

POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO

2018

*Centro de Estudios de Justicia
de las Américas*

COORDINADORA:

Lorena Espinosa Olgún

EQUIPO DE TRABAJO:

Marco Fandiño

María Jesús Valenzuela

Constanza Gigena

CONSULTORA:

Macarena Bravo

DISEÑO:

Claudia Durán

Esta Política de Igualdad de Género se llevó a cabo durante la Dirección Ejecutiva de Jaime Arellano Quintana

Año 2018

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BELÉM DO PARÁ	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en sus siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIM	Comisión Interamericana de la Mujer
DESC	Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en sus siglas en inglés).
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIA	Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad y la Igualdad de Género.
REMJA	Recomendaciones para integrar una perspectiva de género en los Programas y Políticas de los Ministerios de Justicia o de Ministros y/o Procuradores Generales de las Américas con competencia en el tema

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. BREVES ANTECEDENTES	9
II. FUNDAMENTOS	11
1. Fundamentos Jurídicos	4
2. Fundamentos Políticos	20
3. Igualdad real y efectiva como fundamento y finalidad	24
III. RESULTADOS ESPERADOS Y ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL CEJA	29
1. Finalidad y objetivos de esta política	29
2. La estrategia dual: <i>mainstreaming</i> y <i>políticas específicas</i>	30
3. Articulación de la estrategia dual	34
IV. PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALDAD DE GÉNERO INSTITUCIONAL	36
1. Metodología empleada	36
2. Marco Lógico del Plan: resultados y productos	38
3. Narrativa Teoría del Cambio	39
ANEXO 1: CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PARA EL PLAN DE IGUALDAD DE GÉNERO	48



INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo internacional autónomo del Sistema Interamericano, creado en 1999 por resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la OEA.

Su misión es apoyar a los Estados miembros en sus procesos de reforma y modernización a la justicia, realizando diferentes estudios, proyectos e investigaciones, así como actividades de capacitación o intercambios prácticos, teóricos y culturales.

LAS METAS CLAVES DE CEJA SON:

- i. Estudiar en profundidad los sistemas de justicia y desarrollar planeamientos innovadores en la discusión de las Reformas Judiciales.
- ii. Favorecer la cooperación y el intercambio de experiencias entre los actores claves del sector justicia a nivel regional.
- iii. Generar y difundir instrumentos que mejoren la información sobre justicia en las Américas.

Como organismo del Sistema Interamericano, el trabajo que desarrolla CEJA se lleva a cabo teniendo en cuenta los contextos internacionales y especialmente el contexto interamericano de promoción y respeto de los derechos humanos. Por dicha razón, su objetivo es hacer efectivos todos aquellos derechos que tienen relación con la justicia, especialmente con el derecho de acceso a ella. Así, colabora en la construcción de sistemas de justicia que permitan un acceso en igualdad de condiciones a todas las personas de nuestra región, sin diferenciaciones económicas, raciales, étnicas, ni de género. Para CEJA, la Administración de Justicia como parte de la función pública de un Estado, debe gestionar los conflictos de la población sin realizar diferencias arbitrarias o discriminaciones de ningún tipo, y promoviendo la equidad y la igualdad material de las personas.

No obstante lo anterior, CEJA ha sido testigo que los sistemas judiciales no se comportan de igual modo para todos y todas. Al contrario, por ejemplo, ha sido históricamente constatado que el acceso a la justicia de mujeres y hombres no se ha llevado a cabo de la misma manera, y de hecho, sus derechos no tienen la misma efectividad, porque no se reconocen, gozan o ejercen en la misma medida o intensidad. Y esta situación se produce por las diferencias de sexo/género en sus diversas manifestaciones.

COMO EJEMPLO DE ESTAS DIFERENCIAS SE PUEDEN DESTACAR, ENTRE OTRAS:			
Subsistencia de desigualdades formales entre mujeres y hombres: en la normativa laboral boliviana se equipara a la mujer con un menor de 18 años, prohibiéndose que ella y ellos trabajen por la noche. En Chile que la mujer casada en sociedad conyugal no puede administrar sus bienes propios porque lo hace el marido.	Según datos de la ONU (2013), 1 mujer de cada 2 (53%) ha sufrido violencia sexual o física en América Latina. Según la OMS (nov 2016), 1 mujer de cada 3 (35%) ha sufrido violencia sexual o física en el mundo.	Cada día en América Latina y el Caribe, mueren 12 mujeres por razón de feminicidio (CEPAL, estadísticas del 2016). En Colombia, muere una mujer por feminicidio cada 2,5 días y en Brasil una cada 6 horas (ONU, 2015); en Argentina, muere una mujer por feminicidio cada 30 horas (Observatorio de Femicidios de Argentina, 2016) y en Honduras una cada 17 horas (Unidad de Género del Observatorio Nacional de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2014).	Invisibilización, y consiguiente desconocimiento y negación, de las distintas condiciones de existencia, experiencia, aspiraciones, oportunidades, posiciones, responsabilidades, libertades y derechos de mujeres y hombres.

Lo anterior se suma a la evidencia acumulada, en la experiencia de los organismos internacionales, interamericanos y de otras regiones, que dan cuenta de la desigualdad y discriminación (ya sea económica, jurídica, política, social, cultural, sexual y corporal), en la que viven las mujeres en relación con los hombres y, también, de la discriminación de la que son objeto mujeres y hombres en virtud de su orientación sexual, de su autodefinición de género o de su existencia como persona intersexual.

En consecuencia, junto con promover sistemas de justicia más accesibles, eficientes y garantes del debido proceso, CEJA se compromete a promover sistemas de justicia que cuenten con perspectiva de género. Con esos propósitos, y con la finalidad de contribuir a la Igualdad de Género en los Sistemas de Justicia, CEJA se propone incorporar la perspectiva de género a través de la presente Política de Igualdad de Género y su respectivo Plan de Acción para implementarla.

Es así que CEJA toma conciencia de dichas circunstancias y **se propone adoptar medidas para mitigar y acortar las brechas de desigualdad que impiden que el derecho de acceso a la justicia se materialice en igualdad de condiciones para todas las personas de la región.** Una de las grandes y recientes medidas que CEJA ha decidido adoptar, dice relación con la promoción de la igualdad de género.

Como Organismo hemos llegado a la convicción que **para dar un cumplimiento efectivo, integral y equitativo a nuestra misión y objetivos, se requiere la incorporación de la perspectiva de género en toda su cultura organizacional y su actividad institucional.** Esto quiere decir, al interior de la organización -personal, procesos y actividades-, como en el desarrollo de sus investigaciones, estudios, proyectos y capacitaciones. De lo contrario, si al momento de reformar o modernizar los sistemas de justicia, no se tienen en cuenta las diferencias que experimentan hombres y mujeres en ellos, la justicia podría estar mejorando parcialmente y sólo para un segmento de la sociedad.

