los contenidos de la ley, evacuación de preguntas y recolección de firmas de apoyo. Estas actividades se repitieron en diferentes comunidades del territorio nacional, lográndose una cobertura importante y sin precedentes en el país; ninguna ley, hasta la fecha, ha permitido un proceso de divulgación y consulta tan amplia como ésta.

Se produjeron además cuñas radiales, calcomanías, afiches y videos que se transmitían constantemente de manera gratuita en algunos canales de televisión, en la radio y en otros espacios, con lo que se promovía la difusión de la ley.

Asimismo, como una muestra de fuerza y apoyo masivo a la iniciativa, un grupo importante de organizaciones, en conjunto con el Centro Mujer y Familia (CMF), convocaron a una marcha nacional bajo la consigna “Estamos con la igualdad real”; en ella participaron cerca de 3000 personas provenientes de diferentes partes del país y las autoridades del gobierno, lideradas por la Primera Dama. La marcha tenía como objetivo hacer presión a los diputados para la aprobación de la ley, por ello finalizó en las afueras del parlamento con un acto en el que se le entregó a los diputados que conformaban la Comisión de Asuntos Sociales, un documento de apoyo a la ley respaldado por un grupo considerable de firmas.

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Finalmente, un mes después de realizada la marcha, se contrató una encuesta de opinión pública, cuyos resultados indicaban que el 63% de las personas señalaron conocer la ley y el 56%, afirmaba estar de acuerdo con la iniciativa.

La estrategia promovida a lo largo de los dos años que la ley estuvo en la corriente legislativa permitió mantener un diálogo nacional sobre el tema que involucró al poder ejecutivo, al legislativo y a las organizaciones de mujeres y de base. El proyecto de ley fue enriquecido con los aportes que las organizaciones y las mujeres dieron durante la campaña y fue necesario redactar una nueva propuesta que incluyera, en buena medida, estos aportes, así como modificar aquellos artículos que generaban mayor controversia y que ponían en peligro la aprobación del proyecto.

En algunos artículos hubo que “bajar la guardia”, especialmente los referidos a los derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, se logró aprobar una ley “sombrija” que permitió marcar un precedente importante en el país, sobre la necesidad de proteger los derechos de las mujeres a través de legislación específica que atendiera sus problemas y necesidades.

4.2 Venezuela

El proyecto de ley de igualdad de oportunidades para las mujeres, fue una iniciativa promovida desde el Congreso por la presidenta de la Comisión Bicameral para los Derechos de la Mujer y la redacción del texto estuvo a cargo de dos asesoras de dicha instancia.

Como se indicó en el apartado respectivo, el proyecto de ley se fusionó con otra iniciativa que tenía como objetivo la creación del Consejo Nacional de la Mujer, al mismo tiempo que se presentó el proyecto de ley, se emitió un decreto ejecutivo en el que se eliminaba el Ministerio de Estado para la Promoción de la Mujer, de ahí la importancia de crear una instancia formal encargada de la promoción de los derechos de las mujeres.

• Acción de las organizaciones

La situación señalada provocó que las organizaciones no gubernamentales de mujeres se pronunciaran en una carta dirigida al Presidente, sobre el retroceso que significaría la eliminación de esta instancia y el vacío que representaba para la defensa de los derechos y necesidades de las mujeres. Asimismo, organizaron una protesta frente al Congreso Nacional manifestando no sólo su repudio a la iniciativa de eliminar el Ministerio, sino que además exigían a los parlamentarios la discusión y aprobación de la ley de igualdad de oportunidades.

Fue una campaña de presión, organizaron piquetes, distribuyeron volantes y pancartas, además celebraron foros en el interior del país que se aprovecharon para recolectar firmas.

• Trabajo con los medios de comunicación

Los medios de comunicación fueron utilizados como un medio más de presión, a través de los cuales se hizo manifiesto el enojo de las organizaciones de mujeres por el poco

BALANCE REGIONAL

compromiso por parte de las autoridades políticas y el retroceso que se estaba provocando al eliminar el Ministerio.

Es así como la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Mujeres recurre a la prensa nacional para publicar un comunicado suscrito por más 100 organizaciones y respaldado por más de 10.000 firmas de mujeres y hombres, en favor de la creación del Consejo Nacional de la Mujer y por lo tanto de la ley.

• **Aprobación de la ley**

La primera discusión de la ley fue aprobada por unanimidad, sesión en la que todas las integrantes de la Comisión intervinieron para dar a conocer los argumentos sobre su importancia. Entre estos destacan la necesidad de: contar con un organismo permanente dedicado a planificar, programar, evaluar y controlar las políticas de la mujer que garanticen la igualdad, la Defensoría de los Derechos de la Mujer, para la protección de las mujeres de bajos recursos; servicios socio domésticos en apoyo a las mujeres incorporadas al mercado laboral, pues los organismos que se ocupaban de estos asuntos con anterioridad, dependían de la voluntad política. Todas coincidieron en que el proyecto de ley no pretendía legislar a favor de una pequeña élite, sino a la masa de mujeres que está en diferentes espacios.

El proyecto se aprueba, en segunda discusión, el último día de sesiones del período constitucional de la Cámara en 1993 y con importantes discrepancias en si se debía crear o no un instituto autónomo; si bien se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, no se le asignó presupuesto para su funcionamiento.

• **Reforma a la ley**

En 1999, seis años después de aprobada la ley, se emitió un decreto para realizar una reforma parcial, la cual modifica cinco artículos. Entre los cambios planteados se señala que el Instituto estará en adelante adscrito al Ministerio de Salud y Desarrollo Social, no al de la Presidencia como en la ley original.

