



*Cortes Generales*

EL DEFENSOR DEL PUEBLO



Federación  
Iberoamericana de  
Defensores del Pueblo,  
Procuradores, Comisionados,  
Provedores de Justicia y  
Presidentes de Comisiones Públicas  
de Derechos Humanos



COMUNIDAD EUROPEA

CONGRESO ANUAL  
DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DE DEFENSORES DEL PUEBLO  
II  
MEMORIA

*Toledo, 14 a 16 de abril de 1997*

# **SEGUNDA SESIÓN**

**Moderador: Leo Valladares Lanza**

**Comisionado Nacional  
de los Derechos Humanos de Honduras**

## **PONENCIA II: DERECHOS DE LA MUJER**

Victoria Marina Velásquez de Avilés

Procuradora para la Defensa de los Derechos  
Humanos de El Salvador

Mi exposición aspira a contribuir a la reflexión que como defensores de la legalidad democrática y de los derechos humanos tenemos que hacer sobre uno de los grandes retos que nos plantea la situación actual de la organización social y de la relación Estado-sociedad: los derechos legales y humanos de las mujeres.

Me pregunto, al igual que muchos de ustedes: ¿Por qué a escasos tres años del tercer milenio de la historia de la humanidad el sector mayoritario de la población mundial lucha todavía tenazmente por lograr la igualdad en el disfrute y goce de sus derechos? ¿Por qué todavía las mujeres deben seguir luchando para participar activamente en la vida social, política y económica? ¿Y por qué aún no pueden beneficiarse en pie de igualdad de los adelantos tecnológicos y de los avances del desarrollo?

Estas interrogantes nos sitúan frente a una realidad que no es posible esconder o mistificar. En el umbral del tercer milenio, no obstante los avances en la filosofía humana, en la teoría política y en el Derecho internacional, las mujeres continúan enfrentando, aunque menos que en el pasado, un tipo de relación social desigual, donde la marginación, la explotación y la discriminación continúan siendo signo de nuestro tiempo.

La igualdad es la base de toda sociedad democrática que aspire a la justicia social y a la realización de los derechos humanos. Sin embargo,

las mujeres son objeto de desigualdades en todas las sociedades y prácticamente todas las esferas o ámbitos de la vida. Desigualdad que se sigue expresando no sólo en las prácticas sociales, sino también en los ordenamientos legales y, lo que es más grave, en visiones del mundo, en percepciones culturales, que en sí mismas son discriminatorias.

Origina y a la vez exagera esta situación, la existencia de relaciones desiguales entre hombres y mujeres en la familia, la comunidad y el lugar del trabajo. Aunque las causas y las consecuencias puedan variar de un país a otro, la discriminación contra la mujer es una realidad muy difundida que se perpetúa por la supervivencia de estereotipos y de prácticas y creencias culturales y religiosas tradicionales que perjudican a la mujer.

Las Naciones Unidas han descrito muy gráficamente esta realidad: las mujeres constituyen la mayoría de los pobres del mundo, y desde 1975 el número de mujeres que viven en la pobreza en medios rurales ha aumentado en un 50 por 100. La mayoría de los analfabetos del mundo son mujeres; esa cifra pasó de 543 millones a 597 millones entre 1970 y 1985. En Asia y en África las mujeres trabajan por semana un promedio de trece horas más que los hombres y en la mayoría de los casos no son remuneradas. En todo el mundo, las mujeres ganan entre un 30 y un 40 por 100 menos que los hombres por el mismo trabajo. Ocupan entre el 10 y el 20 por 100 de los puestos directivos administrativos y menos del 20 por 100 en puestos de trabajo en la industria. Entre los jefes de Estado las mujeres representan menos del 5 por 100. Si los quehaceres domésticos y los trabajos en la familia no remunerados de la mujer se contabilizaran en cada país como rendimiento productivo nacional, la producción mundial aumentaría en un 25 a un 30 por 100.

Estas cifras nos indican la existencia de una desigualdad estructural, de un verdadero proceso histórico de acumulación de la desigualdad y la discriminación contra la mujer. Por ello, el concepto de igualdad, desde una perspectiva social, no puede reducirse al trato igualitario. Pues en este caso, el trato igualitario sobre condiciones de desigualdad acumuladas lo único que produciría sería la perpetuación de la desigualdad que perjudica a la mujer.

Para erradicar esta injusticia, para analizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, para convertir los sistemas democráticos en forma de vida democrática, es indispensable eliminar los desequilibrios acumulados.

Si pasamos de este diagnóstico, sincrónico, estático, de la situación de la mujer en el mundo hacia una visión diacrónica, que nos muestre no las cifras sino los movimientos de la historia, encontraremos que el

género mujer no ha sido y no es imposible frente a esta realidad. Las mujeres en el mundo se han articulado a través del tiempo con el objeto de abolir esta visión de la sociedad donde existe una marcada desigualdad económica, política y social entre hombres y mujeres. Una de las más grandes defensoras de los derechos de la mujer, Eleonora Roosevelt, puso en evidencia, en 1948, que cuando se hablaba de los derechos del hombre se daba una exclusión nominal y normativa de las mujeres, por lo que era necesario incorporar a éstas de una manera explícita; por ello, los llamados derechos del hombre se humanizaron y pasaron a denominarse derechos humanos. Para este cambio, Eleonora Roosevelt argumentó que el término humanos en plural sí debería incluir a los dos géneros: hombres y mujeres. Esta tesis fue y continúa siendo refutada por algunas corrientes de pensamiento que aducen que el vocablo hombre es sinónimo de humanidad y que, por lo tanto, se vuelve innecesario mencionar a las mujeres.

No enunciar la definición genérica de los sujetos en la elaboración de sus derechos vitales significa tomar al hombre genérico como el referente único de la humanidad, no obstante que la humanidad es la conjunción de dos elementos diferentes y complementarios: el hombre y la mujer. Continuar invisibilizando a la mujer como protagonista de la construcción de la humanidad evidencia una real y no oculta intolerancia de aquellos que se oponen a considerarlas sujetas en la elaboración de sus derechos humanos.

Las mujeres en el mundo han logrado, a pesar de los obstáculos y dificultades, poner en crisis este sistema de valores, avanzar en la construcción de otros que la incorporen en pie de igualdad como sujeto de la vida y de la historia.

El movimiento de mujeres ha logrado ser escuchado en las Naciones Unidas. Durante los años posteriores a 1948 se impulsaron, en el seno de la organización mundial, propuestas diversas cuyo objetivo fundamental era eliminar las variadas formas de discriminación en contra de las mujeres. Durante la primera Asamblea General de las Naciones Unidas, realizada en San Francisco, las delegadas exigieron una especial atención a sus demandas, surgió así la Subcomisión sobre la Condición de la Mujer en el Consejo Económico y Social; más recientemente, la Conferencia de Derechos Humanos de Viena se pronunció expresamente en los siguientes términos: «... los derechos humanos de la mujer y de la niña son inalienables, integrantes e indivisibles de los derechos humanos universales. La plena participación en condiciones de igualdad de la mujer en la vida política, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basada en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional».

Asimismo, las cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer y el nombramiento de las relatoras especiales sobre la violencia contra la mujer son indicadores de la creciente preocupación del sistema internacional de protección de los derechos humanos sobre la situación de las mujeres en el mundo.

De esta manera, la agenda internacional a nivel interestatal y en el ámbito de la sociedad civil ha incluido como una temática sustantiva y prioritaria la cuestión de los derechos humanos de las mujeres y la imperiosa necesidad de superar toda forma de discriminación en contra de ellas, como el único camino para que los derechos humanos accedan a su condición de universalidad.

Es necesario entonces poner especial énfasis en desarrollar el concepto de equidad, el cual requiere de medidas de apoyo adicionales en favor de la mujer, con el objetivo básico de mejorar o equiparar su situación con respecto a los hombres para poder gozar de los beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones. Se trata de que cobre vida el principio de tratar a iguales como a iguales y a desiguales con criterios compensatorios de desigualdad para justamente lograr la igualdad. El principio de igualdad no se violenta si las circunstancias son desiguales, porque entonces más bien rige la máxima de que es injusto dar un mismo trato en circunstancias diferentes. El principio de equidad debe subyacer en la legislación que proteja los derechos de la mujer, así como en los instrumentos necesarios que puedan contribuir a su protección. Esta legislación para que sea efectiva no debe contener prejuicios sexistas que atenten o disminuyan su impacto social, y exige, por parte del Estado, una actitud vigilante para que la igualdad *de jure* sea una igualdad *de facto*, es decir, que se pueda disfrutar en el día a día de todas las mujeres, convirtiéndola en parte de su vida cotidiana.

A nadie escapa que la desigualdad entre hombres y mujeres es universal, algunas desigualdades son tangibles y cuantificables, como las posibilidades de acceso a la educación, a la salud y a la participación en el gobierno de un país. Otras son intangibles, como el disfrute de la libertad, la dignidad, la seguridad y la participación en la vida cultural de la comunidad.

Para lograr la igualdad genérica es menester un proceso educativo sistemático y continuo que promueva el cambio de las normas culturales, sociales, políticas, jurídicas y económicas. También requiere de una renovada manera de pensar y actuar en la que los estereotipos masculinos y femeninos ya no han de limitar sus posiciones en la sociedad, sino que promueva la igualdad entre ambos como agentes esenciales del cambio.

Se trata de construir una nueva filosofía que dé la oportunidad de ampliar las opciones de ambos sexos y no favorecer únicamente las de uno. Se trata también de proporcionar a las mujeres y a las niñas iguales derechos y oportunidades para poder alcanzar la meta de reducir la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades en todos los pueblos. La igualdad entre hombres y mujeres es un aspecto esencial del crecimiento económico y del desarrollo humano.

Así como es necesario precisar el concepto de igualdad, lo es también clarificar el concepto de discriminación que se utiliza crecientemente como marco conceptual en el análisis. Nos remitimos al concepto que, al efecto, han dado las Naciones Unidas. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General en 1979, define la discriminación contra la mujer 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».