Esta política permitirá:

- Que los estudios den cuenta del impacto diferenciado que provocan los sistemas de justicia en mujeres y hombres; y que, en virtud de esos datos y análisis, se generen propuestas de soluciones innovadoras con perspectiva de género para erradicar las desigualdades y discriminaciones que se detecten.
- Que en la cooperación e intercambio de experiencias y buenas prácticas, se potencien las que cuenten con la incorporación del

enfoque de género, para ser replicadas en los distintos sistemas de justicia.

- Que los instrumentos que mejoran la información de justicia, reflejen y consideren los impactos en hombres y mujeres y las relaciones que se producen entre los mismos, así como el avance en el reconocimiento, goce y ejercicio de derechos y el acceso efectivo a la justicia de mujeres y de las personas que ven afectados sus derechos por causa de su orientación sexual y/o identidad de género.

Por todos estos motivos, CEJA pretende fomentar una cultura institucional que respete, consolide y promueva la Igualdad de Género, razón por la cual la incorporación de la perspectiva de género se constituye como la innovación institucional más trascendente y de mayor profundidad en los últimos años.

Para una comprensión cabal de la política adoptada, a continuación se desarrolla un breve análisis de los antecedentes de esta política así como de sus fundamentos jurídicos y políticos. Luego de ello, se expone la igualdad de género como fundamento y finalidad, explicitando cuál es el concepto que adopta el CEJA en esta política. Para finalizar, presentamos la Política de Igualdad de Género propiamente tal: se expone su finalidad, estrategia, fuentes directas y actuaciones a las que dará origen. Luego de ello, desarrollaremos el **Plan Estratégico de Igualdad de Género Institucional**.



I. BREVES ANTECEDENTES

Como se mencionó en la sección anterior, CEJA ha constatado que el Acceso a la Justicia no se lleva a cabo de manera igualitaria para todas las personas. A su vez, también ha constado que, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comunidad internacional ha establecido que la discriminación atenta contra la dignidad de las

Ellas han sido la mitad de la población histórica y sistemáticamente discriminada, lo que produce vulneración de sus derechos humanos, coarta su autonomía, e impide su construcción como auténticos sujetos de derecho con ciudadanía plena.

personas, la que en este caso se manifiesta especialmente fuerte en las mujeres. Ellas han sido la mitad de la población histórica y sistemáticamente discriminada, lo que produce vulneración de sus derechos humanos, coarta su autonomía, e impide su construcción como auténticos sujetos de derecho con ciudadanía plena. Las discriminaciones por razón de sexo o género atentan también contra la dignidad de las personas pertenecientes a colectivos LGTBIQA+.

A partir de lo anterior se ha elaborado una normativa internacional y regional, así como también un conjunto de políticas, planes y programas que impulsan, en los más diversos ámbitos, múltiples actuaciones para combatir las discriminaciones indicadas. Dichos antecedentes se han tenido a la vista para el diseño e implementación de esta política.

Entre las primeras, destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia aprobada en junio de 2013 (un hito en la región en la lucha contra la discriminación e intolerancia en un sentido amplio).

En la aplicación de estos instrumentos internacionales ha sido esencial la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que ha profundizado y ampliado el marco de protección de los tratados regionales. Esta jurisprudencia forma parte de la interpretación y aplicación que ha de efectuarse por los Estados de la región en el desarrollo de los derechos de las personas en la elaboración y aplicación de sus políticas y normativas.

De las políticas, planes y programas en directa relación con la misión y funciones de CEJA, destaca y constituye un referente, el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la

Mujer y la Equidad y la Igualdad de Género (PIA, 2000), las Recomendaciones para integrar una perspectiva de género en los Programas y Políticas de los Ministerios de Justicia o de Ministros y/o Procuradores Generales de las Américas con competencia en el tema (Recomendaciones para la implantación de REMJA IV, 2002)¹, el Plan Estratégico 2016-2021 de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA y la Estrategia de Montevideo².

Por otra parte, se observa la existencia de procesos, en el Gobierno y en el Poder Judicial, de distintos países de la Región, cuyo objetivo es la incorporación de la perspectiva de género en sus sistemas de justicia. Dichos procesos están siendo liderados, en algunos casos, por los respectivos Tribunales Supremos; así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica realizó, en el año 2005, la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de todos los operadores y operadoras del Poder Judicial, a través de la adopción de una Política de Igualdad de Género. Por su parte, la Corte Suprema de Chile acaba de iniciar su proceso con la creación de la Secretaría de Derechos Humanos y Género.

Cabe destacar que estos avances se deben, en gran medida, a la actuación de las Magistradas de América Latina y el Caribe, las cuales, desde el año 2001, se encuentran impulsando la Justicia de Género en la Región.

¹ Recomendaciones elaboradas en reunión de especialistas en género, auspiciada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) para la implementación de los mandatos recibidos por la Asamblea General de Bridgetown para la implantación de las recomendaciones de la REMJA IV, 2002.

² En la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada los días 30 y 31 de julio de 2015 en Santo Domingo, los Gobiernos debatieron la idea de elaborar una estrategia orientada al efectivo cumplimiento de los diferentes acuerdos regionales sobre la mujer. En la 53ª Reunión de la Mesa Directiva, celebrada entre el 26 y el 28 de enero de 2016 en Santiago, se acordó diseñar una estrategia para la implementación de los compromisos asumidos por los Gobiernos en la Agenda Regional de Género para América Latina y el Caribe, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015 en ocasión del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agenda Regional de Género comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres, y la igualdad de género, que se aprobaron en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.



II.

FUNDAMENTOS

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En este apartado se analiza la estructura y la configuración de los derechos humanos y libertades fundamentales en el contexto internacional, lo que conforma la base normativa de nuestra política, la informa y orienta. Junto con ello, se analiza un conjunto de definiciones jurídicas que el CEJA asume.

Para tal efecto, se distingue entre la normativa internacional y regional, con el fin de destacar la aportación de cada una, así como las especificidades y logros regionales en el campo normativo.

1.1 Antecedentes del reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos de las mujeres

Ámbito Internacional

- **Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

La existencia de un mandato jurídico efectivo para la igualdad de derechos de mujeres y hombres se ha construido a partir del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el que consagró el principio de “igualdad de derechos de hombres y mujeres”³, y de su artículo segundo que, por vez primera y de manera expresa en un instrumento internacional, consagra el derecho a la no discriminación por razón de sexo.

Sin embargo, los derechos humanos -inalienables, indivisibles e integrales-, inherentes a la dignidad humana, no se reconocieron para las mujeres, en la práctica, de la misma manera que para los hombres, porque si bien se regulaban formalmente para todas las personas, las mujeres no tenían -ni tienen en realidad-, el mismo reconocimiento, goce y ejercicio.