La Ley del 93 estipulaba que la Dirección del Instituto estaría a cargo de un Consejo Directivo Nacional y de un Comité Ejecutivo. Estas instancias estarían integradas considerando una amplia representación de la sociedad civil, de las organizaciones de mujeres. La reforma elimina la designación representativa de las organizaciones y, en su lugar, señala que la dirección del Instituto estará a cargo de un Directorio Ejecutivo conformado por 5 personas, ciudadanos de reconocida trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres, cuyo nombramiento y remoción recaerá exclusivamente en el Presidente de la República. De esta forma, el Directorio Ejecutivo constituye la suprema autoridad del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) y es el encargado de definir planes y políticas y ejecutarlos.

Por otra parte en la ley original, el Consejo Directivo Nacional tenía la potestad de designar al Defensor Nacional de los Derechos de la Mujer, sin embargo, en la reforma, al desaparecer el Consejo, esta responsabilidad recae en el Directorio Ejecutivo. Es así como se logra neutralizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones del Instituto.

4.3 Panamá

La apertura del gobierno para impulsar un proceso de concertación nacional, abrió posibilidades a las organizaciones de mujeres y del movimiento para colocar sus intereses en la agenda pública, pero lo más importante, para participar activamente en la construcción del Plan Mujer y Desarrollo. Esto fue posible, además, porque existía una institucionalidad medianamente fuerte que estaba trabajando en el impulso de políticas en favor de las mujeres.

Al ser el Plan una elaboración conjunta entre el gobierno y las organizaciones, su operativización a través de políticas públicas y su respectivo monitoreo, debía ser también en forma conjunta, por lo que se crea el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), único espacio público con esas características.

La ley de igualdad de oportunidades, fue presentada en tres ocasiones diferentes: la primera en 1994 y la segunda en 1995, ambas únicamente pasaron el primer debate. La tercera propuesta, que se presenta tres años después, recoge una serie de mejoras, tanto en forma como en contenido; esta es la iniciativa que se aprueba en 1998 y es ratificada por el Presidente de la República en 1999.

Las estrategias variaron en cada una de las propuestas, pero dado que la última es la que logra su aprobación, se describirán las etapas de este proceso en particular. Se identifican principalmente tres fases: la de elaboración, en la que se retoman las propuestas del Plan Nacional Mujer y Desarrollo realizado por el movimiento de mujeres; la legitimación y validación a través de talleres con grupos representativos del movimiento; y finalmente, la de negociación que estuvo centrada en el nivel político, tanto en la Asamblea Legislativa, como con las autoridades del gobierno (Primera Dama, Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y otras autoridades).

4.3.1. Estrategias

• Fortalecimiento y visibilización del movimiento de mujeres como actor político

La construcción del primer plan las coloca como actoras fundamentales dentro del proceso, considerando que las políticas públicas son formuladas y negociadas junto con el gobierno. De esta manera el movimiento de mujeres logra trabajar en dos niveles:

- I. Fortalecimiento de los grupos de mujeres como actor político:** Se crea el Foro Mujer y Desarrollo, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas, Foro de Mujeres de Partidos Políticos y la Coordinadora de Organismos para el Desarrollo Integral de la Mujer (CODIM). Esto permite la creación de alianzas nacionales y sectoriales en función de un proyecto político de la mayor trascendencia.
- II. Visibilización de esta alianza política:** Se concreta a través de la participación en los espacios de Concertación Nacional, analizando la agenda nacional junto con otros actores sociales que tradicionalmente no tomaban en cuenta a las organizaciones de mujeres.

BALANCE REGIONAL

El objetivo de este trabajo era garantizar no sólo la participación en el diseño de las políticas públicas, sino además, que el monitoreo se utilizara como un recurso para garantizar el cumplimiento de los compromisos. Con este posicionamiento, las organizaciones rompen los límites políticos de tratar la agenda de mujeres solamente entre mujeres, incidiendo en los grupos para abordar y alcanzar sus reivindicaciones sociales.

• **Pactos electorales entre mujeres, partidos políticos y sus candidatos presidenciales**

A pesar de las críticas en torno a los pactos electorales, sobre todo por el incumplimiento de los compromisos, los suscritos en 1994 y 1999 sentaron las bases para que las mujeres contaran con recursos para el cabildeo político. La argumentación frente a los diputados y diputadas fue que, al aprobar la ley, estaban dando cumplimiento a los compromisos asumidos durante las campañas.

Por otra parte, el Plan Nacional de Mujer y Desarrollo (PNMD) estaba previsto para cinco años, lo que de alguna manera comprometía a los gobiernos a darle seguimiento. Es por ello que se logra hacer una alianza con las mujeres de los partidos políticos consiguiendo que, en la contienda electoral, los presidentes de los partidos firmaran un documento llamado “Compromiso Mujer y Desarrollo”, en el que se comprometieron a crear las condiciones para impulsar políticas públicas y legislación en favor de la mujer y con equidad social. Asimismo, se estipuló que el Plan Nacional de Desarrollo, incorporaría las estrategias y medidas prioritarias establecidas en el Plan Nacional Mujer y Desarrollo (PNMD).

Este proceso dio como resultado que las mujeres de diferentes sectores, pudieran estrechar sus alianzas, que lograran incursionar en la elaboración de políticas públicas y además incidieron en las agendas electorales de los partidos electos.

• **Seguimiento de los pactos electorales y presencia política en espacios de negociación de la agenda del Estado**

Una vez que asumió el poder el Presidente Ernesto Pérez Balladares, las mujeres vuelven a cabildear para que se de cumplimiento al pacto que suscribieron durante la campaña electoral, esta vez respaldadas, además, por cientos de firmas que habían recolectado en Europa a través de organizaciones amigas.