La amplitud del concepto permite incluir gran diversidad de conductas y hechos, así como disposiciones legales que aunque no sean discriminatorias en forma expresa, lo pueden ser por exclusión o por sus resultados. Se puede afirmar entonces que una ley puede ser discriminatoria contra la mujer si restringe de alguna manera sus derechos como persona o si los resultados de esa ley excluyen a las mujeres o las restringen en su capacidad jurídica, o en los derechos o beneficios que de ella se deriven.

Dentro de este contexto, reunidas en San José, Costa Rica, el 21 de febrero de 1997, las representantes de las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos de los pueblos con responsabilidades en el área específica de la mujer de El Salvador, Colombia, México, Costa Rica y Guatemala crearon la Red de Defensorías de las Mujeres, como un medio de coordinación y seguimiento de las políticas nacionales y regionales de promoción de los derechos de la mujer.

En esta ocasión soy portadora de la propuesta a la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo que contiene una serie de iniciativas que pueden adoptarse en el ámbito iberoamericano y reforzar las funciones y acciones institucionales en materia de tutela y promoción de los derechos de la mujer.

Estas iniciativas están dirigidas a:

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

b) El trabajo, tanto en el ámbito de la supervisión de los actos de la administración como en el ámbito específico de los derechos humanos, debe incorporar y realizarse a través de una perspectiva de género. Este enfoque no sólo debe ejercerse en las acciones de la institución del Defensor hacia el Estado y la sociedad, sino al interior de las propias instituciones. En el encuentro de San José se identificó al interior de las instituciones del Ombudsman diferentes formas de discriminación y de violaciones de los derechos humanos que afectan de manera diferente a hombres y mujeres.

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

d) Establecer tipologías o incluir en las ya existentes una clasificación general de los derechos específicos de la mujer y los tipos de hechos violatorios.

e) Reformular los instrumentos que se utilizan y los procedimientos que se siguen para recoger e investigar las quejas a las Defensorías, de tal forma que a partir de ellas y de la información que permitan recabar se puedan construir interpretaciones sobre diversos problemas desde una perspectiva de género.

f) Procurar una distribución equitativa entre hombres y mujeres en los puestos de trabajo en las Defensorías, particularmente en los niveles de toma de decisión, teniendo en cuenta la meta señalada por las Naciones Unidas de una composición equitativa del 50 por 100 para mujeres y el 50 por 100 para hombres.

g) Potenciar los vínculos entre las Defensorías y las instancias organizadas de la sociedad civil, con el fin que éstas fortalezcan su papel como vigilantes y demandantes del respeto de los derechos humanos de las mujeres.

h) Establecer en la Federación Iberoamericana de Defensores una red de Defensorías adjuntas o instancias institucionales responsables de

los derechos de la mujer, como un mecanismo de cooperación y coordinación y como un factor dinámico para la introducción y difusión del enfoque del género.

Esta agenda para el trabajo futuro de la FIO, en materia del área prioritaria de los derechos de la mujeres, es a la vez una opción de coherencia y sentido ético de la institución que representamos.

Tratándose de una institución que por definición constitucional es responsable del control de la legalidad de los actos de la administración y tutela de los derechos humanos, es inimaginable que su actuación funcional pueda estar desprovista del enfoque de género, el mismo que finalmente otorga a la ley su carácter de igualdad y a la doctrina de los derechos humanos su calidad de universalidad.

En esta perspectiva nuestra propuesta recoge simplemente las bases de la filosofía jurídica de los derechos humanos y hace eco del llamado de Norberto Bobbio para trascender la polémica sobre la naturaleza de los derechos humanos y asumir con responsabilidad el problema crucial de hacer efectiva su protección. En el caso del derecho de la mujer esta opción significa adoptar programas, métodos y enfoques concretos que incidan en las prácticas de protección. Como recordaba una poetisa salvadoreña, Silvia Elena Regalado:

«Nuestra lucha  
es por la luz y la palabra  
que siendo nuestra  
nos la expropiaron,  
es por construir y ganar el lugar exacto de nuestra igualdad.»

Muchas gracias.

# **Comunicaciones**

## LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS: LAS ACCIONES POSITIVAS

Loreto Feltrer Rambaud

Abogada

Jefa de Gabinete del Adjunto Segundo  
del Defensor del Pueblo de España

*«La igualdad entre mujeres y hombres, por mucho que sea una exigencia de la razón humana, no es un hecho ni siquiera en las sociedades que proclaman ideales democráticos. Es preciso emprender acciones para inducir los cambios de índole psicológica, socio-lógica e institucional que permitirán que las dos partes que componen la humanidad se sientan iguales y se reconozcan como tales.»*

(Informe del Consejo de Europa, «L'égalité entre les hommes et les femmes», Estrasburgo, 1982.)

Desde la perspectiva de los Defensores del Pueblo como instituciones de defensa de los derechos y libertades fundamentales, siempre se habla de los medios de combatir la vulneración de los derechos de la mujer cuando ésta ya se ha producido; en esta ocasión se ha considerado más interesante aportar unas ideas de los mecanismos existentes para la consecución real de la igualdad entre los sexos, es decir, de las acciones positivas. Con lo que se pretende motivar alguna reflexión sobre la necesidad de apoyo y respeto que éstas necesitan desde estas instituciones.

## EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

La igualdad entre hombres y mujeres se reconoce unánimemente como un principio básico de democracia y respeto por la humanidad. Se ha afirmado que la posición social de la mujer ha variado radicalmente en los últimos decenios, sin embargo la reflexión sobre las formas de alcanzar la plena igualdad entre hombres y mujeres no está cerrada, pues todavía los países tratan mejor a sus hombres que a sus mujeres.

Como cuestión previa hay que sentar el concepto de igualdad al que se hace referencia. La igualdad no es una realidad objetiva o empírica anterior al Derecho, que éste sólo tenga que percibir, sino que toda constatación jurídica de la igualdad implica siempre un juicio de valor que depende de las condiciones elegidas como relevantes entre las que se compara. La máxima délfica que procede de Platón y sobre todo de Aristóteles de «hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual» no puede suponer la obligación de que todos los individuos sean tratados de la misma manera, igualdad no significa identidad, ni tampoco que se permita toda diferencia, lo que implicaría la desaparición de la igualdad. Las diferentes concepciones de la igualdad han intentado respuestas distintas sobre qué desigualdades son razonables y bajo qué condiciones. En el ámbito cultural occidental contemporáneo, el concepto de igualdad es el propio de los Estados sociales y democráticos de Derecho y opera como un límite para el legislador para que las normas no creen entre los ciudadanos situaciones discriminatorias o injustificadamente desiguales y como un derecho subjetivo capaz de impulsar los mecanismos jurídicos necesarios que permitan el restablecimiento de la igualdad quebrantada.

Este principio de igualdad inspira los modernos ordenamientos jurídicos y se encuentra recogido en algunas Constituciones, o bien en sentido positivo como tal, o en sentido negativo como prohibición de toda discriminación. El principio de igualdad pretende imponer al legislador que el establecimiento de las diferencias jurídicas de trato se produzcan en el marco de lo razonable, referidas por tanto a un legítimo fin público. Por su parte, la prohibición de la discriminación o derecho fundamental a no ser discriminado supone una presunción de ilegalidad e inconstitucionalidad contra los actos y leyes que empleen tales criterios, es decir, que utilicen la pertenencia a un grupo social como causa de la diferencia, y en consecuencia, los tribunales deben examinarlas.

## **EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO**

Cuando se habla de la igualdad entre sexos se identifica con la prohibición de la discriminación por razón de sexo. El contenido de la no discriminación basada en el sexo se puede interpretar, tanto desde la perspectiva del Derecho comunitario como del Derecho constitucional español y otros del entorno, como un derecho fundamental de carácter subjetivo y objetivo.

El derecho subjetivo fundamental y por tanto exigible judicialmente comprende la prohibición de la discriminación directa e indirecta.

- A) Las normas o actos que provocan la discriminación directa son las que explícitamente prohíben a las mujeres su participación en alguna actividad y las que dan a los hombres un tratamiento diferente en aquellos ámbitos de interacción en los que participan**

La prohibición de la discriminación directa implica la exclusión y persecución de toda norma o acto jurídico que dispense un trato diferente y perjudicial en función de la pertenencia a uno u otro sexo. Este principio tiende a requerir un tratamiento jurídico indeferenciado para hombres y mujeres, salvo en el ámbito de ciertas actividades profesionales para las cuales las condiciones físicas constituyen un elemento determinante y en el ámbito de la normativa de protección del embarazo y maternidad.

- B) La discriminación indirecta no proviene de las normas, sino que surge del comportamiento de una sociedad dominada por el hombre, el resultado es el mismo que en la discriminación directa, es decir, la desigualdad entre los sexos**

Por consiguiente, la prohibición de discriminaciones indirectas se refiere a aspectos del ordenamiento jurídico formalmente neutros de los que se derivan, por la desigual situación fáctica de hombres y mujeres afectados, consecuencias desiguales y desfavorables en función de la pertenencia a uno u otro sexo.

## LAS ACCIONES POSITIVAS

Desde la realidad social se puede observar que la simple eliminación de las barreras legales para el ejercicio de una actividad no pone en condiciones de igualdad a todas las personas para la realización de la misma. La situación psicológica y familiar de muchas mujeres, así como las dificultades estructurales que encuentran en todos los campos, educativo, laboral y de vida pública, les impiden en muchos casos el acceso a esas esferas en igualdad de condiciones que los hombres.

El aspecto objetivo de la prohibición de discriminación implica la supresión de los obstáculos que se erigen contra la participación igualitaria de hombres y mujeres, de cualquier origen y condición social, en todas las esferas de la vida pública y privada, se trata por tanto de la optimización de las medidas de acción positiva con las que se pretende corregir un desequilibrio real.

Efectivamente, la sociedad moderna ha sufrido una profunda transformación, desde la discriminación jurídica se ha pasado a la proclamación de la igualdad, pero los logros son todavía limitados para las mujeres en su demanda de igualdad, hay que buscar y practicar medidas que ayuden a conseguir que la igualdad sea real y efectiva en todos los campos, se trata de plantear la igualdad de resultados como objetivo de las medidas de acción positiva.