³ Declaración Universal de Derechos Humanos, Párrafo quinto. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

• Convención sobre los derechos políticos de la mujer

Por tal motivo, tempranamente, empieza a desplegarse un corpus jurídico que contiene un reconocimiento individualizado de derechos humanos de las mujeres. Así, en 1952, a través de la “Convención sobre los derechos políticos de la mujer”, la Asamblea General de la ONU, establece el derecho al sufragio activo y pasivo para las mujeres, iniciando el obligado camino de explicitar y establecer en instrumentos normativos separados el reconocimiento específico de derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

• Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

El gran hito del siglo XX fue la «Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer». Dicho instrumento tuvo por finalidad poner de manifiesto la discriminación que padecen las mujeres, la cual fue definida en su articulado como *“toda distinción, exclusión 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 la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”*

Para erradicar estas discriminaciones se estableció la obligación de los Estados de asegurar la igualdad del hombre y de la mujer en la ley, adoptando medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales. De esta manera, la CEDAW reconoce e impulsa el deber de promoción que asiste a los Estados en la eliminación de las discriminaciones y el establecimiento de la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁴ “Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales... Los derechos humanos de las mujeres deben formar parte integral de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluida la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relativos a las mujeres”.-

- **Conferencia Mundial de Viena**

Sin embargo, los derechos de las mujeres no fueron reconocidos expresamente como derechos humanos sino hasta 1993, en la Conferencia Mundial de Viena, en la que, por primera vez, se establece expresamente que los derechos humanos de las mujeres constituyen derechos humanos universales⁴.

- **Principios de Yogyakarta**

Por su parte, en el año 2006, se adoptaron los Principios de Yogyakarta (Indonesia), los que constituyen el primer instrumento que contiene los principios internacionales esenciales en materia de orientación sexual e identidad de género⁵.

Dichos principios definen la orientación sexual como “capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género” y la identidad de género como “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales”. Además de estas definiciones, se establece la situación de desconocimiento y negación de derechos humanos a las personas por tales factores, y la violencia, hostigamiento, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicios que se ejercen sobre las mismas desde la institucionalidad y la sociedad civil.

⁵ La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Estos principios se conciben sobre la base de la obligación del reconocimiento y garantía de los derechos humanos a todas las personas, independientemente de su orientación o identidad de género; y señalan que el respeto a los derechos sexuales, a la orientación sexual y a la identidad de género es fundamento insoslayable para la realización de la igualdad entre hombres y mujeres, reafirmando de esta manera que su reconocimiento se encuentra radicado en el ámbito de la igualdad de género.

Desde el punto de vista normativo, se recoge la definición de discriminación directa e indirecta, de manera similar a la CEDAW; destacando la importancia de la interseccionalidad en el agravamiento de la discriminación⁶ y establece, en su principio 3º, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica del desarrollo de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas LGTBI.

Ámbito regional

En el ámbito regional son dos los instrumentos esenciales a los efectos de esta política.

- **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará (1994), establece por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales, para luchar

⁶ La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y la reivindicación de su eliminación dentro de la sociedad, reconociendo el carácter estructural e institucional de la misma, como causa de la discriminación que constriñe la vida de las mujeres.

De conformidad con la Convención, la violencia contra las mujeres consiste en “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privada*”. Así, se destacan tres tipos de violencia: física, sexual y psicológica; apuntando a la visibilización en el ámbito privado y público, y de la violencia perpetrada o tolerada por el Estado.

Se destacan tres tipos de violencia: física, sexual y psicológica; apuntando a la visibilización en el ámbito privado y público, y de la violencia perpetrada o tolerada por el Estado.

- **Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia**

La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, aprobada en junio de 2013, es el instrumento de la Región que aborda la discriminación de manera integral.

Esta reconoce la universalidad de “los derechos humanos y libertades fundamentales de todos los individuos y grupos sometidos a su jurisdicción, sin distinción alguna por motivos de sexo, edad, orientación sexual, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición económica, condición de migrante, refugiado o desplazado, nacimiento, condición infectocontagiosa estigmatizada, característica genética, discapacidad, sufrimiento psíquico incapacitante o cualquier otra condición social”.

Y destaca el carácter democrático y dinámico de los principios de la igualdad y de la no discriminación entre los seres humanos, los cuales son el fundamento y “propician el fomento de la igualdad jurídica efectiva y presuponen el deber del Estado de adoptar medidas especiales en favor de los derechos de los individuos o grupos que son víctimas de discriminación e intolerancia, en cualquier esfera de actividad, sea privada o pública, a fin de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades y combatir la discriminación e intolerancia en todas sus manifestaciones individuales, estructurales e institucionales”.

En ese marco, establece un conjunto de definiciones esenciales, que se inicia con la de discriminación⁷, indicando que *“es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes”*.

Su gran importancia radica en que contempla una definición de discriminación indirecta, de discriminación múltiple o agravada y de intolerancia.

Finalmente, cabe hacer presente que se encuentran directamente vinculados con la misión del CEJA todas aquellas normas que señalan las obligaciones de los Estados en todo aquello que dice relación con los sistemas de justicia; las que persiguen asegurar la igualdad de acceso a los sistemas de justicia, el establecimiento de procesos ágiles y eficaces y justa reparación⁸; las que apoyan la realización de estudios y la recolección y análisis de datos sobre la situación de grupos o individuos víctimas de discriminación e intolerancia, para establecer la naturaleza, causa y manifestaciones de la discriminación en cada país, y en la difusión de datos⁹, así como el seguimiento del cumplimiento de la Convención¹⁰ y la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias¹¹.

⁷ Coincide con la definición adoptada por la CEDAW, con dos diferencias terminológicas: i) la CEDAW refiere el menoscabo como efecto de la discriminación, y, en cambio, la Convención contra la Discriminación refiere la limitación el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de uno o más derechos; ii) la primera hace referencia no solo a la “distinción”, “exclusión” o “restricción” sino que además establece la “preferencia” como otra posible acción o verbo rector que da lugar a la discriminación.

⁸ “Los Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas de la discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda” (Artículo 10).

⁹ “Los Estados Partes se comprometen a asegurar a las víctimas de la discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces, y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda” (Artículo 10).

¹⁰ “Los Estados Partes se comprometen a llevar adelante estudios sobre la naturaleza, causas y manifestaciones de la discriminación e intolerancia en sus respectivos países, en los ámbitos local, regional y nacional, y a recolectar, compilar y difundir datos sobre la situación de los grupos o individuos que son víctimas de la discriminación y la intolerancia” (Artículo 12).

1.2 Universalidad, complementariedad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos de mujeres y hombres.

El marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos de tutela de los derechos de igualdad y no discriminación por razón de sexo y/o género, orientación sexual, identidad y expresión de género, de protección de la ley en el ejercicio de los derechos, de acceso a una justicia pronta y cumplida, y al debido proceso, además de ser universales, se complementan, son interdependientes e indivisibles.

En tal sentido el DESC ha precisado, en relación a la CEDAW, que “la Convención forma parte de un amplio marco jurídico internacional de derechos humanos cuyo objetivo es asegurar el goce de todos los derechos humanos por todas las personas y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por motivos de sexo y género”¹² y ha señalado, como elemento esencial, la complementariedad de los instrumentos internacionales respecto de ese marco jurídico internacional.