El Presidente acepta que las mujeres que conformaban el Foro Mujer y Desarrollo y el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, se incorporaran en el Diálogo Nacional. Además, facilita la creación de las dependencias que proponían las mujeres, como la Dirección Nacional de la Mujer y el Consejo Nacional de la Mujer; estas fueron incorporadas a la institucionalidad del Ministerio de la Juventud, la Mujer y la Niñez y la Familia, que se crea posteriormente. Es este marco y con los compromisos de las funcionarias del gobierno, que se impulsa la Ley de igualdad de oportunidades.

• **Pactos entre organizaciones de mujeres y legisladoras**

El hecho de que algunas de las diputadas electas participaran en el proceso de elaboración del PNMD, permitió una retroalimentación importante entre mujeres de los partidos que no se consideraban feministas, mujeres feministas y de base que no deseaban pertenecer a un partido.

A pesar de lo anterior, no todas incluyeron en sus agendas el impulso a la legislación en favor de la mujer. Gloria Young, representante del Partido Papa Egoró, una fuerza emergente en el parlamento, se reunió con un grupo de mujeres que aportaron sus ideas para redactar el proyecto de ley.

Esta primera propuesta, no logró pasar del primer debate, especialmente porque fue obstaculizada por la entonces Presidenta de la Asamblea Legislativa; en el momento cercano a debatir el proyecto, ella lograba colocar en la agenda, otras iniciativas, que en teoría, eran más urgentes. Con este panorama político tan complicado, se decidió retirar el proyecto de la corriente legislativa en espera de condiciones políticas propicias para su discusión.

• **Acuerdos pre-Cámara**

Para presentar nuevamente el proyecto y que corriera mejor suerte, se decidió cambiar la estrategia. Se negoció con un diputado, en el sentido de que su grupo no apoyaría su candidatura, pero que tampoco obstaculizaría las negociaciones para que lograra reelegirse como Presidente del Parlamento. Además, se tenía interés en reformar el reglamento interno de la Asamblea para agilizar el uso de las partidas circuitales, por lo que al negociar votos, se condicionaron posiciones con el apoyo a la ley.

Fue necesario hacer una labor de lobby importante con las autoridades del gobierno en la búsqueda de apoyo. Se propiciaron reuniones con la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y la Directora de la Dirección Nacional de la Mujer. La Ministra se comprometió a presentar la iniciativa a la Primera Dama y como resultado de esta gestión, la Primera Dama realizó una visita a la Asamblea en la que pidió a cada uno de los legisladores respaldo para la aprobación de la ley.

Se realizaron varias reuniones con el movimiento de mujeres, lográndose la ratificación del Consejo Nacional de la Mujer (organismo mixto: gobierno-organizaciones de mujeres), lo cual era estratégicamente importante, a pesar de que consideraron que el texto estaba redactado en forma de plan y limitaría su implementación.

• **Impulso de la cooperación internacional**

El Proyecto Proigualdad de la Unión Europea, fue fundamental en el apoyo al proceso, pues un componente fue dedicado al impulso de la ley. Financiaron los encuentros de validación y debate con las organizaciones de mujeres y contribuyeron a crear un ambiente favorable, para la ejecución de políticas públicas de otros componentes ejecutados por otras entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales de mujeres.

BALANCE REGIONAL

El reto siempre presente fue lograr la sostenibilidad del proceso, una vez que la cooperación cerrara su ciclo. En el caso de Panamá, Proigualdad trabajó bajo el supuesto que luego de creada la ley, sería asumida dentro de la institucionalidad pública y por lo tanto dentro del presupuesto central del Estado, situación que aún en estos días no se ha logrado.

• Medios de comunicación

A diferencia del proceso en Costa Rica y Venezuela, la estrategia con los medios fue cerrada, pues se consideraba que en algunos casos era conveniente tener un bajo perfil, porque se podía obstaculizar y prejuiciar la opinión de decisores clave y de la opinión pública en contra de las reivindicaciones de las mujeres.

La ex-ministra Leonor Calderón señaló “hubo la posibilidad de aprovechar una coyuntura política en la Asamblea Legislativa, y la no participación de los medios fue simplemente por su incapacidad de determinar qué cosas son o no fundamentales para una sociedad. En este sentido, fue mejor y realmente fue parte de la estrategia, mientras menos profundizaran sobre los contenidos e implicaciones de la Ley y en cosas que pudieran ser polémicas, era mejor”.

4.4 Honduras

Los antecedentes de la ley de igualdad de oportunidades responden a la creación de la Primera Comisión de la Mujer del Congreso Nacional en 1991 y se necesitaron cuatro años para la formulación, revisión y adopción de una ley Nacional.

Cinco momentos son los que se distinguen en el proceso de aprobación de la ley:

1991-1994: identificación

1994-1998: formulación de la propuesta de ley

1998-2000: formulación II: dictamen

2000-2002: la implementación

• Identificación

En el Congreso de Honduras la Comisión Ordinaria de la Mujer se instaló en 1991, como parte del seguimiento e implementación de las Estrategias de Nairobi aprobadas durante la II Conferencia Mundial sobre la Mujer, además de las resoluciones emitidas durante las reuniones de Primeras Damas de Centroamérica y el Proyecto “Mujer, Salud y Desarrollo” de la OPS/OMS, que posteriormente apoyaría algunas actividades de consulta e información sobre el proyecto de ley de igualdad.

Unos meses después de su creación, la Comisión de la Mujer convoca al Foro Permanente de la Mujer, el cual estaba integrado por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Este fue concebido como una instancia de apoyo y colaboración a la

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Comisión especialmente en la definición de necesidades y vacíos legales de las prioridades de trabajo en relación con reformas, derogaciones de leyes discriminatorias y la emisión de leyes equitativas.

Si bien en este momento no se priorizó la redacción del proyecto de ley sobre igualdad de oportunidades, sí se definieron temas prioritarios, como: la creación de un mecanismo nacional de la mujer, la violencia doméstica, reforma agraria; y éstos fueron incluidos posteriormente en el proyecto de ley.