La acción positiva es un esfuerzo para lograr la igualdad de resultados para las mujeres u otros grupos que hayan sido socialmente discriminados en relación con los grupos socialmente favorecidos, es decir, los hombres.

Las medidas de acción positiva parten del reconocimiento de la existencia de modelos y prácticas de discriminación, desventaja y exclusión social y de la necesidad de un cambio de mentalidad tanto de los poderes públicos como de las personas y entidades privadas, para lograr una satisfactoria igualdad de resultados.

Estas medidas compensatorias no deben confundirse con aquellas calificadas de paternalistas o falsamente protectoras de la mujer.

En este sentido, se puede dar el caso de que determinadas acciones positivas que aparentemente pretenden la integración de la igualdad entre los sexos produzcan el efecto contrario, como por ejemplo aquellas medidas que intentan favorecer a la mujer, en condiciones y tiempo de trabajo, para lograr el equilibrio entre las responsabilidades familiares

y profesionales, es decir, una organización del trabajo a la medida de la mujer <sup>1</sup>. Estas medidas parecen partir de la premisa de que el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos es responsabilidad exclusiva de la mujer, lo que supone en sí mismo una discriminación, pues hay que buscar la corresponsabilidad en el ámbito familiar también, amén del efecto disuasorio que pueden producir y de hecho producen en el mercado de trabajo para la contratación de las mujeres.

Otro aspecto a tener en consideración a la hora del establecimiento de las acciones positivas es el de su prolongación en el tiempo, las acciones positivas constituyen un medio para conseguir un fin, el resultado de la igualdad, las acciones no suponen ni deben suponer un fin en sí mismas, porque carecerían de fundamento y nos encontraríamos con el desequilibrio contrario del que se pretende corregir.

Con las acciones positivas no se pretende perjudicar a terceros, sólo se aspira a que entre dos personas de igual mérito se dé la oportunidad a aquella persona perteneciente al grupo menos representado en el medio. Es de todos conocido que cuando compiten por el mismo objetivo un hombre y una mujer con la cualificación adecuada y de un nivel similar, el hombre, por el mero hecho de serlo, añade una condición favorable a su pretensión. Las acciones positivas precisamente son mecanismos para neutralizar esa inclinación carente de justificación objetiva.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica las acciones positivas suponen una excepción al principio de igualdad pues implican un trato diferente por razón del sexo, por ello tienen que ser siempre interpretadas estrictamente, con sometimiento al principio de proporcionalidad. Por este motivo, para que las acciones positivas no produzcan un efecto no deseado y alcancen debidamente su cometido deben cumplir los siguientes requisitos:

1.º Infrarrepresentación en el medio en el que se adopten las acciones positivas. Este requisito a su vez abarca otras dos exigencias: de una parte, las acciones positivas deben responder a una situación de *necesidad*, en el sentido de que la equiparación en un sector social determinado no podría lograrse sin la aplicación de tales acciones. Y, de otra, tiene que quedar acreditada de forma objetiva y fehaciente la desigualdad de hecho arraigada y profunda, es decir, la subrepresentación femenina en el ámbito concreto de la realidad social de que se trate, donde se quiere aplicar tal mecanismo.

---

<sup>1</sup> Sobre estas iniciativas ha habido diversos pronunciamientos de nuestro TS: plus de guardería (STC 128/1987), permiso de lactancia sólo para mujeres (STC 109/1993).

2.º Transitoriedad. Las acciones positivas tienen que tener por su propia naturaleza carácter temporal. Su establecimiento y duración han de limitarse al período estricto de tiempo necesario para conseguir la igualdad de las condiciones de vida entre hombres y mujeres en el sector social en que el colectivo femenino se encuentra infrarepresentado. En cualquier caso, estas medidas no pueden en supuesto alguno producir el efecto de exclusión absoluta y permanente para los hombres.

La acción positiva respeta y valora la cualificación de las personas, pues seleccionar a una persona en base a la discriminación que históricamente ha sufrido el colectivo al que pertenece sin que reúna las condiciones necesarias para el fin que se pretende provocaría un efecto negativo que precisamente se quiere evitar en un sentido o en otro.

Cuando se habla de cualificación efectivamente se realiza en un plano subjetivo, pues una persona se encontrará cualificada dependiendo de las condiciones o circunstancias que se valoren en cada momento y situación determinadas. A las mujeres, frecuentemente se les ofrecen puestos de trabajo para los que se consideran valiosas las cualificaciones aprendidas en la práctica de su rol de género. No obstante, este tipo de cualificación no debería tenerse en consideración cuando se pretende alcanzar la igualdad. Es uno de los aspectos que se repite constantemente en el terreno de los hechos y contra el que es difícil luchar, ya que dada la situación en la que se encuentran las mujeres en muchas ocasiones no se pueden permitir la facultad de rechazar un puesto de trabajo, una beca, etc., por lo que aparentemente es un simple prejuicio.

3.º Legalidad. La adopción de acciones positivas afecta a una materia muy sensible para el Estado de Derecho como son los derechos fundamentales, al fin y al cabo se trata de discriminaciones positivas que sólo pueden establecerse mediante ley; únicamente las garantías que ofrece el procedimiento legislativo, la pluralidad y la publicidad pueden legitimar la adopción de medidas que suponen una excepción al principio general de igualdad o al derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo.

Las medidas de acción positiva para la igualdad de las mujeres, cuando responden a una situación de necesidad objetiva para un sector en el que las mujeres se encuentren subrepresentadas y están debidamente adoptadas desde el punto de vista normativo, ofrecen la peculiaridad respecto de las que se pudieran tomar para otros colectivos en situación de desventaja, de que están especialmente ordenadas por el constituyente, así como promovidas y contenidas en el Derecho comunitario, pues se ha considerado que las discriminaciones sexuales son especialmente perju-

diciales para los principios inspiradores del Estado social y democrático de Derecho.

Por ello, es necesario que los Estados y todas las instituciones públicas, y sería deseable que también las entidades privadas, promuevan y colaboren en la adopción y el respeto a estas medidas de acción positiva, pues la experiencia demuestra que por muchas acciones normativas que el legislador emprenda para que la pertenencia a uno u otro colectivo sexual sea neutral en la integración social, ésta no es un hecho.

No se trata de realizar declaraciones de buenas intenciones, recogidas incluso en las leyes, se trata de dar respuestas a las demandas sociales tras la comprobación y el conocimiento de la realidad e impulsar mecanismos que logren la eliminación definitiva de la desigualdad. Este objetivo es muy difícil, pues habría que empezar por la educación de las personas para que dejen de responder a un rol de género arraigado profundamente en todos los comportamientos de su vida.

Es innegable que existe actualmente una mayor sensibilización hacia el problema no sólo socialmente sino institucionalmente. Prueba de ello es la adopción de algunas medidas que pretenden hacer efectivo el derecho subjetivo fundamental a la no discriminación por razón de sexo, como la publicación en julio de 1996, por la Comisión Europea, de una propuesta de Directiva sobre la inversión de la carga de la prueba por discriminación por razón de sexo; la Directiva del Consejo 96/34/C sobre el permiso parental; la aprobación de una Recomendación en 1991 de la Comisión Europea para proteger la igualdad y dignidad del hombre y la mujer en el trabajo (acoso sexual); favorecimiento en algunos países en la contratación de las mujeres que han estado en el desempleo durante un período largo; la actual preocupación por los Estados de la Unión Europea existente sobre el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual...

# **EL COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE HONDURAS Y LOS DERECHOS DE LA MUJER**

**Irma Pineda de Santos**

Adjunta Primera del Comisionado Nacional  
de los Derechos Humanos de Honduras

Distinguidos Ombudsman de Iberoamérica.

En primer lugar reciban un cordial saludo.

Asimismo quiero felicitar a la señora Victoria Velásquez de Avilés, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, por su magnífica exposición «Derechos de la Mujer» y por el trabajo que realiza desde su cargo de Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos.

Como Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras velamos por una integralidad de protección de los Derechos Humanos, es así como los derechos de la mujer han tenido una prioridad en nuestras actividades, por lo que hemos apoyado muchas iniciativas para la aprobación de leyes específicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, así como para que ratifiquen las Convenciones Internacionales para la Eliminación de todas Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Las propuestas que la Red de Defensorías de las Mujeres hacen a la FIO para la protección y difusión a los derechos de las mujeres nos merece especial atención y apoyo.

En este sentido nuestra institución cuenta en su estructura con un Componente de los Derechos de la Mujer que ha sido creado para asegurar la perspectiva de género en el quehacer institucional, atender la problemática específica de los derechos humanos de las mujeres y velar por el cumplimiento y aplicación de las leyes nacionales y tratados internacionales ratificados por el Estado de Honduras en relación a los derechos de la mujer.

Esperamos que los Ombudsman aquí presentes apoyen efectivamente estas iniciativas para una real y eficaz protección de los Derechos Humanos.

Gracias.

# LA FUNCIÓN DE LOS OMBUDSMAN EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Mercedes Agúndez Basterra

Adjunta al Ararteko del País Vasco

La preocupación constante de las instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos por la problemática específica de los grupos sociales más desfavorecidos se ha plasmado en la programación de este Congreso de Toledo. Se refleja claramente en la selección de las cuestiones a tratar, en la que se encuentra el tema de «los derechos de las mujeres».

En realidad, la atención a los derechos de las mujeres es fruto de una tendencia observable en la última década en la actividad de los organismos internacionales. Se parte de la constatación de que la promoción de los derechos del colectivo femenino y la incorporación igualitaria de las mujeres a la vida social resulta condición indispensable para el desarrollo de los pueblos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) o la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) son algunos de los hitos históricos en los que se han constatado y reforzado la idea de que los derechos humanos de las mujeres son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, declarando como objetivos prioritarios de la comunidad internacional la plena participación, en condiciones de igualdad, de las mujeres en la vida política y social, así como la erradicación de todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres.