De esta manera, se entiende que los instrumentos que no tienen una mención expresa sobre el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y género se basan implícitamente en aquellos que sí los contemplan¹³, dentro de los cuales se incluyen una serie de Convenios, Declaraciones, Programas y Plataformas como la de Beijing¹⁴. Dicha complementariedad aplica de la misma manera respecto de los instrumentos regionales.

¹¹ “Los Estados Partes se comprometen a promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias, así como a ejecutar programas destinados a cumplir los objetivos de la presente Convención” (Artículo 14).

¹² Proyecto de Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 16 de diciembre de 2010. CEDAW/C/GC/28. 2 GE.10-47263 P. 1

¹³ “(...) ese marco jurídico se integra no solo con los instrumentos que expresamente refieren al derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y género y que garantizan la igualdad de mujeres y hombres, sino que también con aquellos instrumentos que no tienen una mención expresa en tal sentido, los se basan implícitamente en los anteriores como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

¹⁴ “Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 100 (1951) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, N° 111 (1958) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación y N° 156 (1981) sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de El Cairo y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing también contribuyen a establecer un régimen jurídico internacional que consagra la igualdad entre la mujer y el hombre y la no discriminación”.

1.3 Interpretación y aplicación efectuada por Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La *universalidad, complementariedad, interdependencia e indivisibilidad* de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres, y de las minorías sexuales, ha sido aplicada por Naciones Unidas, por los organismos regionales y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por ejemplo, el DESC ha señalado que dentro del concepto *sexo* debe comprenderse el *género*, destacando que el concepto “*sexo*”, como causa prohibida de discriminación, ha evolucionado para abarcar, en la actualidad, toda la creación social de estereotipos, roles y funciones atribuidas de acuerdo al sistema *sexo/ género*¹⁵.

También ha señalado el rol de protección y promoción que le corresponde a los Estados que deben respetar, proteger y hacer cumplir el derecho a la no discriminación¹⁶, directa e indirecta, apuntando a la discriminación estructural y asegurando el disfrute de la igualdad real, haciendo efectivo el principio de horizontalidad de los derechos humanos a través de la adopción de medidas que persigan la eliminación del sexismo y el patriarcado entre particulares, y que, para tal efecto, corresponde a los Estados adoptar acciones positivas para asegurar que las mujeres y los hombres gocen formal y materialmente de los mismos derechos.

Del mismo modo, en relación con los contenidos expresos e implícitos del Pacto sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, señaló que la orientación sexual y la identidad de género son causales prohibidas de discriminación, las que se incluyen dentro de la expresión “*cualquier otra condición social*” del Pacto¹⁷.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha efectuado el mismo razonamiento y ha considerado el sexo como cate-

¹⁵ Observación General No. 20. 20 (2009) al Artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁶ Proyecto de Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la CEDAW.

¹⁷ DESC (2009), en su Observación General No. 20. 32 al Artículo 2. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

goría esencial que determina la configuración de un determinado crimen o delito contra los derechos humanos consagrados en la Convención Belém do Pará, tomando en consideración a las mujeres en su condición de tales –esto es, como sujetos de derecho pleno-; y así, pudo establecer que se habían perpetrado tratos crueles y degradantes, que atentaban contra la dignidad de las mujeres detenidas en un Penal de Perú, al haber sido obligadas a permanecer desnudas en un hospital vigiladas por hombres armados, señalando que, cuando ese tratamiento se daba a las mujeres, -puesto que el mismo también lo habían recibido los hombres-, precisamente por su condición de tales, constituía, respecto de ellas, violencia sexual.

Para lo anterior, consideró aspectos específicos de la violencia contra las mujeres, al interpretar el artículo 5 de la Convención Americana, a la luz de las correspondientes normas de la Convención Belém do Pará y de la CEDAW -porque estos instrumentos complementan el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana-¹⁸.

Por último, cabe mencionar que con el mismo razonamiento la CIDH ha establecido que las categorías de orientación sexual e identidad de género, son categorías que también se encuentran protegidos por el derecho a la igualdad y no discriminación del artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque se trata de una norma general, que se aplica a todas las partes del Tratado y porque están contenidas en la expresión “otra condición social”¹⁹.

¹⁸ Sentencia CIDH Penal CASTRO CASTRO VS PERÚ. “308. El haber forzado a las internas a permanecer desnudas en el hospital, vigiladas por hombres armados, en el estado precario de salud en que se encontraban, constituyó violencia sexual en los términos antes descritos, que les produjo constante temor ante la posibilidad de que dicha violencia se extremara aún más por parte de los agentes de seguridad, todo lo cual les ocasionó grave sufrimiento psicológico y moral, que se añade al sufrimiento físico que ya estaban padeciendo a causa de sus heridas. Dichos actos de violencia sexual atentaron directamente contra la dignidad de esas mujeres. El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.2 de la Convención Americana, en perjuicio de las seis internas que sufrieron esos tratos crueles...”

¹⁹ “Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, la Corte estableció que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana bajo el término “otra condición social” establecido en el artículo 1.1 de la Convención. Por ello está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual”. Sentencia CASO ATALA RIFFO Y NIÑAS VS. CHILE. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de la sentencia de 24 de febrero de 2012 (fondo, reparaciones y costas).

2. FUNDAMENTOS POLÍTICOS

Un segundo grupo de fundamentos en los que se sustenta esta política, se refieren, precisamente, a otras políticas, planes o programas internacionales e interamericanos que han tenido por objetivo promover, garantizar o contribuir a la igualdad de género. Estos, en conjunto con el marco normativo previamente analizado, nos han proporcionado un punto de partida para el diseño e implementación de la Política de Igualdad de Género del CEJA.

Estos se refieren a lo que entendemos como fundamentos políticos. Estos son aquellos que, de conformidad con los objetivos de las instituciones que los elaboran, contienen las hojas de ruta para un periodo determinado, con la finalidad de realizar, fomentar y/o promover actuaciones que redunden en la protección, promoción y garantía de los derechos humanos, libertades fundamentales y de la igualdad de género.

A continuación, se analizan los principales aportes de aquellos instrumentos que tienen incidencia directa en la política y actuación del CEJA, en virtud del contexto o análisis compartido, y/o de la concordancia de objetivos, estrategias y metas.

- **PIA, 2000.**

El instrumento base en esta materia es el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad y la Igualdad de Género (PIA, 2000)²⁰, cuya finalidad es fomentar el proceso para alcanzar la igualdad de género.

En este se precisa que, para tal fin, es necesario el “establecimiento de un conjunto de medidas de equidad de género que permitan compen-

²⁰ CIM/RES. 209/98 y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99). Fue adoptado por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos durante la celebración de Asamblea General de la OEA en Canadá (junio 2000), la que instruyó a la Comisión Interamericana de Mujeres para que actuase como órgano de seguimiento, coordinación y evaluación del mismo y de las acciones que se desarrollen para su implementación (AG/RES.1732/00 (XXX-O/00) http://www.summit-americas.org/vp/CIM/Programa_InterAmCIM_Cuatro_idiomas.pdf).

sar las desventajas históricas y sociales que les impiden disfrutar por igual –a las mujeres- de los beneficios del desarrollo y tener un acceso igualitario a las decisiones públicas y privadas y al poder”, destacando que, en este sentido, “la equidad de género es, por tanto, un camino hacia la igualdad de género”.