Lamentablemente, las diferencias entre la Comisión y las organizaciones y, a su vez, la división de criterios entre los dos colectivos de mujeres más importantes del país, provocaron que el espacio del Foro dejara de existir como tal.

• **Formulación del proyecto de ley**

Elecciones nacionales y parlamentarias provocan un cambio de gobierno y del parlamento; la Comisión de la Mujer debe ser instalada en la nueva legislatura. En esta ocasión es nuevamente presidida por la Diputada Soad Salomón Facussé quien era la única proveniente del período anterior.

Durante este período, se llevaron a cabo la Conferencia de Población y Desarrollo en el Cairo, Egipto y la Conferencia de la Mujer en Beijing, China; se suscribe la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra la Mujer, Convención Belén do Pará.

Es en 1995, que las asesoras de la Comisión inician la formulación del anteproyecto de ley de igualdad de oportunidades para la mujer. Durante un año, se dedicaron a recopilar información y analizar leyes similares en América Latina; en 1997, con el acuerdo de la presidenta de la Comisión, se intensifica la redacción de proyecto.

Este proceso está mediado por las elecciones presidenciales, lo que obliga nuevamente a conformar la Comisión de la Mujer. Esta es presidida por tercera vez consecutiva por la Diputada Salomón de Facussé, manteniéndose, además, cinco diputadas que formaron parte de la Comisión en la legislatura anterior. La redacción de la ley estaba muy avanzada y a pesar de que no estaba pulida, ni había sido consultada con otros sectores, la presidenta consideró que era el momento político adecuado para impulsar su aprobación.

La iniciativa se presentó a título personal, con el fin de no inhibir a las otras diputadas de la Comisión para que formaran parte de la Comisión de Dictamen, ya que si era la Comisión de la Mujer la que presentaba el proyecto no se podía hacer.

Los estragos causados por el Huracán Mitch en Centroamérica, pero especialmente en Honduras, limitaron, durante algún tiempo, la acción legislativa. Una vez que reiniciaron sus actividades en 1999, la Comisión de Dictamen contrató los servicios de una consultora para que revisara el documento y a su vez, desarrollara una capacitación a diputados y diputadas sobre la temática de género.

Se promovieron las primeras consultas con las organizaciones de la sociedad civil y otros sectores gubernamentales, aunque en realidad no hubo consultas previas con entidades

BALANCE REGIONAL

como el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), la Fiscalía de la Mujer y el Ministerio Público, a pesar de ser las responsables del cumplimiento. Por su parte, el INAM planteó por escrito una serie de reformas y la Fiscalía de forma verbal llamó la atención sobre algunos aspectos de la ley.

• Consultas y sociedad civil

Una actividad organizada por el Comité Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADEH) permitió que las diputadas de la Comisión presentaran a las organizaciones de mujeres el proyecto de ley y, a su vez, solicitaran opiniones sobre la propuesta. Este primer acercamiento propició que las organizaciones la revisaran y definieran posiciones, de esta forma se reestableció el canal de comunicación entre la Comisión de la Mujer y las organizaciones.

Este primer espacio de encuentro y las consultas sucesivas, permitieron generar una fuerte alianza entre la Comisión y el Colectivo de Mujeres en contra de la Violencia, cosa que no sucedió con la Convergencia de Mujeres de Honduras, quienes tenían una posición muy crítica con respecto al proyecto y al proceso de consulta.

Por otra parte, se hicieron una serie de consultas, en las que se estudiaba el texto del proyecto y se hacían aportes desde la experiencia y conocimientos de las participantes. Se ofreció hacer una segunda ronda de consultas en la que se analizaría nuevamente el texto una vez incluidas las observaciones, sin embargo este segundo momento no sucedió.

Una serie de factores impidieron la realización de las consultas, entre ellos destaca:

- a) el nivel bajo de monitoreo del proceso por parte de las organizaciones de mujeres;
- b) cercanía del proceso de elecciones internas de los partidos políticos era determinante desde el punto de vista estratégico de la Comisión,
- c) el presidente del Congreso (precandidato liberal) veía una oportunidad política de potenciar su liderazgo interno al presentar el proyecto en el Día Internacional de la Mujer;
- d) la Comisión de Dictámen finalizaba el proceso de revisión de la ley e incorporaba los aportes obtenidos en las consultas.

Sin embargo, es importante señalar que la Comisión, a través de un proyecto financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) contó con el apoyo de una consultora que se encargó de revisar tanto la propuesta de ley como las propuestas de las organizaciones.

• La adopción

Simbólicamente, el proyecto se integró a la agenda de debate el 8 de marzo de 2000; a solicitud de la presidenta de la Comisión de la Mujer, se dispensa de realizar el proceso normal de discusión en tres debates (informativo y dos deliberativos), para hacerlo sólo en dos. Bajo estas condiciones, se realiza el primer debate y aunque con muchas dificultades se aprueban 46 de los 82 artículos propuestos.

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Las reacciones no se hicieron esperar, tanto desde las mujeres agrupadas en Convergencia de Mujeres, como desde el mismo Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), quienes expresamente solicitaron que se suspendiera la discusión, pues consideraban algunos artículos poco explícitos y cuestionaban el proceso de consultas. Con esta demanda logran suspender la discusión hasta tanto el Congreso no recibiera las observaciones del INAM. Al mismo tiempo, la Convergencia de Mujeres organizó una jornada de consultas y emitió declaraciones en la prensa en las que indicaban que no estaban en contra de la ley, sino que exigían se consideraran los elementos por ellas propuestos.

Como era de esperarse, esta situación de enfrentamiento y disconformidad, fue aprovechada por aquellos que adversaban la iniciativa, fortaleciendo a un colectivo de hombres que, al sentirse amenazados por la ley (artículos referidos a bienes patrimoniales y las cuotas de participación política), trataron de modificarla en atención a sus propios intereses.