En su función garantista, las instituciones de Ombudsman aquí reunidas, lejos de obviar esta tendencia internacional, desean sumarse a ella

y reflexionar sobre los modos más eficaces de contribuir a la vigencia del principio de igualdad entre mujeres y varones, tanto en el funcionamiento interno de las propias Oficinas como en sus intervenciones de defensa de los derechos de la ciudadanía. Con esta finalidad, en las últimas Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo del Estado Español (León, septiembre de 1996), el Ararteko presentó una ponencia sobre «*Las mujeres como reclamantes ante los Comisionados parlamentarios*». Como algunas de las ideas que entonces se formularon pueden enriquecer la discusión que nos ocupa, nuestra aportación consiste en una síntesis y, en cierto modo, una reelaboración de aquella ponencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

La mejora que ha experimentado la posición social de las mujeres en los últimos tiempos ha sido tan incuestionable como trascendental. Aunque no todos los países avanzan al mismo ritmo, el sentido de la evolución parece uniforme. En el caso español, la aprobación de la Constitución de 1978 significó el punto de inflexión y el comienzo de una renovación legislativa hacia la igualdad jurídica que hoy puede considerarse conseguida.

Sin embargo, la igualdad formal —absolutamente indispensable— no puede ser confundida con la igualdad real. En nuestra sociedad, el colectivo de las mujeres sigue sufriendo discriminación, puesto que soportan unas condiciones de vida inferiores a las de sus conciudadanos varones, incluso dentro de la misma familia, y tienen un acceso más limitado que a ellos a la participación de los bienes sociales (trabajo, ocio, cultura, etc.).

La distribución desigual de roles sociales entre mujeres y varones, hondamente arraigada en nuestra cultura, debilita la posición social de aquéllas y dificulta el pleno disfrute de sus derechos fundamentales. Esta constatación no constituye una novedad para nuestras instituciones. Por el contrario, la problemática de los derechos de las mujeres ha sido objeto de atención en anteriores reuniones de Defensores del Pueblo.

Por su proximidad en el tiempo y la parcial coincidencia de los participantes, deben ponerse de relieve las conclusiones alcanzadas en la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (Canarias, noviembre de 1995) con respecto a la condición de las mujeres. En el Documento Final se afirmaba:

«E) *Esta Conferencia Tricontinental suscribe la Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, como Carta que recoge los derechos de la mujer como*

*Derechos Humanos fundamentales, y demanda que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta en la actividad de los defensores de Derechos Humanos. La I Conferencia Tricontinental de Canarias manifiesta su apoyo total a la Plataforma de Acción, como síntesis de la trayectoria de defensa de los derechos de la mujer.»*

Tras esa declaración genérica, los participantes en la Conferencia asumían una serie de compromisos dirigidos a impulsar toda serie de reformas legislativas y de cambios institucionales y sociales dirigidos a fomentar la participación igualitaria de las mujeres, así como a eliminar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo.

Parece que, en el plano de las intenciones, poco más se puede añadir a estos compromisos y propuestas adoptados ya en foros similares a éste. La actitud de los Comisionados ante la cuestión es clara y resulta inequívoca su voluntad de prestar una especial atención a los problemas de las mujeres.

No obstante, en el estadio en que nos encontramos, el compromiso adquiere nuevas dimensiones. Se trataría, por un lado, de reflexionar sobre cómo puede enfocarse la actividad diaria de nuestras instituciones para que nos permita percibir y hacer visible la problemática específica de las mujeres, con el fin de colaborar a su superación. Es decir, se propone adoptar una perspectiva expresamente dirigida a detectar y poner de manifiesto las causas ocultas o latentes de la desigualdad y, en definitiva, a poner en práctica las políticas de acción positiva en nuestra labor de defensa de la ciudadanía.

Por otro lado, y en el siguiente apartado, se abordarán brevemente las áreas en las que —siguiendo en la misma perspectiva de género— la intervención de las instituciones de defensa de los derechos resultaría un impulso eficaz hacia la igualdad de todas las personas.

## **2. LA PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES A TRAVÉS DE SUS RECLAMACIONES ANTE LOS OMBUDSMAN**

La tarea de supervisión, investigación y promoción en materia de derechos humanos convierte a nuestras instituciones en un observatorio privilegiado de la problemática social. Tenemos la oportunidad —y la responsabilidad— de descubrir cuáles son los grupos de población cuya situación es particularmente frágil o vulnerable y que, por tanto, precisan una atención especial.

En este sentido, la ya mencionada Conferencia Tricontinental (Canarias, 1995), tras definir el Derecho al Desarrollo como la síntesis de

derechos individuales y derechos colectivos, reconocía que el ejercicio de tal derecho es más precario en colectivos vulnerables «*como mujeres, menores, indígenas, minorías, emigrantes o refugiados*». Partiendo de este reconocimiento, es preciso dar un paso más, aceptando la especificidad del colectivo de mujeres respecto a los otros, desde el momento que se entrecruza y está presente entre todos los grupos señalados, dando lugar a que la problemática propia de éstos se agudice en sus miembros femeninos (piénsese, por ejemplo, en las mujeres emigrantes o refugiadas).

Se trataría, en definitiva, de abordar los problemas de las mujeres no sólo como propios de un colectivo discriminado, sino adoptando un nuevo enfoque en el análisis general de los distintos ámbitos de la vida social que llegan a nuestras instituciones. Se propone incorporar la «perspectiva de género», esto es, la conciencia de que prácticamente cualquier cuestión relacionada con los derechos de las personas tiene dos vertientes, una masculina y otra femenina, que aporta matices propios a los problemas, dándoles a menudo una intensidad radicalmente diferente.

El enfoque que se sugiere consiste en dejar de acercarse a los problemas de las mujeres como propios y peculiares de éstas para poner de relieve que todos son conflictos y carencias de la sociedad en su conjunto, aunque, con frecuencia, afectan de distinto modo en función del género de las personas. Esta óptica, lejos de resultar excluyente, abre posibilidades de observar también la influencia de otras variables —como, por ejemplo, las de edad, nacionalidad, discapacidades, etc.— en los diferentes ámbitos de nuestra intervención.

En aras del objetivo de captar y, al propio tiempo, hacer visibles los obstáculos que impiden la igualdad efectiva, sería deseable que la organización interna de nuestras oficinas permitiese analizar de modo separado las situaciones que afectan a las mujeres, de modo que esta información no quede diluida entre las correspondiente a distintas áreas de actividad (servicios sociales, justicia, educación, etc.). Con toda seguridad, la presentación de datos desagregados aportaría informaciones que a menudo quedan ignoradas y, por tanto, sin explicación. Así, por ejemplo, un dato perceptible en una primera aproximación es que las mujeres acuden menos a las instituciones de defensa de derechos.

#### **a) Las mujeres como reclamantes**

Por lo que a España se refiere, es evidente que las mujeres se dirigen a los diferentes Defensores en menor proporción que sus conciudadanos varones, dato que, por sí mismo, invita a la reflexión. En el artículo que

el Defensor del Pueblo publicó en la revista del Instituto Internacional del Ombudsman (*Newsletter*, vol. 17, núm. 2, pp. 13-16) sobre «El perfil de las mujeres españolas con respecto al Ombudsman» ya se ponía de relieve que, a pesar de que aproximadamente el 51 por 100 de la población española son mujeres, la proporción de quejas formuladas por éstas alcanzó —en 1993, que fue el año más favorable a su participación— un 42,7 por 100 frente a 57,3 por 100 de los hombres. Afirmaba asimismo que en 1994, el 67 por 100 de los usuarios fueron hombres y el 33 por 100 mujeres. Según los últimos datos disponibles (1995) la proporción de mujeres reclamantes descendió al 30 por 100. Esta diferencia resulta suficientemente significativa, y plantea la necesidad de investigar si constituye un indicio de desigualdad por razón de sexo en la capacidad de defensa de los propios derechos.

Evidentemente, la mera diferencia numérica no permite obtener conclusiones, ya que puede deberse a diversas causas. En principio, entre los múltiples factores que pueden tener influencia, hay dos hipótesis genéricas que suponen explicaciones contrapuestas: o bien el sector femenino de la población encuentra menos problemas en el ejercicio de sus derechos y por ello acuden menos a los Defensores, o bien existen obstáculos específicos, o prácticas sociales arraigadas, que dificultan el acceso.

La primera hipótesis no parece aceptable, desde el momento que choca abiertamente con los datos sociológicos que provienen de otras fuentes de investigación, tanto españolas como internacionales. Estudios sobre la situación de las mujeres en la sociedad española elaborados por el Instituto de la Mujer nos recuerdan que, en 1993, las mujeres ocupadas representaban el 34 por 100 de población activa total y que las remuneraciones que perciben eran inferiores a las de los varones (20 por 100 menos, en términos generales). Asimismo, y a pesar de la progresiva incorporación femenina al mercado laboral, se mantienen las diferencias en el tiempo dedicado al trabajo doméstico. Por otra parte, las cifras revelan el triste protagonismo de las mujeres en los programas de lucha contra la pobreza, donde aparecen como principales beneficiarias.

En síntesis, no podemos conformarnos con la ingenua explicación de que las mujeres sufren menos vulneraciones de derechos que la población masculina. Puede ocurrir, sin embargo, que, precisamente porque el Estado social de Derecho ha establecido mecanismos especiales de defensa de las mujeres, sean otras instituciones las que preferentemente canalicen los conflictos en los que se ven inmersas. Desde mi punto de vista, esta hipótesis merece ser contrastada, lo que exigiría un trabajo de coordinación y colaboración con los Servicios de la Mujer de diferentes Administraciones,

así como con los Institutos de la Mujer u organismos similares. La similitud en el enfoque de algunos análisis y el intercambio de datos permitiría detectar qué tipo de materias es abordada por cada institución y, por tanto, dónde están las lagunas o áreas más desatendidas.