- **Plan Estratégico 2011-2016, CIM.**

Este Plan establecía que los pilares de la igualdad de género son los derechos humanos y de las mujeres, la justicia de género, la diversidad, y la necesaria institucionalización del enfoque de derechos en la OEA.

Para tal efecto incorporaba en la actuación de la propia institución los derechos humanos de las mujeres, contemplados en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, tanto del sistema universal como del interamericano, reconociendo como elementos imprescindibles la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos y la transparencia en la rendición de cuentas hacia las mujeres.

Para efectuar una implementación integrada de la igualdad de género y del enfoque de derechos, reconoció que requería un diagnóstico de la situación actual a la luz de esa igualdad y enfoque de derechos, y a continuación, identificar las estrategias eficaces para eliminar desigualdades de género y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Todo esto para, finalmente, dar efectiva operatividad al enfoque de derechos en las políticas y programas, en todas sus etapas²¹.

²¹ “El sistema democrático, su legitimidad y ejercicio está normada en el Estado de Derecho, con la finalidad de garantizar, proteger y ampliar los derechos de ciudadanía de las personas, los hombres y las mujeres. En este marco y con el objetivo de alinear y armonizar las acciones de la CIM al marco normativo, tanto del sistema universal como del interamericano en relación a los derechos humanos de las mujeres, contemplados en los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes, se implementará un enfoque que permita operacionalizar dichos derechos en políticas y programas.

“La importancia del enfoque de derechos radica en recuperar la exigibilidad y la justiciabilidad de los mismos y en transparentar la rendición de cuentas hacia las mujeres, identificando a los titulares de los derechos y los titulares de los deberes (quienes son responsables de garantizarlos y protegerlos). La implementación de un enfoque de derechos y de igualdad de género supone el análisis en el diagnóstico de los problemas específicos que se abordan desde las condiciones prevalecientes para el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y desde la dimensión de las desigualdades de género; la direccionalidad hacia el cambio en la definición de resultados y metas para eliminar las desigualdades de género y para asegurar el ejercicio de los derechos, la identificación de estrategias eficaces e indicadores de derechos para el monitoreo y la evaluación. La operacionalización del enfoque de derechos implica considerar los mismos en los procesos de planeación, programación y en el diseño de políticas, estrategias y programas”. CIM Plan Estratégico 2011-2016. p. 3.

• **Plan Estratégico 2016-2021, CIM.**

El Plan Estratégico 2016-2021, establece dos ejes temáticos que derivan de los mandatos fundamentales de la Comisión: la promoción de la igualdad de género y eliminación de la discriminación; y la prevención y sanción de la violencia de género²².

Dentro de esos ejes se establecen cinco prioridades temáticas:

<p>i. La institucionalización de una dimensión de género en el trabajo de la OEA;</p>	<p>ii. el fortalecimiento del monitoreo integral del ejercicio de los derechos de las mujeres;</p>	<p>iii. la promoción de la ciudadanía política sustantiva de las mujeres para la democracia y la gobernabilidad;</p>	<p>iv. la ciudadanía económica de las mujeres para el desarrollo integral; y,</p>	<p>v. la adopción de un enfoque de género en la seguridad ciudadana²³.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------

De esta manera es la CIM la que adopta la institucionalización de la dimensión de género en el trabajo de la OEA, o *mainstreaming* de género, siendo su objetivo principal el establecimiento de una Política de Género. Para ello establece que la OEA institucionalizará un enfoque de igualdad de género y de derechos humanos en sus operaciones internas y externas²⁴.

La Institucionalización de una dimensión de género en el trabajo de la OEA y sus Estados Miembros, se traduce en contar con personal capacitado en el análisis de género y en técnicas de planificación y presupuestación, con un Plan de

²² CIM Plan Estratégico 2016 - 2021, párrafo segundo

²³ *Ibíd.*, prefacio, párrafo tercero.

²⁴ *Ibíd.* Objetivo inmediato 2, p.8.

acción elaborado para guiar la implementación de la política y haber desarrollado la capacidad del personal de la OEA para integrar efectivamente las preocupaciones relacionadas con el género y los derechos humanos en su trabajo normativo y programático²⁵.

Finalmente, establece un conjunto de medidas que dan cuenta de la incorporación de una estrategia dual, la que combina la aplicación de políticas específicas de igualdad con una general, la transversalización de género.

Para CEJA, como Organismo del Sistema Interamericano, es crucial conocer y alinearse con las directrices de la OEA. **Con esta política CEJA da cumplimiento a los mandatos de la Comisión en orden a promover la igualdad de género y la eliminación de la discriminación; así como a contribuir a la prevención y la sanción de la violencia de género.** Asimismo, con esta política y su respectivo plan, **contribuimos a la institucionalización de la dimensión de género en el trabajo del Sistema Interamericano.**

En vista de lo anterior, CEJA toma conciencia que la **necesidad de incorporar la perspectiva de género no sólo fluye de nuestra propia exigencia institucional** de mejorar los sistemas de justicia en la región (y por ende, de cumplir nuestros cometidos), sino que responde y se alinea, también, con todo el contexto político del sistema al cual este Organismo pertenece. Es decir, **adoptar una Política de Igualdad de Género es trabajar en coherencia, concordancia y armonía con los principios del Sistema Interamericano.**

Adoptar una Política de Igualdad de Género es trabajar en coherencia, concordancia y armonía con los principios del Sistema Interamericano.

- **Estrategia de Montevideo²⁶.**

Por último, no se puede dejar de mencionar que, en el año 2016, los gobiernos de América Latina y El Caribe adoptaron la Estrategia de

²⁵ Plan Estratégico CIM 3.1.1 letras b, c y d.

²⁶ La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 fue aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Uruguay, celebrada en Montevideo del 25 al 28 de octubre de 2016.

Montevideo, la que traduce y hace operativo “un compromiso político regional que tiene por objeto guiar la plena implementación de los acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (la Agenda Regional de Género²⁷)”, para “asegurar que sea la hoja de ruta para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel regional desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres”²⁸.

La Estrategia reposiciona el “papel del Estado en las políticas de igualdad, asegurando los derechos humanos y la autonomía de las mujeres como eje transversal de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo”, en la misma lógica descrita en el apartado sobre el marco normativo, y promueve la institucionalización del enfoque de género y la transversalización de toda la sociedad²⁹ como fórmula para alcanzar la justicia y la igualdad, la profundización democrática y un desarrollo sostenible.

De este instrumento destacan, como fundamentos para nuestra política, los cinco enfoques o perspectivas que deben guiar las políticas públicas y los objetivos vinculados a la autonomía y los derechos de las mujeres –los cuales, a su vez, coinciden, en sus aspectos esenciales, con el Plan Estratégico de la CIM 2016-2021. Estos son: i) igualdad de género; ii) derechos humanos de las mujeres; iii) interseccionalidad e interculturalidad; iv) democracia paritaria, representativa y participativa, y laicidad; y, v) desarrollo sostenible e inclusivo; todas las cuales coinciden, en sus aspectos esenciales, con el Plan Estratégico de la CIM 2016-2021.