En ausencia de once de las doce diputadas, quienes asistían a un Encuentro Latinoamericano de Mujeres Parlamentarias, se dio inicio al tratamiento del resto del anteproyecto de ley; se buscaba abolir los artículos 49 y 69 del dictamen e incluir reformas al artículo que derogaba la intencionalidad de incorporar cuotas políticas paritarias para las mujeres en cargos de elección popular. Al enterarse de la situación, las diputadas se presentaron en el Congreso Nacional para dejar manifiesto su malestar.

Contrario a lo que muchas mujeres habrían esperado, la prensa nacional se solidarizó con la posición de las mujeres y especialmente con el tema de la igualdad de oportunidades de género. Esto provocó que:

- a) Se diera una realineación de las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de las diferencias que las habían separado durante la discusión, ahora estaban en el mismo frente, luchando por defender los artículos suprimidos y modificados.
- b) En los partidos políticos se generan dos situaciones: por un lado, la inclusión de género en sus programas, y por el otro, la aparente exclusión política de algunas líderes de sus filas (entre ellas Soad Salomón Facussé).
- c) En el Congreso, la estrategia fue de solidaridad entre las legisladoras, quienes apoyadas por las agrupaciones defendieron la iniciativa y promovieron acciones de protesta. El acto significativo fue la toma del Congreso por las diputadas apoyadas por grupos de mujeres manifestantes; este hecho fue caracterizado por los medios como “la noche en que los pantalones se cayeron”.

• La negociación

Después de la toma simbólica del Congreso, lo que seguía era la negociación, que permitiera retomar la discusión sobre los artículos reformados o derogados durante la histórica sesión en ausencia de las diputadas.

Esta negociación se da con tres tipos de actores: entre parlamentarias, con representantes de organizaciones y con los líderes de bancadas y autoridades del Congreso Nacional. El presidente del Congreso llama a la Diputada Salomón a dialogar sobre la situación y ella a

BALANCE REGIONAL

su vez, solicita que participen dos mujeres más, representantes del Colectivo de Mujeres contra la Violencia y Convergencia de Mujeres.

Después de largas deliberaciones, se acuerda incorporar los artículos eliminados con algunas modificaciones, especialmente: respecto a la cuota de participación para mujeres que quedó en un 30%; los diputados lograron que dicho porcentaje fuera calculado sobre el promedio de los resultados de las últimas tres elecciones.

La ley se aprueba en las primeras horas del 12 de abril de 2000, con la presencia del Colectivo de Mujeres contra la violencia y se publica en La Gaceta el 22 de mayo de 2000.

V. Buenas prácticas

Las experiencias sistematizadas dejan el legado y muchas enseñanzas para otros países, gobiernos, Congresos, organizaciones y especialmente para las mujeres, en materia de: incidencia política, establecimiento de alianzas, manejo de los obstáculos, las trampas de los procesos, cambios en la coyuntura política, etc.

5.1 Relación entre sociedad civil y Estado

Un elemento central que debe ser rescatado y que estuvo presente en los casos, aunque con características distintas en cada uno, fue la combinación entre el manejo político de las iniciativas y los espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil.

El compromiso del gobierno, en el caso de Panamá y Costa Rica y el liderazgo de las diputadas en Honduras y Venezuela, permitieron que las iniciativas se convirtieran en proyectos de ley. Sin embargo, su aprobación no hubiera sido posible si las organizaciones de mujeres no hubieran tenido una participación en el proceso, a pesar de que en algunos casos ésta fuera puntual o tardía.

El proceso en Panamá es el ejemplo más enriquecedor, si se toma en cuenta que, gracias a la disposición del gobierno por abrir espacios de participación y la visión estratégica de las organizaciones por aprovechar estos espacios, se logró diseñar, de manera conjunta el Plan Nacional de Mujer y Desarrollo, cuyo eje central fue la ley de igualdad.

De esta forma se logró concretar un instrumento jurídico que no sólo contaba con el respaldo de las organizaciones de mujeres, sino que ellas habían sido parte importante en su concepción.

En Honduras, fue claro que la participación de las organizaciones fue importante, aunque llega tardíamente; las mujeres del Colectivo contra la Violencia se involucran plenamente en el proceso legislativo de la ley, convirtiéndose prácticamente en asesoras de las diputadas. La división con respecto a Convergencia de Mujeres, generó algunos problemas, sin embargo la alianza posterior hizo posible la aprobación.

En Venezuela, el Congreso de la República promovió consultas con las organizaciones de mujeres para recoger observaciones al contenido del proyecto. La discusión de la ley coincidió con las intenciones del gobierno por desaparecer el Ministerio de Estado para la

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

Promoción de la Mujer, lo que provocó, como era de esperarse, reacciones de las mujeres del movimiento. Las protestas en contra de desaparecer el ministerio, la exigencia para aprobar la ley y la presión ejercida en los medios fortaleció el trabajo de las diputadas, lográndose aprobar la ley.

El proyecto de ley en Costa Rica fue redactado por un grupo de mujeres que provenían principalmente del Poder Ejecutivo, pero para ellas fue estratégico incorporar la representante de un organización feminista (CEFEMINA) que tenía amplia experiencia en el trabajo de base y la lucha por los derechos de las mujeres, especialmente en vivienda y en contra de la violencia doméstica. De esta manera, se combinaban los conocimientos técnicos de las abogadas, la visión política y la experiencia que sobre las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, tenía la organización.

Sumado a esto, se realizaron consultas y un amplio proceso de divulgación con algunas organizaciones y grupos de base, obteniéndose de éstas insumos para el proyecto y un apoyo masivo al mismo. Un grupo importante de la población conocía los contenidos del proyecto y lo apoyaban.