En la misma línea de investigación, puede pensarse que la vía jurisdiccional es otro mecanismo al que frecuentemente acuden las mujeres para la defensa de sus intereses. Puesto que muchos de los conflictos que afectan al sector femenino surgen en el ámbito familiar, son percibidos en su dimensión individual y, por ello, su resolución se articula ante los Tribunales. La pretensión de delimitar la problemática de las mujeres en el ejercicio de los derechos humanos conduce a tomar en cuenta su aspecto jurisdiccional, por lo que parece adecuado que el establecimiento de cauces fluidos de comunicación y de intercambio de información antes propuesto se extienda también a la Fiscalía y a los servicios específicos de los Colegios de Abogados.

Volviendo a los posibles motivos, el Defensor del Pueblo, en el artículo antes citado, propone la siguiente explicación del fenómeno: *«alguien asume las responsabilidades, derechos y obligaciones de la población femenina con respecto a la administración pública, y ese alguien es el hombre»*. Este hecho —continúa—, lejos de beneficiar a las mujeres, *«reduce sus capacidades, básicamente su experiencia en la actividad como ciudadano, en especial en el ejercicio de sus derechos frente a sus obligaciones»*.

Esta hipótesis se refuerza tras el examen de la variable «estado civil» de los usuarios del Defensor, llegando a la conclusión de que *«cuando las mujeres están solteras recurren al Ombudsman en igual proporción que los hombres. Escriben menos cuando están casadas, y vuelven a escribir en una mayor proporción que los hombres cuando enviudan, se separan o se divorcian. Estamos enfrentados a las consecuencias de una cultura que perdura en la sociedad española y que se basa en el rol del hombre como jefe de la familia y guardián de los hijos y la esposa»*.

Así pues, parece que uno de los factores con mayor incidencia en el hecho de que las mujeres planteen menos reclamaciones en defensa de sus derechos se cifra en la estructura de la familia y en la desigual distribución de roles en la misma. Por tanto, el fenómeno citado se explica más por la frecuente subordinación del papel de la mujer dentro de la pareja y de la familia que por la ausencia de vulneraciones de su esfera jurídica. A pesar de que dicha situación es consecuencia y reflejo de patrones socioculturales muy arraigados en nuestro país y cuya modificación, por tanto, implica un lento proceso social, parece obvio que tomar conciencia del problema en lo que afecta a nuestras instituciones resulta

un primer paso imprescindible. Apoyar y promover la iniciativa de las mujeres en la defensa de sus derechos sería el objetivo a conseguir.

En este sentido, otra cuestión íntimamente enlazada con la asunción por parte del varón de la representación de la familia en la reclamación de derechos y, en consecuencia, con el menor protagonismo de la mujer en el ejercicio activo de la ciudadanía reside en el insuficiente conocimiento de los propios derechos del que adolecen muchas mujeres. Este tema se abordará en el siguiente apartado, referente a la labor de nuestras instituciones en la promoción de los derechos del colectivo femenino.

Por otra parte, en el artículo ya mencionado del Defensor del Pueblo se constata también que las mujeres que tienen una ocupación remunerada se dirigen a su institución en la misma proporción que la que alcanza en el conjunto de la población, de donde se deduce que las mujeres con un puesto de trabajo neutralizan los posibles obstáculos ligados al género. O dicho de otro modo, que *«la desocupación interfiere en su capacidad como ciudadanas»*. Se pone de relieve, asimismo, que las mujeres que escriben al Defensor tienen un nivel más bajo de educación que el sector masculino y se considera, además, que esa misma variable influye en el hecho de que la proporción de mujeres reclamantes disminuya a partir de sesenta y cinco años.

La primera conclusión que se desprende de los datos y reflexiones anteriores es que se da un hecho —la menor afluencia de mujeres como reclamantes ante los defensores— que supone un indicio de desigualdad. Probablemente esta circunstancia es reflejo del papel subordinado que las mujeres siguen ocupando en las familias y, por ello, en la vida social de nuestro país.

En cualquier caso, es evidente que las mujeres se encuentran con más dificultades en el ejercicio de sus derechos que las que llegan a nuestro conocimiento. Además de tomar conciencia de esta realidad, parece necesario que nuestras instituciones profundicen en el análisis de las causas.

### **b) Áreas de reclamación**

Constatada la existencia de una menor proporción de reclamaciones formuladas por mujeres, podría suponerse que los motivos que llevan a éstas a quejarse son similares a los de sus conciudadanos, es decir, que se da una distribución por áreas semejante en las cuestiones planteadas por las personas de uno y otro género.

La conclusión que en una primera lectura se extrae, por ejemplo, de los datos referidos a la actividad del Ararteko durante el año 1996

contradice el anterior planteamiento. La distinción de las quejas tramitadas en las distintas áreas en función del género de quien las suscribe indica que la distribución no es homogénea.

A falta de un estudio en profundidad de los datos —que en esta comunicación no procede transcribir—, los mismos no parecen casuales. Podría parecer que las mujeres se preocupan más y más directamente por las condiciones básicas de vida (salud, vivienda, asistencia social, educación de la prole, etc.), y sus reclamaciones afectan a los ámbitos relacionados con los problemas más próximos a las personas y, por tanto, relativos a sus derechos más elementales. De cualquier modo, es claro que, lo mismo que hay una distribución desigual de los roles sociales, hay un diferente reparto de las quejas en función de las materias.

Esta última apreciación puede enlazarse con otra, que resulta asimismo significativa: con cierta frecuencia, las mujeres plantean reclamaciones sobre temas que afectan directamente a otras personas (hijos e hijas, personas mayores a su cargo, marido, etc.) y en muchas ocasiones las quejas que formulan versan sobre problemas que afectan a toda la familia. Como se ha resaltado en el apartado anterior, este fenómeno también se aprecia en las reclamaciones que formulan los varones cuando asumen la representación familiar, pero lo que ahora pretendo poner de relieve es que, incluso cuando ellas toman la iniciativa, siguen planteando en menor medida que los hombres asuntos propios.

En línea con la afirmación anterior puede apreciarse que las quejas relativas a la propia condición de mujer son muy escasas. En nuestra institución, apenas se plantean reclamaciones, y ni siquiera consultas, referentes a problemas determinados por el género. Es decir, las cuestiones de discriminación no se formulan como tales, lo que no significa que en algunos de los asuntos planteados no existan elementos de discriminación oculta o indirecta que habría que esforzarse en detectar.

Por otra parte, y en relación a las pocas quejas que expresamente han denunciado ante el Ararteko la existencia de un trato desigual por razón de sexo, ha de destacarse una circunstancia común a todas ellas: tales reclamaciones han sido formuladas por colectivos de mujeres y no por sujetos individuales. Ello significa que la asociación y organización de las mujeres en cuestiones que les afectan resulta ser un mecanismo notablemente eficaz, tanto para superar los obstáculos que encuentran en la defensa de sus derechos como para fomentar su participación activa en la vida pública, una de cuyas formas se articula a través de la formulación de quejas ante los Defensores. Esta cuestión también se mencionará en el siguiente apartado.

Como consecuencia de lo expuesto hasta aquí se puede extraer la conveniencia de analizar sistemáticamente los datos de que disponemos, con el fin de conocer mejor y llegar a precisar cuáles son las materias que preocupan a las mujeres y por qué y cuáles son los motivos que les llevan a estar ausentes en otros campos relacionados asimismo con el ejercicio de los derechos humanos. Delimitar la situación social de las mujeres redundará en una atención más eficaz a su problemática.

### 3. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA LABOR DE DEFENSA DE LOS DERECHOS: CAMPOS DE ACTUACIÓN

Hasta ahora se ha tratado de analizar cómo la perspectiva de género puede posibilitar un conocimiento más profundo sobre la situación social del colectivo femenino. Un tratamiento adecuado de la información que deriva del propio funcionamiento de nuestras instituciones puede resultar un eficaz mecanismo para poner de manifiesto las desigualdades que todavía perduran. En este apartado se pretende únicamente mencionar las líneas de trabajo que —en una perspectiva de género— deben intensificarse en la labor nuestras instituciones garantistas.

La Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada el pasado año en Beijing supuso un paso cualitativo en el enfoque de esta cuestión. Partiendo de la base de que los derechos de las mujeres son parte integrante de los derechos humanos, se establece que el progreso de la condición femenina y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres es requisito imprescindible del desarrollo humano y de la evolución de nuestras sociedades. La Plataforma para la Acción elaborada por la Conferencia implica la aceptación global de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las políticas, programas y proyectos, así como la integración de las políticas sectoriales en las políticas generales (véase en este sentido el *Objetivo estratégico H.2* de la citada Plataforma y las medidas que se proponen para su consecución).

Dicho de otro modo, los problemas de las mujeres son problemas generales del colectivo social. Ello implica que cuestiones como la participación de la mujer en la vida pública o en la toma de decisiones han de integrarse en las políticas globales, dejando de percibirse como reivindicaciones sectoriales. Pero al mismo tiempo se recalca la necesidad de hacer visibles a las mujeres. Si, como se afirma, los conflictos de las mujeres son conflictos sociales, también es cierto que en todos los problemas sociales hay una vertiente femenina. Es preciso hacer una lectura

en femenino para detectar las características concretas y las repercusiones específicas que los conflictos sociales tienen para las mujeres.

Este enfoque debe impulsarse de modo decidido desde nuestras instituciones de defensa y promoción de los derechos humanos. En algunos supuestos ello no es difícil, porque la propia reclamación es planteada en base a la existencia de un trato discriminatorio. En estos casos, la defensa de los intereses de las mujeres supone un avance hacia una sociedad globalmente más justa y más democrática.

En otros casos, en los que la intervención se fundamenta en la afectación de cualquier otro derecho de la persona distinto del de la igualdad, una lectura en clave de género puede llevar a descubrir consecuencias específicas que el problema genera para las mujeres que, de otro modo, pasarían desapercibidas. Así, la actuación ante una queja determinada puede, indirectamente, contribuir a la mejora de la condición de las mujeres. Quizás un ejemplo concreto aclare esta idea: se planteó ante el Ararteko una cuestión relativa al tratamiento fiscal de las familias monoparentales. Aunque el tema era general y la intervención se fundamentaba en los principios constitucionales de igualdad y capacidad contributiva, lo cierto es que, de conseguirse la modificación fiscal pretendida, las principales beneficiarias iban a ser las mujeres, ya que ellas constituyen la base de la inmensa mayoría de las familias monoparentales.