²⁷ La Agenda Regional de Género comprende los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres, y la igualdad de género, que se aprobaron en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

²⁸ Estrategia de Montevideo. CEPAL. 2016. p. 13. En la 53ª Reunión de la Mesa Directiva, celebrada entre el 26 y el 28 de enero de 2016 en Santiago, se acordó diseñar una estrategia para la implementación de los compromisos asumidos por los Gobiernos en la Agenda Regional de Género para América Latina y el Caribe, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015, con ocasión del Septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. <http://conferenciamujer.cepal.org/es/documentos/estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco-desarrollo>.

²⁹ Es por ello que las medidas que contempla “requieren el compromiso y la participación activa de los ministerios sectoriales, las entidades de planificación y presupuestación, los organismos descentralizados, los Parlamentos y el Poder Judicial, entre otros actores gubernamentales” *Ibíd.* pp. 13 y 14.

3. IGUALDAD REAL Y EFECTIVA COMO FUNDAMENTO Y FINALIDAD

Hemos dicho que la convicción de adoptar una Política de Igualdad de Género **tiene sus fundamentos tanto en aspectos institucionales de la misión propia de CEJA, así como en cumplir y trabajar en coherencia con los contextos normativos y políticos** regionales e internacionales. Con todo, hemos decidido desarrollar en párrafos aparte nuestro concepto de igualdad, pues dicho principio se presenta como un fundamento aparte de la Política y, al mismo tiempo, en la finalidad última ella.

Explicaremos primero por qué es fundamento, luego por qué es finalidad, y para finalizar, precisaremos qué entendemos por “igualdad”.

① *¿Por qué es fundamento?*

② *¿Por qué es finalidad?*

③ *¿Qué entendemos por igualdad?*

3.1 La igualdad como fundamento

La igualdad nunca ha sido un tema pacífico ni en la filosofía ni en el Derecho. Tampoco lo ha sido como principio, derecho, valor o finalidad. Sin embargo, existe consenso a nivel internacional que la igualdad, en el ámbito de los derechos humanos y libertades fundamentales, es anhelada porque está íntimamente ligada a la dignidad de las personas; más aún si la desigualdad se convierte en discriminación, se atenta directamente contra la dignidad de quienes sufren la discriminación y la de todas las personas³⁰.

De conformidad con lo señalado, la igualdad de género gira en torno a la idea de evitar que las diferencias de sexo/género sean causa de

³⁰ Porque “en la discriminación existe una negación al individuo de su condición plena de persona humana, y es, en función de ello como se ha buscado tanto la tutela antidiscriminatoria, como la selección de los criterios vedados objeto de esa tutela” (Rodríguez-Piñero y Fernández López, 1986: 83).

desigualdad y discriminación hacia las mujeres o hacia personas por su orientación sexual o autodefinición de género.

La igualdad de género busca evitar que las diferencias entre mujeres y hombres se configuren como inferioridad, puesto que el modelo patriarcal y androcéntrico otorga menos valor a características y roles asignados a las mujeres y no de los hombres. Este valor inferior tiene un correlato de dominación por parte de los hombres, lo que trae aparejado el ejercicio de la violencia para mantenerla. Desde el género se concibe la igualdad “como concepto relacional de equivalencia, entendiendo por ello **“tener el mismo valor, no ser considerado, ni por debajo, ni por encima del otro”**³¹.

Como ha señalado la UNESCO, “la igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean lo mismo, sino que los derechos, las responsabilidades y las oportunidades no dependen del sexo con el que nacieron”. Y ello implica que se han de reconocer las diferencias y la diversidad, en la ley y en la aplicación de la ley, para evitar desigualdades de facto e impedir que se produzcan discriminaciones, asumiendo con ello un criterio de igualdad y de justicia material. Para ello es imperativo considerar su articulación con las discriminaciones múltiples o, si se prefiere, la yuxtaposición de discriminaciones específicas y grupales respecto de la discriminación universal que afecta a todas las personas de sexo y/o género femenino, en la elaboración, análisis, interpretación y aplicación de las normas jurídicas, para dar cuenta de la efectividad de los derechos de todas las personas como sujetos situados.

Esta fundamentación comprende la situación de todas aquellas personas que, por su orientación sexual, su autodefinición de género o su negativa a identificarse con un género, o por tratarse de personas intersexuales, ven menoscabados sus derechos, ya sea con su total desconocimiento o con un reconocimiento de derechos de manera deficitaria o incompleta, precisamente por no responder al binarismo de género; lo cual se produce cuando las personas no manifiestan o realizan todas o alguna de las características del sexo con el que biológicamente nacen.

³¹ Jiménez Perona, Ángeles: “Igualdad” en 10 Palabras Clave sobre Mujer. Directora Celia Amorós. p. 135.

3.2 La igualdad como finalidad

La igualdad de género persigue hacer efectivos los derechos de las mujeres como sujetos de derechos en plenitud.

La UNESCO define la igualdad de género como “la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres, y las niñas y los niños”, añadiendo que “la igualdad de género supone que se tengan en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres”, definición que plasma la construcción de la igualdad en la diferencia, que refiere la filósofa española Celia Amorós, en la cual se “establece una relación recíproca de equivalencia entre individuos que son diferentes”³².

Para lo anterior, es relevante destacar que la igualdad formal no refleja la condición y posición de las mujeres, y tampoco la de los hombres en determinadas situaciones y, por tanto, su aplicación se torna injusta. Dicha igualdad no considera el principio de equidad o justicia material, por lo cual en la mayoría de las situaciones se traduce en un trato discriminatorio, mayoritaria y sistemáticamente hacia las mujeres, porque la estructura, normas, valores, prácticas y costumbres se identifican con un modelo aparentemente neutro, que, en realidad responde a las características, formas de existencia, aspiraciones, posición, responsabilidades y derechos de los hombres.

De esta manera el derecho a la igualdad de trato implica que se traten de manera igual situaciones que son iguales, y también que no se puedan tratar de igual manera situaciones diferentes. Reconocer las diferencias no conduce a la desigualdad jurídica; por el contrario, se han de reconocer para propiciar una igualdad real. Del mismo modo la igualdad de oportunidades pierde sustento si no se consideran las diferentes situaciones y posiciones de partida de mujeres y hombres o sus características en términos de equivalencia.

³² Jiménez Perona, Ángeles: “Igualdad” en 10 Palabras Clave sobre Mujer. Directora Celia Amorós. 1995, p. 147.

Por tal motivo, los organismos internacionales impulsan, y los Estados tienen como misión, garantizar que haya igualdad en la ley, estableciendo que la norma jurídica ha de ser general y abstracta, **y ante la ley**, es decir, en la aplicación de la misma. Así, deben garantizar que no se produzcan desigualdades, ni discriminación individual o grupal a personas pertenecientes a grupos o colectivos con una determinada característica o condición.