En conclusión, es importante relevar que el compromiso de las autoridades políticas, ya sea del poder ejecutivo o del legislativo, para impulsar las leyes es fundamental, pero igualmente importante es el papel que las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar en estos procesos.

Si las organizaciones se involucran activamente en todo el proceso, o al menos se sienten identificadas con el mismo, permite abrir espacios para la incidencia en cuanto a los contenidos de las iniciativas y al mismo tiempo se tiene la posibilidad de dar seguimiento al proceso de negociación y ejercer presión sobre las autoridades políticas (del ejecutivo o legislativo) en el momento que se requiera. De esta forma se constituyen en actoras proactivas y en fuerzas de presión y como un recurso para monitorear y dar seguimiento al proceso.

5.2 Alianzas

El caso de Panamá es el más claro, donde el involucramiento de las organizaciones de mujeres se da desde un inicio y son ellas quienes en conjunto con las autoridades políticas logran definir cuales son los temas prioritarios y cómo deben cumplirse. La elaboración del Plan Nacional Mujer y Desarrollo, marcó un cambio histórico en la institucionalidad y la forma de hacer política del país, pues las organizaciones se convirtieron en un actor político activo que definía y evaluaba los resultados de las políticas; esto influyó en el papel preponderante que jugaron en la negociación y aprobación de la ley.

A pesar de que fue una diputada de un partido emergente la que lidera el proceso en el Congreso y de los errores cometidos con las dos primeras propuestas, se logró llegar a un consenso sobre la importancia de la ley y más allá de las diferencias político-partidarias, se fortalecen las alianzas entre las organizaciones de mujeres y las mujeres del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

BALANCE REGIONAL

Por otra parte, en el caso de Honduras cabe destacar dos momentos importantes de alianza, el primero entre la Comisión de la Mujer y el Colectivo contra la Violencia y posteriormente entre el movimiento de mujeres (Colectivo contra la Violencia y Convergencia de Mujeres de Honduras) con las Diputadas del Congreso por la aprobación de la Ley.

El trabajo conjunto que la Comisión de la Mujer realizó con el Colectivo les permitió a estas últimas llevar el pulso al proceso e incidir en los contenidos del proyecto de ley, aunque esta situación profundizó el descontento del grupo Convergencia de Mujeres de Honduras, quienes cuestionaban de alguna manera la alianza y señalaron los puntos en los que estaban en desacuerdo.

La situación política al interno del Congreso Nacional permitió que las diferencias entre las organizaciones de mujeres se disiparan en función de un objetivo mayor que era la aprobación de la ley y específicamente en aquellos temas sobre los cuales no estaban dispuestas a hacer concesiones. Esto permitió establecer una fuerte alianza entre las diputadas del Congreso Nacional que impulsaban la iniciativa y las organizaciones de mujeres que finalmente apoyaron la ley como un bloque conjunto.

En Costa Rica se puede resaltar, especialmente las alianzas que se establecieron en el nivel político, es decir, la búsqueda de aliados que permitiera darle fortaleza a la propuesta, por ejemplo fue muy importante que el Ministro de Vivienda apoyaran la propuesta. Igualmente fue fundamental la relación tan cercana que se tenía con el Presidente de la Asamblea Legislativa y la presión que en algún momento ejerció el precandidato presidencial sobre la bancada oficialista.

Un trabajo importante se hizo con los medios de comunicación logrando revertir la posición inicial en términos de facilitar las críticas a la iniciativa a convertirse en un aliado importante manteniéndose el pulso sobre el proceso durante dos años.

La relación entre las organizaciones de mujeres, las diputadas y las del Poder Ejecutivo fue de respeto, a pesar de las diferencias. El respeto y la solidaridad en relación con el papel que cada una desempeña en la sociedad es muy importante, por lo tanto hay que reconocer que los protagonismos varían de acuerdo con la coyuntura y las circunstancias políticas.

Es importante respetar el papel de las mujeres diputadas juegan porque ellas conocen mejor la dinámica política partidaria, conocen los momentos políticos apropiados para presentar una propuesta y hacer una negociación, a pesar de los errores que puedan cometer. Igualmente importante es el papel que tienen las mujeres dentro del Poder Ejecutivo pues el peso político de ellas es fundamental, que les permite impulsar, apoyar o frenar una iniciativa.

Las organizaciones de mujeres son las que tienen claro cuales son las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, saben cuales son los vacíos y cómo podrían solventarse. Por lo tanto, su participación activa es fundamental en todas las partes del proceso: formulación principalmente, negociación y aprobación.

Panamá es el único país que incorpora desde un inicio la participación de las organizaciones de mujeres siendo esto un valor agregado en la negociación y posterior

implementación. Los demás casos coinciden en señalar la necesidad de involucrarlas desde el inicio. Todo ello permite tener una base sólida que pueda monitorear el cumplimiento

El trabajo en alianza y desde los espacios y campos de acción de cada actor, rinde sus frutos en las diferentes fase que implica la aprobación de una ley.

Por otra parte, todos los estudios coincidieron en señalar la importancia de hacer alianzas con los hombres, de manera que la discusión legislativa no se encapsule en una discusión por mujeres y entre mujeres. Incorporar hombres a la discusión es estratégico y le da una mayor validez y realce al proceso.

5.3 Medios de comunicación

En todos los casos, a excepción de Panamá, el uso de los medios de comunicación fue un recurso fundamental para hacer presión y dar a conocer los criterios en relación con las propuestas.

En un inicio la prensa costarricense fue utilizada como canal, mediante del cual las personas y los mismos medios manifestaran su oposición al proyecto a través de artículos y editoriales. En un segundo momento y después de diseñar una estrategia de respuesta inmediata, se logra una cobertura por cerca de dos años, constantemente se publicaban artículos en favor de la ley y se cubrían las actividades de promoción, revirtiendo de alguna manera la oposición inicial. La relación política con la prensa fue fundamental, porque la Viceministra de Cultura logró abrir un espacio de diálogo con los periodistas, en el cual aclaraban dudas y brindaban información constante sobre los avances del proceso.