En síntesis, la perspectiva de género puede matizar y enriquecer las intervenciones de nuestras instituciones en la resolución de las reclamaciones y demandas concretas que reciben de la ciudadanía. Pero la labor de promoción y defensa de los derechos es más amplia y, por ello, deben resaltarse otros ámbitos en los que la labor del Ombudsman puede resultar decisiva:

**a) Difusión de los derechos de las mujeres: la educación en los derechos humanos**

Se señalaba en la ya citada Conferencia Tricontinental (Canarias, 1995) que una de las prioridades del trabajo de nuestras instituciones es conseguir que la población acceda a tener cabal conocimiento de sus derechos y deberes, para que pueda, así, protagonizar su vida privada y pública. No obstante, siendo generalizado, el déficit en la formación jurídica es a menudo más grave en el sector femenino.

Como se ha destacado al analizar las causas de la menor afluencia de las mujeres a las instituciones garantistas, parece evidente que la con-

ciencia del derecho resulta condición imprescindible de la percepción de su vulneración y por tanto de su defensa. Sin embargo, una parte importante del colectivo femenino ignora tanto el contenido de sus derechos como la existencia de mecanismos de garantía de los mismos y, sobre todo, la forma de acceder a éstos. Piénsese, a modo de ejemplo, en la cuestión de los malos tratos en el hogar familiar, o en el tema del acoso sexual en el trabajo, muchas de cuyas víctimas empiezan a saber ahora que lo que a ellas «les pasaba» tiene un «nombre» y es un problema social extendido.

Por todo ello, la «alfabetización jurídica» del sector femenino de la población constituye una tarea urgente, plenamente incardinable en la función de los defensores de promover la cultura de los derechos humanos. Quizás no esté de más recordar que la Plataforma de Acción de Beijing —asumida por la Conferencia Tricontinental de Defensores— incluye entre los objetivos estratégicos en materia de derechos humanos la consecución por parte de las mujeres de «*conocimientos jurídicos básicos*», estableciendo una serie de medidas de acción que involucran también a los organismos de defensa de los derechos de la ciudadanía.

Desde otro punto de vista, se ha resaltado en el apartado anterior que, cuando las mujeres acuden a las instituciones de defensa de los derechos, con frecuencia plantean cuestiones que no les afectan directamente a ellas, sino a personas a las que ellas atienden. Una consecuencia práctica de esta constatación es que la labor de información específicamente dirigida a las mujeres que se propone puede resultar doblemente fructífera. Dicho de otro modo, la promoción de su «alfabetización jurídica» tendría un efecto multiplicador en cuanto que, hoy por hoy, las mujeres reclaman protección para otros. Actúa de hecho como «defensora» o impulsora de los derechos de su grupo social en determinados campos.

#### **b) Impulso de cambios legales e institucionales que favorezcan a las mujeres**

Aunque el proceso no es homogéneo, puede afirmarse que en los actuales sistemas democráticos prácticamente se ha obtenido la igualdad de mujeres y hombres ante la ley.

Ciertamente, todavía persisten en determinados ordenamientos jurídicos normas que establecen tratamientos diferenciados de las personas en función del género. En estos casos, resulta palmario el deber de los Defensores de la ciudadanía de promover la desaparición de toda norma discriminatoria.

Sin embargo, son más frecuentes —y, por ello, preocupantes— las situaciones en las que, a pesar de haberse logrado la igualdad formal, subsiste, en formas más o menos larvadas, una importante desigualdad material. En unos casos, antiguas inercias y prejuicios se manifiestan en maneras de interpretar o aplicar la norma claramente sexistas. En otros, las diferentes condiciones de partida (educacionales, laborales, económicas, de roles sociales, etc.) impiden la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Desde esta base fáctica, la facultad que muchos ordenamientos reconocen a las instituciones de Ombudsman de impulsar modificaciones legislativas que favorezcan la eficacia de los derechos debe ser empleada para promover normativas y políticas de Acción Positiva. Se trata de crear las condiciones en las que sea posible el pleno desarrollo de los individuos, con independencia de su género.

Se requieren notables reformas legales, económicas y sociales para que hombres y mujeres puedan disfrutar de las mismas opciones y oportunidades en los ámbitos laborales, políticos, culturales, familiares, etc. Y la sensibilidad de las instituciones de defensa y promoción de los derechos debe conducir a que éstas apoyen siempre —e incluso lideren— esos procesos de cambio.

### **c) Fomento de la organización y del asociacionismo entre las mujeres**

Es sabido que el fenómeno de vertebración del movimiento de mujeres y su organización en colectivos y grupos de presión ha constituido un factor determinante en el logro de sus reivindicaciones. En un apartado anterior se ha puesto ya de manifiesto que, según nuestra experiencia, las reclamaciones en materia de discriminación suelen ser formuladas por asociaciones o colectivos organizados de mujeres.

Esta constatación debe conducir a nuestras instituciones a apoyar la formación y el trabajo de ONGs que propugnen los intereses de las mujeres, reconociendo y difundiendo la relevancia del papel que juegan en la lucha por la igualdad.

### **d) Colaboración con otros organismos de defensa de los derechos de las mujeres**

Como consecuencia de la democratización de los países han empezado a crearse distintas entidades u organismos específicamente destinados a

la defensa y promoción de las mujeres. La parcial coincidencia de los objetivos de dichos organismos con los más genéricos de los Ombudsman aconseja el establecimiento de relaciones de coordinación y colaboración entre ambos tipos de instituciones.

Tampoco debe olvidarse la existencia, en el nivel internacional, de organismos de defensa de los derechos de las mujeres. En un sentido similar, se establecía en el llamado *Compromiso de Canarias* (I Conferencia Tricontinental) que «*los defensores de Derechos Humanos deben apoyar decididamente las gestiones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la protección de los Derechos Humanos*». Teniendo en cuenta la responsabilidad de las Naciones Unidas en la aplicación de la Plataforma para la Acción de Beijing, así como la existencia de la Comisión sobre la Situación de las Mujeres en el seno de aquel organismo, parece obvio que, en la medida de sus posibilidades, nuestras instituciones deben prestar su colaboración también en este ámbito de los derechos humanos.

## 5. CONCLUSIONES

La exposición hasta aquí desarrollada pretende suscitar la reflexión y el debate, más que alcanzar unas conclusiones. Su contenido puede resumirse en una idea central: la conveniencia de adoptar la «perspectiva de género» en nuestra labor de defensa de los derechos humanos. Ello, por otra parte, no supone sino la concreción o el desarrollo de uno de los aspectos de la Plataforma de Acción de Beijing, que —como se ha reiterado— fue asumida por la Conferencia Tricontinental de Defensores.

No obstante, es posible sintetizar las cuestiones planteadas formulándolas como propuestas concretas:

1.<sup>a</sup> Con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la situación de las mujeres en nuestra sociedad, resulta conveniente poner de manifiesto los matices específicos y las manifestaciones concretas que los diversos problemas sociales adoptan en el colectivo femenino. Dicho de otro modo, es preciso «hacer visible» la problemática de las mujeres, como medio de facilitar el diagnóstico y la intervención frente a las desigualdades.

Desde la función garantista de nuestras instituciones, debemos reflexionar sobre el modo más adecuado de detectar y poner de relieve dicha problemática. Sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de las instituciones, parece que la recogida, análisis y presentación de los datos desagregados en función del género y edad de los reclamantes y/o afectados puede resultar un modo de proceder adecuado.

Conviene valorar, asimismo, la inclusión de otras variables en dicho proceso, así como la articulación de cualquier otro instrumento que facilite la superación de las desigualdades.

2.<sup>a</sup> Con el objetivo de paliar la necesidad de prestar una atención especial a la situación social de las mujeres, debe ser promovida en la práctica cotidiana de nuestras instituciones una sensibilidad específica sobre la cuestión, que permita detectar —junto con otras— la vertiente «femenina» de los asuntos que nos llegan. Asimismo, y como ámbitos más generales de acción, se sugieren los siguientes:

a) Continuar con el desarrollo y puesta en práctica de las conclusiones y propuestas aprobadas en anteriores reuniones de Ombudsmen sobre la condición de las mujeres y, en especial, reafirmar los compromisos adquiridos sobre esa materia en la I Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (Canarias, 1995).

b) Difundir la cultura de los derechos humanos, impulsando la adquisición de la conciencia de sus derechos y deberes por parte de todas las personas y, en particular, del colectivo femenino. En el mismo sentido, es preciso favorecer la formación de asociaciones y grupos de mujeres, de modo que se incremente su capacidad de dar a conocer y defender los intereses que les son propios.

c) Estudiar la conveniencia de impulsar modificaciones legales que favorezcan la profundización en la igualdad material y desarrollo efectivo de los derechos reconocidos a las mujeres, fomentando las políticas de acción positiva y las disposiciones normativas que, asumiendo la existencia de obstáculos específicos que dificultan la participación de las mujeres en los bienes sociales, contribuyan a superarlos.

d) Vigilar la efectiva puesta en práctica de las políticas de acción positiva y de los programas para la igualdad de oportunidades, como una de las tareas propias de la labor de supervisión del funcionamiento de las Administraciones públicas que corresponde a nuestras instituciones.

e) Fomentar la coordinación y el intercambio de información con las diferentes instituciones y servicios de apoyo a las mujeres, con el fin de detectar los ámbitos y sectores más desatendidos y, de ese modo, incrementar la eficacia de nuestras intervenciones frente a las situaciones de desigualdad.

f) Reforzar el apoyo a los diferentes organismos internacionales encargados de velar por la eficacia del derecho al desarrollo de todos los individuos, haciendo especial hincapié en evitar la desigualdad por razón de sexo. Ha de insistirse asimismo en la conveniencia de que la ONU y los organismos regionales correspondientes otorguen a los defensores de

los derechos humanos un estatuto específico que —en tanto que instancias independientes de los gobiernos nacionales y diferentes de las ONGs— les permita actuar de manera autónoma en los foros internacionales de derechos humanos.