No se trata de establecer derechos diferentes para las mujeres, esto con excepción de aquellos que se deriven de las características biológicas exclusivas de las mujeres (por ejemplo aquellas relativas a su capacidad reproductora y sus efectos biológicos, y las consecuencias e implicancias sociales, económicas y culturales de las mismas). **El objetivo que se persigue con la igualdad de género es que las mujeres puedan alcanzar la efectividad de sus derechos de manera equivalente a la de los hombres**, lo cual implica que se universalicen los derechos y libertades fundamentales, reconociendo los mismos a las mujeres *no como a los hombres o igual que a los hombres*, sino que en una relación que reconozca su forma de existencia, e idéntico reconocimiento y efectividad se persigue para las personas LGTBI en igual medida e intensidad.

3.3 La igualdad de género en el CEJA

La igualdad de género responde a un conjunto de elementos que abarca la igualdad de derechos, responsabilidades, oportunidades y resultados en aquellas áreas que vienen definidas por los derechos humanos, para todas las personas, mujeres y hombres, con independencia de su condición de existencia y también comprende a las personas que no responden al binarismo de género.

Así, la meta del CEJA consiste en contribuir a eliminar las discriminaciones de las mujeres, tomando en consideración la situación de ellas no para subsumirlas en los derechos “neutrales” asimilándolas a los hombres, sino para asumir su universalidad, al igual que se ha asumido la universalidad masculina y, así, otorgar un tratamiento equivalente.

El derecho a la igualdad de género, a través de la equidad o justicia material, conduce a la igualdad real, **profundiza la democracia y garantiza la tutela y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de mujeres y hombres**, constituyendo un valor de los siste-

mas democráticos y del Estado de Derecho, y requisito de existencia del desarrollo sostenible, puesto que persigue la participación equitativa de las personas en el acceso y control de bienes y recursos.

Esta concepción persigue potenciar el desarrollo de las democracias contemporáneas, en nuestro caso, a través de sus sistemas de justicia, que **son los encargados de dar efectividad a los derechos humanos y libertades fundamentales** reconocidas en el concierto internacional.

Como se ha adelantado, el objetivo del CEJA es contribuir y promover la efectividad de todos aquellos derechos que tienen relación con la justicia, a través de sistemas de justicia efectivos y eficientes, que respeten las garantías de un debido proceso y que fortalezcan las democracias y los estados de derecho en nuestra región. Entendemos que ello debe realizarse sobre la base de una igualdad material entre todas las personas, de manera que todas puedan gozar de manera real y efectiva de los derechos humanos de los que son titulares.

Por ello ha sido imprescindible incorporar la igualdad de género en nuestros principios de actuación y en todo el quehacer del CEJA, contribuyendo así a su institucionalización y aplicación no solo internamente, sino que también en los sistemas de justicia de la región.



III.

RESULTADOS ESPERADOS Y ESTRATEGIA DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL CEJA

1. FINALIDAD Y OBJETIVOS DE ESTA POLÍTICA

La **finalidad u objetivo último** de esta política es **aumentar la Igualdad de Género en los sistemas de justicia de la región.**

Esto quiere decir que todos los objetivos que nos plantearemos en esta política, así como todas las actuaciones que realizaremos para cumplirlos, tendrán como meta u horizonte, contribuir a la Igualdad de Género en los sistemas judiciales, de manera que esta se haga efectiva, aumente su operatividad, y se inserte en la raíz o esencia de la función pública de administración de justicia.

Para lograr que la Igualdad de Género en los sistemas de justicia se vea aumentada, esperamos que con el tiempo se materialicen los siguientes **resultados intermedios**:

Instalada la práctica en los y las profesionales del CEJA, de incorporar la perspectiva de género en sus procesos de trabajo en cumplimiento de fines y metas en la región.

Fortalecida la posición del CEJA como organismo técnico de la OEA, que realiza sus actuaciones con perspectiva de género, en el desarrollo del acceso a la Justicia en la región.

Mejorado el desempeño con enfoque de género de los/as operadores/as de justicia en el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de mujeres y hombres de la región.

Para articular esta meta de igualdad se trabajará con los ejes orientadores aportados por las políticas interamericanas, asumiendo los nudos estructurales señalados en la Estrategia de Montevideo:

- Desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza
- Patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio
- División sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado
- Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público.

Con la finalidad de contribuir a eliminar estos nudos críticos para alcanzar la Igualdad de Género, CEJA se plantea la institucionalización de la perspectiva de género y la promoción de su transversalización en los sistemas de justicia.

Para ello, serán **ejes orientadores** de la Política:

- ✓ La promoción de la igualdad de género y la eliminación de la discriminación
- ✓ La lucha para erradicar la violencia contra las mujeres
- ✓ La promoción de la ciudadanía de las mujeres, manifestada en su participación, como justiciables y operadoras en los sistemas de justicia.
- ✓ La ciudadanía económica y social, manifestada en acceso y control de recursos a través de los sistemas de justicia.

2. LA ESTRATEGIA DUAL: MAINSTREAMING Y POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Para llevar a cabo nuestros objetivos, el CEJA ha adoptado como estrategia para su cumplimiento lo que se conoce como la “**estrategia dual**”, la que comprende la integración de dos estrategias más específicas: el **mainstreaming de género** y las **políticas específicas de igualdad**.

La estrategia por antonomasia de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres (Beijín 1995), es el **mainstreaming de género**. Si bien su aplicación recae fundamentalmente sobre los gobiernos, implica a todas las instituciones del ámbito público y privado, a las organizaciones no gubernamentales y a las comunitarias. La Plataforma para la Acción estableció que, para llevar a cabo tal modificación, y entre otras actuaciones, era necesario promocionar “*una política activa y visible de incorporación de la perspectiva de género en el seguimiento y evaluación de todos los programas y políticas*”³³; y esta política se denominó mainstreaming de género.

¿En qué consiste el mainstreaming de género?

Según ha definido el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en julio de 1997, y como citara el PIA dentro de su marco conceptual, el **mainstreaming de género** consiste en el “**proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles**”, de manera tal que “**las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad**”³⁴.

³⁴ <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>.

³³ Plataforma para la Acción: Disposiciones Institucionales.

Transcurridas dos décadas, y precisando dicho concepto el “Plan de Acción de la OIT sobre Igualdad de Género 2016-2017”, indicó que “la transversalización del enfoque de género no consiste en simplemente añadir un “componente femenino”, ni un “componente de igualdad entre los géneros” a una actividad existente; y también que es algo más que aumentar la participación de las mujeres. Por ello, concluye que significa “*incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres para sacar adelante el programa de desarrollo*”³⁵.