Las organizaciones de mujeres en Venezuela recurrieron a la prensa para hacer del conocimiento público el apoyo de la ley, especialmente porque esta iniciativa creaba el Consejo Nacional de la Mujer, que para las organizaciones era fundamental por la reciente eliminación del Ministerio. El comunicado que la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Mujeres publicó estaba a su vez respaldado por más de 10.000 firmas de hombres y mujeres, teniendo esto un efecto nacional y de presión en el Congreso muy importante.

En Honduras, tanto el Colectivo como la Convergencia recurrieron a los medios de comunicación; el colectivo para dar a conocer los aspectos favorables de la iniciativa y la convergencia, las razones por las cuales se oponían no tanto a los contenidos de la iniciativa sino al procedimiento de consulta e involucramiento de las organizaciones. Además los medios dieron una amplia cobertura al momento en que se trató de boicotear la iniciativa en el seno del Congreso, lo que permitió evidenciar la estrategia poco transparente de los diputados para bajar el perfil de la ley.

Los medios de comunicación, como se señala en el informe de Panamá, en algunos momentos pueden ser útiles y en otros pueden obstaculizar y perjudicar a la opinión pública y a los tomadores de decisión.

Las estrategias con los medios son fundamentales, pero hay que reconocer el momento oportuno y las personas claves a las que se debe recurrir para alcanzar el efecto deseado. También es fundamental la creación de argumentos concretos, claros y atinados que

BALANCE REGIONAL

permitan defender los contenidos de las iniciativas y a la misma vez contrarrestar aquellos que pretenden desvalorizar los contenidos de la ley.

5.4 La cooperación internacional

Los proyectos impulsados por la cooperación, pueden ser recursos importantes que permiten generar procesos políticos y acciones que, sin el apoyo financiero externo no se podrían lograr, especialmente por los limitados recursos con que cuentan las instituciones públicas.

El Proyecto “Proequidad” financiado por la Unión Europea en Panamá y el Proyecto “Mujer, Salud y Desarrollo” de la OPS en Honduras jugaron un papel fundamental en el proceso de la ley. Fue posible desarrollar las consultas, gracias a los recursos aportados por estos proyectos y de esta forma se logró ampliar la discusión a otros sectores y no sólo al espacio legislativo. Además la Comisión pudo contratar a una consultora que se hiciera cargo de la revisión del proyecto de ley y las propuestas que habían sido presentadas por las organizaciones. Esta contratación fue posible por el apoyo del PNUD a través de los proyectos que ejecutaba en ese momento.

Además, se resalta en el informe de Honduras, los aportes que en el nivel político a hecho la cooperación internacional, especialmente logrando que los gobiernos asuman los compromisos y la responsabilidad para crear institucionalidad y propuestas de políticas públicas a favor de la mujer.

5.5 Comisiones de la Mujer en los Parlamentos

La existencia de las Comisiones de la Mujer en los parlamentos fue importante para la discusión de los proyectos, pues se contaba con un espacio especializado que atendía los asuntos de la mujer. Por otra parte, se parte del supuesto que quienes la conforman tienen alguna sensibilidad hacia el tema, aunque esto no necesariamente signifique que los temas que en ella se analicen forman parte de sus prioridades de agenda legislativa. Muchas veces los intereses y dinámicas partidarias están por encima del compromiso hacia las mujeres.

Tanto en el caso de Panamá como en Honduras, lo que marcó la diferencia fue el liderazgo que ejerció una diputada en todo el proceso, la capacidad para diseñar estrategias con las organizaciones de mujeres y llevar adelante las negociaciones al interno del Congreso. Esto significó enfrentarse, en algunos casos, a otras compañeras con intereses políticos distintos y a los hombres que como bloque boicotearon la iniciativa en el caso de Honduras.

Por otra parte, la inexistencia de una Comisión de la Mujer en Costa Rica, en esa época, evidentemente limitó la discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, pues el Presidente de la Comisión que revisó la ley estaba abiertamente en contra.

Además, la representación de mujeres en la Asamblea Legislativa era muy baja, apenas eran 7 de 57 diputados y las pocas que habían no apoyaban la iniciativa. Esta situación

posteriormente se revirtió aunque no necesariamente porque las mujeres se convencieron de su importancia sino por la solicitud expresa de las autoridades políticas para hacerlo.