## **EL DEFENSOR DEL PUEBLO: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES <sup>1</sup>**

**Jorge Mario Quinzio Figueiredo**  
Presidente del Capítulo Chileno del Ombudsman

### **NATURALEZA E IMPORTANCIA PARA UN EFECTIVO ESTADO DE DERECHO**

El Ombudsman o Defensor del Pueblo es una garantía institucional de los derechos humanos que tiene por objeto perfeccionar el Estado de Derecho. Desde una perspectiva funcional, el Defensor del Pueblo ejerce una función de control sobre la Administración del Estado y desde una perspectiva orgánica es una institución autónoma del Estado.

Los particulares o las personas jurídicas se encuentran muchas veces indefensos ante las posibles irresponsabilidades, principalmente administrativas. Es conveniente poner en algunas ocasiones un dique a la creciente intervención estatal en todos sus órdenes.

Existen y pueden perfeccionarse variados sistemas de control, sea que estén a cargo de los Tribunales Ordinarios de Justicia o de Tribunales Especiales, los cuales son valiosísimos; sin embargo, por una u otra circunstancia no alcanzan a cubrir todas las necesidades y no dan satisfacción a la persona natural o jurídica que se ve afectada por acciones u omisiones de algún poder del Estado, particularmente del poder administrador.

---

<sup>1</sup> Jorge Mario Quinzio Figueiredo, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, Universidad La República y Universidad Nacional Andrés Bello, Presidente del Capítulo Chileno del Ombudsman y Primer Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Ombudsman (AIO).

Para suplir tales limitaciones y sin que se pretenda reemplazar a los existentes, sino más bien para colaborar con ellos en un mismo empeño, creo necesario el establecimiento del Defensor del Pueblo.

Para aquellos que argumentan o puedan aducir que sería innecesaria esta institución por existir otros medios administrativos y judiciales para atender y sancionar los reclamos sobre esta materia, puedo manifestar que si este organismo se hace necesario es, entre otros motivos que se han sugerido, por estar probada la insuficiencia de los otros medios de control. Los medios de control ya existentes absorben sólo una fracción de los problemas en relación a todos los casos en que las personas afectadas tienen o creen tener derecho a una justa y equitativa decisión.

Hay que tener en consideración, además, el constante incremento de las violaciones de los derechos humanos debido, entre otros factores, al exceso de poder de las propias autoridades.

Esta institución, como se ha expresado, no va a reemplazar a los organismos de control tradicionales, pero sí debe ser considerado como un aditamento a fin de prevenir y reprimir conductas inadecuadas por parte de los funcionarios de la Administración Pública y de evitar su repetición para lo sucesivo, solicitando las sanciones disciplinarias que prevén las leyes y reglamentos respectivos, como así también proponiendo sugerencias para una mejor aplicación de normas que protejan más eficientemente a las personas.

El Defensor del Pueblo debe ser un instrumento jurídico-político que, como tal, actuará para afianzar la democracia y para perfeccionarla, a fin de establecer una sociedad democrática avanzada, pues sólo así se podrán vivir a fondo los valores de la libertad, justicia, paz y solidaridad, los que dan auténtico sentido a un Estado de Derecho o Estado de Bienestar.

Es de tal importancia esta institución como lo expresa el ex Defensor del Pueblo de España, Joaquín Ruiz Giménez, en un trabajo titulado «El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía», al manifestar: «... es un instrumento al servicio de la construcción de una sociedad civil, donde los valores superiores de nuestro Ordenamiento, los valores de libertad, igualdad y justicia, es decir, los valores que defienden a una sociedad democrática avanzada, alcancen el máximo grado de efectividad posible».

El Defensor del Pueblo implica un reforzamiento y renovación de las fuerzas democráticas del Estado, pero para que esto se produzca debe requerirse, como lo expresó el ex Ombudsman Jefe del Parlamento sueco,

Per-Erik Nilsson, «... que el poder público sepa lo que pretende conseguir mediante el Ombudsman, que la institución disponga de una plataforma desde la cual ella misma y el Ombudsman puedan actuar, que el propio Ombudsman sea una persona íntegra, comprensiva y competente, y finalmente, que el poder público y el Ombudsman estén atentos a la evolución de la sociedad y dispuestos a adaptarse a la misma y a las personas particulares y funcionarios que la configuran viviendo en ella».

Para proteger al hombre del ataque de sus congéneres y de las propias autoridades, para garantizar su seguridad, se han creado una serie de mecanismos que se incluyen en la terminología de garantías.

Entre esas garantías podemos mencionar el *habeas corpus*, recurso de amparo, recurso de protección, la inconstitucionalidad, la inaplicabilidad, que han servido y sirven en las democracias, en parte, para protegerse del abuso de poder.

Pero esas garantías resultan muchas veces insuficientes. Los propios gobiernos, el mismo Poder Judicial y otros organismos de control han fallado lamentablemente en innumerables ocasiones en su misión de cautelar la seguridad del ser humano.

El hombre tiene el derecho y la necesidad imperiosa de que su seguridad sea garantizada. Seguridad es calidad de seguro; es aquella sensación de estar a salvo de amenazas de cualquier índole, sean físicas, psicológicas o sociales, que en alguna eventualidad pudieran poner en peligro la preservación de la vida, la libertad, el bienestar y las expectativas de progreso.

El concepto seguridad implica el estar a salvo de cualquier contingencia de incertidumbre. El hombre debe estar lo más libre que pueda de amenazas, inminentes o potenciales.

En una democracia no sólo el Estado, sino la comunidad toda, la sociedad, el hombre, individual o colectivamente, debe tener su supervivencia garantizada, ajena a cualquier temor.

El propio Estado debe garantizar la seguridad de sus componentes. Así es como deben existir en un Estado de Derecho, o sea en una efectiva democracia, órganos suficientes encargados de la seguridad más plena y amplia posible de las personas.

La democracia es defendida cuando se defiende a la persona, ya que en el concepto democrático la seguridad del ser humano es el objetivo fundamental; por eso, sin duda, los derechos humanos, en toda su gama, son los más caros objetivos de una nación, de un Estado, de un gobierno.

Los diferentes órganos de control son elementos indispensables para la existencia real de un Estado de Derecho, ya que, en sus variadas facul-

tades, están destinados a garantizar y proteger los derechos y libertades de la persona.

Los procedimientos que están íntimamente ligados a los sistemas de control son instituciones que prestan un enorme servicio a la causa del imperio del Derecho y a la seguridad del hombre.

Hoy en día está mucho más en peligro la seguridad del individuo con la aplicación que hacen algunos Estados y gobiernos de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que define los objetivos nacionales en forma elitista, autoritaria y absolutista, en función de concepciones y valores bélicos.

La Doctrina de la Seguridad Nacional determina que la defensa del Estado se sobrepone a cualquier otro principio y que para destruir a los enemigos del Estado no existen límites éticos ni jurídicos.

Esta doctrina es absurda y nefasta, porque supone y lleva en sí la destrucción de la esencia del Estado democrático.

Un Estado democrático, con pleno Estado de Derecho, se defiende a través de medios democráticos, con firmeza y decisión, pero solamente con las armas legales dentro de los límites que fije el Derecho.

De esta manera, aun la existencia de las instituciones tradicionales de protección, especialmente órganos jurisdiccionales, no basta para asegurar una efectiva vigencia de los derechos humanos y otros derechos reconocidos en los textos constitucionales.

El Ombudsman, como se ha concebido, obedece a un perfeccionamiento en los medios de protección de los derechos humanos; es un elemento más del sistema democrático.

Otras de las características del Ombudsman es su aptitud para promover y proteger dichos derechos e implica un reforzamiento y una renovación de las fuerzas democráticas en todo Estado.

La democracia, en su única y concreta concepción, debe ser la expresión de la conciencia que vincula al ser humano con la masa social que lo retiene y armoniza con las demás unidades; es la voluntad de acción libre y soberana del pueblo, es la fuerza de comunicación y no una cadena de cautiverio ni el egoísmo del sátrapa.

Si la democracia es una forma de gobierno, y más que eso, como se ha dicho, una forma de vida, es también una virtud que impulsa a todos los seres humanos a acercarse y unirse, ayudarse unos a otros, a comunicarse a participar con igualdad, con justicia y libertad en la vida en sociedad.

En estas circunstancias debe estar defendido por efectivos controles.

He aquí donde emerge en el estado de evolución de la comunidad la institución del Ombudsman, que involucra fundamentalmente la garantía efectiva de la seguridad.

El hombre necesita adaptarse a la vida social, política, económica y cultural del Estado, dentro de un medio común igualitario y libertario de convivencia. Los derechos, las garantías que se establezcan en la Constitución Política y en las leyes no sólo deben estar reconocidos, sino que también deben tener los medios efectivos de sus defensas para hacer posibles el bienestar y el progreso.

El Ombudsman es uno de estos medios y tal vez el más efectivo; es el nuevo cauce que se abre, es el nuevo campo que se abre a la corriente democrática que combate la desigualdad, la injusticia, los errores y los abusos. El Ombudsman modela una clara y concreta misión, imprime un carácter a la juridicidad, modela un espíritu público y forja una tradición de justicia y de comprensión que tienden al respeto de la dignidad de la persona, garantizando su seguridad y defendiendo a la democracia.

Por todas estas consideraciones el Ombudsman aparece hoy día como una luz, como una voz, como una señal que servirá efectivamente para corregir y hacer más perceptible la democracia, evitando errores e imperfecciones para hacerse realidad el Estado de Derecho.

## INTENTOS LEGISLATIVOS

La incorporación del Ombudsman en sus diversas denominaciones en los países de los cinco continentes del mundo no fue tarea fácil. Inclusive llegó a descalificarse este proceso de institucionalización del Ombudsman como «Ombudsmanía».

Muchos Estados se han dado nuevas Constituciones que intentan ser instrumentos adecuados para mejorar la realidad y fortalecer el sistema democrático. Las viejas instituciones se renuevan y se crean otras para afianzar y perfeccionar a las ya existentes, entre las cuales está el Ombudsman o Defensor del Pueblo; institución exitosa, motivo por el que cada día es aceptado por más países.