Finalmente, la CIM, en su Plan Estratégico 2016-2021, Objetivo Inmediato 2, persigue la institucionalización en la OEA de “un enfoque de igualdad de género y de derechos humanos en sus operaciones internas y externas”, que integra la promoción de la igualdad de género y la eliminación de la discriminación. Con este objetivo busca alcanzar la **institucionalización de una dimensión de género en el trabajo de la OEA y sus Estados miembros**, con un Plan de acción elaborado para guiar la implementación de la política y desarrollar la capacidad del personal de la OEA para **integrar efectivamente las preocupaciones relacionadas con el género y los derechos humanos en su trabajo normativo y programático**; requiriendo capacitación del personal en análisis de género y en técnicas de planificación y presupuestación³⁶.

Todo lo anterior es una demostración fehaciente que la estrategia del mainstreaming de género, como fórmula institucional, se ha repositionado en la región, como lo destaca acertadamente, la Estrategia de Montevideo que también lo incorpora.

En lo concerniente al ámbito de actuación del CEJA -los sistemas de justicia-, es imprescindible contar con estrategias concretas, como señala Alda Facio, que se dirijan a “**eliminar la desigualdad en el goce de todos los derechos, así como acciones tendientes a lograr la inclusión de más mujeres en todos los niveles de la administración de justicia**, que hasta el momento ha sido un espacio dominado por los hombres”³⁷ (Facio y otro, 2007: 14) .

35 Guía para la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico local, OIT, 2010, p 4.

36 Plan Estratégico CIM 3.1.1 letras b, c y d.

37 FACIO, Alda y JIMÉNEZ, Rodrigo, “La igualdad de género en la modernización de la Administración de Justicia”, Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Desarrollo Sostenible. Unidad para la Igualdad de Género en el Desarrollo, Washington, D.C., Agosto 2007, p. 14.

En este sentido, es importante destacar que en los sistemas de justicia, la transversalización de género tiene por objetivo **eliminar la desigualdad en el goce y ejercicio de los derechos, que afecta tanto a las mujeres justiciables como a las operadoras jurídicas**, y alcanzar la inclusión de las mujeres al interior de la estructura organizacional, en todos los niveles y en todas las funciones, especialmente en las que estén horizontal o verticalmente segregados.

Cabe destacar que dicha incorporación fue expresamente señalada en la Plataforma de Acción, que estableció como objetivo estratégico “garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica”, instando a los Estados, entre otras medidas, a revisar las leyes nacionales y las prácticas jurídicas con el objeto de asegurar la aplicación y los principios de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, revocar aquellas leyes que discriminaren por motivos de sexo y **eliminar el sesgo por género en la administración de justicia**. Por tanto, ahora se procede a articular los mecanismos y medidas para dar cumplimiento al mismo.

Sin embargo, **la estrategia que adopta el CEJA da un paso más allá del mainstreaming**, y la comprensión de sus motivos requiere efectuar una breve recapitulación de las políticas de igualdad.

Por orden de aparición, primero surge la eliminación de las desigualdades formales entre hombres y mujeres. Es decir, la desaparición de normas que discriminen directamente a las mujeres³⁸, asistiendo a continuación, al desarrollo de las políticas de igualdad de oportunidades, cuya finalidad era situar a las mujeres en el mismo punto de partida que los hombres en el ámbito público, que se sumó a la política anterior, sin alcanzar la efectividad esperada.

Lo anterior provoca el **surgimiento de las políticas específicas de igualdad**, entre las que se encuentran las **acciones positivas y la discriminación positiva**, que tienen por finalidad corregir las discriminaciones que encuentran su causa en el sistema social o como resultado de prácticas sociales. Estas se denominan “**específicas**” porque abarcan áreas o situaciones determinadas y acotadas pero no afectan al proceso político en su conjunto.

³⁸ Situación que persiste en la Región.

Por su parte, el *mainstreaming* surge a continuación como una *política general*, que aborda todo el proceso político, y su finalidad es que sea impregnado en su totalidad por el género, y por ello se configura, no solo como una nueva política de igualdad, sino que como una nueva forma de diseñar, ejecutar y evaluar toda clase de políticas. El **gender mainstreaming** ha sido entendido como “la **reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de la política, para que la perspectiva de igualdad de género esté en absoluto incorporada en todos los niveles de todas las políticas y en todas las fases, por los actores normalmente involucrados del quehacer político**”³⁹.

Sin embargo, esta *política general* de género (*mainstreaming*) tampoco es suficiente, puesto que cuando el género se incluye en el proceso político de manera general, por sí sola no siempre es capaz de subsanar las discriminaciones. Por ello, se hace necesario sumar **políticas específicas**, que son necesarias para trabajar materias en las cuales se requiere de herramientas concretas para eliminar las discriminaciones.

La **estrategia dual** combina política específica y política general, y por ello es la estrategia más idónea para trabajar con un enfoque de derechos. Así, por un lado, **con las políticas específicas trabaja las causas de la discriminación** e incide, con mayor intensidad, en el ámbito de la vulneración de derechos. Por el otro, **con la transversalización se persigue alcanzar la posición equivalente de mujeres y hombres**. Esto conlleva a que la estrategia dual incida, con mayor intensidad, en la vertiente promocional de los derechos.

Es importante destacar que la incorporación de esta estrategia dual hace efectiva la Recomendación 6 del Comité de expertas y expertos en género para la aplicación de la REMJA IV.

³⁹ Arias Madrigal, Doris Ma. “Transversalidad en la Administración de Justicia: acerca de la incorporación del género en la elección de Jueces/zas y Magistrados/as. 2004. Buenos Aires. Argentina, 2004.

3. ARTICULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DUAL

El objetivo concreto de esta política es **integrar de manera sistemática, integral y permanente, el enfoque de género en la misión, visión y objetivos institucionales de CEJA, así como en los procesos de planificación estratégica y organización interna, en todos los planes, programas, proyectos, estudios, investigaciones, capacitaciones, transferencias de resultados, cooperación y buenas prácticas, con la finalidad de potenciar el goce y ejercicio efectivo e igualitario de los derechos de mujeres y hombres. Para ello se generarán determinados productos que permitirán alcanzar los resultados esperados.**

La política expresada **se ejecutará de conformidad con el Plan Estratégico de Igualdad de Género Institucional**, que se ha formulado bajo el enfoque de marco lógico (EML) y la gestión por resultados (GpR), haciendo operativa la estrategia dual por un **periodo de 4 años**.

Este Plan contiene la manera concreta en que la política se implementará. Su narrativa indica la orientación y forma específica que adopta la estrategia, precisando de qué manera los productos diseñados conducirán a los resultados necesarios para contribuir a la consecución de la meta. Todo ello se acompaña de los respectivos indicadores con los que iremos midiendo productos y resultados.

El Plan Estratégico ha sido elaborado en base a un **diagnóstico institucional ex ante**, el que cubrió el periodo de actuación comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2017. En virtud de este diagnóstico se analizó la estructura organizacional del CEJA, su integración, funcionamiento interno, y el de cada una de las áreas institucionales. Esto ha permitido establecer todos aquellos ámbitos, áreas, prácticas o regulaciones en las cuales se aprecian situaciones de discriminación y/o desigualdades por razón de género. Las principales conclusiones de este diagnóstico se adjuntan como anexo en el presente documento.