VI. Lecciones aprendidas

- La participación de la sociedad civil, en los diferentes momentos por los que pasa una ley, es fundamental. En la elaboración, puede realizar aportes valiosos tomando en cuenta la amplia experiencia y conocimiento de las necesidades de las mujeres. En la negociación y aprobación de las iniciativas, puede catalizar la discusión en el nivel político, a través de estrategias de presión e incidencia. Finalmente, el hecho de que las organizaciones de mujeres se apropien de las iniciativas, es una forma de potenciar su efectiva implementación y el seguimiento que ésta requiere.
- La relación con los medios de comunicación debe ser estratégicamente planeada. En algunos momentos puede funcionar como una vía eficaz para apoyar una iniciativa y/o ser utilizados como recursos de presión, pero por otro lado, puede funcionar como herramientas de apoyo de aquellos que están en contra de legislar a favor de las mujeres. Por ello, tanto las organizaciones sociales como las autoridades políticas deben identificar el momento y las palabras correctas para recurrir a los medios. Construir argumentos sólidos como respuesta inmediata y no improvisar respuestas ante las críticas permite darle una mayor validez y fortaleza a las iniciativas y a quienes las defienden.
- El protagonismo de las mujeres de los diferentes sectores (organizaciones, gobierno y parlamentos) en distintos momentos, fue crucial, especialmente porque había un respeto de los espacios. Algunas veces, fue necesario trabajar conjuntamente y, otras, por el contrario, de forma individual, como en los casos donde la batuta la llevaron las diputadas, quienes conocían mejor la dinámica político-partidista al interior del parlamento.
- Asimismo, fue claro que no todas las mujeres por el hecho de serlo iban a estar comprometidas con la causa. Por ejemplo, en el caso de Panamá esto fue evidente, cuando se presentó el primer proyecto de ley, el cual fue bloqueado por otra mujer presidenta del congreso y del partido oficialista. Está claro que muchas veces los intereses político partidarios están por encima de cualquier consideración de género.
- Si se cuenta con alianzas fuertes entre organizaciones de mujeres, las diputadas y las mujeres del gobierno, acompañados de una estrategia mínima definida, los procesos de negociación, discusión y aprobación final, pueden facilitarse.
- Las leyes aprobadas en los países estudiados, se constituyen en iniciativas pioneras y estratégicas para el desarrollo institucional y el compromiso en materia de género. Estas leyes potenciaron el diseño e implementación de políticas públicas a favor de las mujeres, así como la aprobación de otras leyes que no sólo protegían de forma específica a las mujeres, sino que además solventaban algunos vacíos que tenían.
- La divulgación de los contenidos de la ley, entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, es necesaria ya que se logra su apropiación y contribución por parte

BALANCE REGIONAL

de estos sectores, que facilite después la operacionalización en el espacio local y nacional.

VII. Retos

Aprobar leyes de igualdad en la región, ha representado un avance significativo en la lucha por los derechos de las mujeres; los casos analizados son pioneros y han aportado de manera positiva para otros países que están desarrollando procesos similares.

El reto fundamental es, en primera instancia, lograr que la población en general y principalmente las mujeres, conozcan en detalle los contenidos de la ley, cómo las beneficia y cómo este es un instrumento al que pueden recurrir en el momento que necesiten. Es fundamental a su vez, el conocimiento de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos como la CEDAW y su Protocolo Facultativo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer, Belém do Pará, que han sido ratificados por los Estados y por lo tanto están obligados a su cumplimiento.

Por otra parte, la aplicación y cumplimiento de la ley, son retos sobre los que hay que trabajar. Es necesario lograr que las instituciones públicas y las organizaciones se apropien de ley y que ésta sea un marco de referencia para el impulso de políticas públicas en favor de la equidad de género.

En algunos casos será necesario trabajar sobre la reglamentación que permita operativizar la ley, en otros será indispensable reformarlas. Sobre este último punto existen algunas posiciones encontradas, pues hay quienes opinan que las reformas podrían solventar los vacíos que la ley tienen y otras indican que abrir nuevamente un debate público sobre el tema, puede ser contraproducente y que los vacíos pueden ser solventados a través de otras leyes o del mismo reglamento.

El involucramiento permanente de las organizaciones de mujeres y mixtas en este tipo de iniciativas y en general en la elaboración de políticas públicas, sigue siendo una aspiración y un reto. Las investigaciones son explícitas al señalar que la participación de organizaciones de la sociedad civil vienen a fortalecer los procesos y a darles continuidad a través del tiempo. La apropiación de la sociedad civil contribuye al monitoreo sobre el cumplimiento de los compromisos que las leyes establecen, aunque este monitoreo y evaluación tiene como reto su sostenibilidad.

El Poder Legislativo debe establecer mecanismos permanentes de participación de la sociedad civil en las iniciativas de ley que se discutan y no que se limiten a consultas puntuales y/o bilaterales en el seno de las Comisiones. Por el contrario, deberían convertirse en un ejercicio participativo permanente, donde el colectivo tenga la posibilidad de intercambiar puntos de vista entre diferentes sectores o intereses.

Por otra parte, colocar en los parlamentos el “tema” de la mujer, supone un ejercicio de formación y sensibilización que incluye tanto a los/as diputados/as de turno como al personal técnico permanente, de manera que no sólo logren entender la importancia de

LEYES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER

promover legislación a favor de las mujeres, sino que, se involucren en las discusiones que se generen sobre estas temáticas.

Con esto se logra que la discusión no permanezca únicamente en la Comisión de la Mujer sino que logre convertirse en un tema de trascendencia nacional como cualquier otro, donde la participación masculina es necesaria.

Es muy importante tener claro que no todas las mujeres que llegan a un puesto de representación, tienen sensibilidad de género y que, por el simple hecho de ser mujer, deben incorporarlo en su agenda de trabajo, apoyar propuestas a favor de las mujeres o que tengan o deban apoyarlas. Es por ello que los espacios de capacitación deben estar orientados tanto a mujeres como a hombres trabajando sobre los estereotipos de género y a recolocar las reivindicaciones de género en un lugar importante dentro del quehacer parlamentario.

Es necesario hacer un esfuerzo particular de incidencia, cabildeo y presión para lograr que la aplicación de las cuotas mínimas de participación sea una realidad, especialmente en el caso de Honduras y Venezuela.

Los Mecanismos Nacionales de la Mujer (también conocidas como Oficinas Gubernamentales) deben ejercer un papel de liderazgo en la difusión de la ley, en su reglamentación o reformas según sea el caso. En este esfuerzo deben involucrarse activamente las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, se puede decir que la aprobación de las leyes de igualdad en cada uno de los países, ha significado un avance importante hacia de la defensa de los derechos de las mujeres y a su vez se ha traducido en políticas públicas concretas que atienden los diferentes temas que estas incluyen.

La implementación, como se señaló, se ha convertido en el principal reto para las organizaciones de mujeres y autoridades públicas, de manera que este avance logrado con la activa participación de los diversos sectores, no se convierta en un retroceso al no contar con mecanismos adecuados o la voluntad política suficiente para implementarla.