El Ombudsman en la actualidad ha justificado su existencia; sin embargo, en todos aquellos países que se han introducido ha tenido un complicado proceso de producción normativa, ya sea a nivel constitucional o a nivel legal.

Mencionaremos, como referencia, sólo los casos de España, México, Argentina, entre otros, y que guardan similitud con lo acontecido en los demás países y que al final logró que la institución del Ombudsman se arraigara.

En los países mencionados, como en otros, comenzó a través de ponencias, comentarios y observaciones a nivel académico primero e interesando a juristas, magistrados y políticos. Tanto en España como en Argentina y México, después de un largo y previo período de estudios y análisis en Seminarios, Simposios, Paneles, etc., se elaboraron proyectos que no llegaban a los respectivos parlamentos para su discusión y poder hacerlos realidad.

Cuando por fin un grupo muy pequeño de parlamentarios lo presentaban como proposición de ley no faltaron quienes lo impugnaban aduciendo diversas razones, como las que no serviría para nada por no tener fuerza coactiva sus recomendaciones, por no tener competencia propia, por la ya existencia de los controles clásicos, porque usurparía atribuciones de otros órganos, entre otras razones.

No se daban cuenta tales alegatores que en los países en que existía se había probado con creces su eficacia.

En España, después de lograrse su incorporación en la Constitución de 1978, transcurrieron cinco años para imponer formalmente su instalación el 30 de diciembre de 1982, después de un largo debate de su Ley Orgánica que fue criticado especialmente por magistrados y políticos.

Curiosamente, la Universidad Carlos III de Madrid, en su cátedra Joaquín Ruiz Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, celebró, en enero de 1992, diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y allí en ponencias e intervenciones algunos de estos magistrados y políticos, algunos parlamentarios que habían criticado y se habían opuesto a su creación, reconocieron su equivocación y aplaudieron y felicitaron que fuera una realidad.

Así sucedió en México, donde todos los esfuerzos, que un instante dieron la idea de inútiles, lograron imponerse y demostraron que se había andado por un camino correcto imponiendo una institución para fortalecer el régimen democrático y el afianzamiento de los Derechos Humanos.

En Argentina se inició con el proyecto de ley de los senadores Eduardo Menem y Libardo Sánchez en el año 1984. Fue un largo proceso iniciado a nivel académico, contando con un gran impulsor, el actual Primer Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, doctor Jorge Luis Maiorano.

Desde el año 1984, que se presentó el proyecto de ley respectivo hasta su definitiva creación por Ley núm. 24.284, de 1 de diciembre de 1993, transcurrieron casi diez años de críticas y observaciones, pero al final se tuvo la virtud de poner en marcha una institución que está sirviendo para reforzar el sistema democrático y el florecimiento del Estado de Derecho.

En América Latina se iniciaron desde hace años intentos legislativos que hoy ya son realidad como en Colombia, Paraguay, Perú, Bolivia, Argentina.

En Chile, gracias al impulso realizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la activa cooperación de Asociación Iberoamericana del Ombudsman (AIO), se logró incorporarlo en el programa de la «Concertación de Partidos por la Democracia», que llevó a la Presidencia de la República a su candidato don Patricio Aylwin Azócar (1990-1994).

El Capítulo Chileno presentó un proyecto para la creación de Defensor del Pueblo que el gobierno hizo suyo, con modificaciones, y fue enviado al Congreso Nacional en el mes de abril de 1991, sin haberse producido su discusión hasta la fecha.

Nuevamente el Capítulo y la Asociación han retomado la iniciativa y un nuevo proyecto será propuesto al gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.

## **CAPÍTULO CHILENO DEL OMBUDSMAN (DEFENSOR DEL PUEBLO)**

El Capítulo Chileno del Ombudsman se constituyó en el mes de diciembre de 1985 y es filial de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, teniendo como propósito contribuir con recursos intelectuales y profesionales a la difusión, discusión y eventual implantación en Chile de la institución del Ombudsman sobre la base de las necesidades y caracteres especiales de nuestra Nación; promover los derechos fundamentales que dicen relación con la dignidad del ser humano, su sistema de tutelas y garantías; como asimismo propiciar la profundización y perfeccionamiento de la democracia en sus aspectos políticos, sociales y económicos, fomentando el espíritu de solidaridad en aras de un desarrollo integral y armónico bajo los postulados de la justicia social y el bien común.

En el mes de julio de 1986 se realizó el «Primer Simposio de Estudios Humanísticos» (ICHEH), un Seminario sobre «El Ombudsman o Defensor de la Persona en el Derecho Comparado y en la experiencia mundial»,

a base de un trabajo de los profesores Humberto Nogueira y Bernardo Pinto, con comentario de los profesores Alejandro Silva Bascuñan y Jorge Mario Quinzio Figueiredo.

El Capítulo Chileno del Ombudsman, conjuntamente con la Embajada de Suecia en Chile, invitaron a nuestro país al Ombudsman de Suecia, doctor Ander Wigelius, quien intervino en el «Encuentro del Capítulo Chileno del Ombudsman» efectuado los días 16 y 17 de mayo de 1989 en el Colegio de Abogados de Chile.

Dicho encuentro se abocó a conocer la experiencia sueca e internacional sobre Ombudsman, siendo expositores el doctor Wigelius y el profesor Alejandro Silva Bascuñan, y a estudiar la necesidad y posibilidad de un Defensor del Pueblo para Chile a cargo del profesor Jorge Mario Quinzio Figueiredo.

Al término del encuentro se aprobó la llamada «Declaración de Santiago de Chile», que expresa: «El Capítulo Chileno del Ombudsman o Defensor del Pueblo, con motivo de la visita realizada a Santiago de Chile por el Ombudsman de Suecia, doctor Ander Wigelius, convocó a un encuentro con el coauspicio del Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24), la Comisión Sudamericana de Paz y el Colegio de Abogados de Chile, cuyo objeto es dar a conocer esta institución como protectora de los derechos del hombre, de la seguridad y defensa de la democracia, como asimismo para promover en su institucionalidad en el futuro gobierno democrático que el pueblo de Chile se dará al término del régimen autoritario.

#### Recomienda:

1. Institucionalizar el Ombudsman o Defensor del Pueblo con el fin de asegurar la defensa de los derechos fundamentales del ser humano, y velar y supervigilar la actividad de la Administración del Estado para la cautela de dichos derechos y de la garantía de las libertades consagradas en la Constitución Política y las leyes, incluida la preservación del medio ambiente.
2. Adaptar el Ombudsman o Defensor del Pueblo al sistema jurídico-político que se implantará en el próximo período democrático.
3. Promover y difundir en los procesos educativos los principios de esta institución.
4. Difundir a través de los medios de comunicación social la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo, como el ente que servirá

efectivamente para corregir y hacer más perfectible la democracia, impulsando la vigencia del Estado de Derecho.

Santiago, 17 de mayo de 1989.»

La Academia de Humanismo Cristiano y la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago organizaron un Seminario sobre «El Defensor del Pueblo en un sistema de protección de los derechos humanos: experiencias comparadas y perspectivas en Chile», entre el 12 y 14 de enero de 1990, en la isla Teja, Valdivia, con participación del Capítulo Chileno del Ombudsman, que presentó varias ponencias que fueron debatidas y muy bien acogidas.

El Capítulo Chileno del Ombudsman, en conjunto con el diario *La Época*, patrocinaron en el año 1989 un concurso de ensayos bajo el título «Defensor del Pueblo para Chile», obteniendo el premio el ensayo titulado *El Defensor del Pueblo. Necesidad y posibilidad de establecer esta institución en Chile*, cuyo autor fue el profesor Mario Ramírez Necochea.

El Segundo Simposio Nacional del Capítulo Chileno del Ombudsman, con el patrocinio de la Universidad de Chile y la Comisión Chilena de Derechos Humanos, se llevó a cabo los días 14 y 15 de noviembre de 1991 en Santiago de Chile.

Especialmente invitados por el Capítulo asistieron el Ombudsman parlamentario de Finlandia, Jacob Söderman; el Contralor General Comunal de la ciudad de Buenos Aires, licenciado Antonio Cartañá, y los Defensores del Pueblo adjuntos de la provincia de San Juan, Argentina, licenciado Ramón Clavel y licenciado José Berenguel. Autoridades gubernamentales, parlamentarios, académicos y dirigentes sindicales se dieron cita en este Simposio. El Simposio discutió en cuatro paneles los siguientes temas: *a)* Proyectos de reforma constitucional y legal; *b)* El Defensor del Pueblo y los órganos de control clásicos; *c)* El Defensor del Pueblo y los derechos humanos, y *d)* La experiencia europea e internacional.

Conclusión de este Simposio fue la de señalar que el Defensor del Pueblo constituye un perfeccionamiento de la modernización del Estado contemporáneo y que la historia reciente de Chile es un claro argumento para justificar su creación.

Interesantes intervenciones fueron las del Ombudsman de Finlandia; del Contralor General Comunal de la ciudad de Buenos Aires; del Senador Jaime Gazmuri; del Magistrado Cristián Alfaro; del Consejero de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, Andrés Domínguez; del Secretario General del Capítulo, Carlos López; del Primer Vicepresidente del Capítulo, profesor Carlos Andrade; del profesor Francisco Zúñiga, entre otros.

El Capítulo Chileno del Ombudsman (Defensor del Pueblo) desde su creación ha sido presidido por Jorge Mario Quinzio Figueiredo (períodos 1985-1989 y 1991-1993), Carlos López Dawson (período 1993-1995) y Alejandro Silva Bascuñán (1989-1991). Actualmente por el período 1995-1997 está presidido por Jorge Mario Quinzio Figueiredo.

El Tercer Simposio Nacional del Capítulo Chileno del Ombudsman se llevó a cabo en el mes de octubre de 1994.

Se dio comienzo con la campaña «Un Ombudsman para Chile», con el objeto de poner en el tapete de debate nacional la institución del Defensor del Pueblo a fin de crear esta figura en el país.

El 7 de octubre de 1994 el Capítulo dio comienzo a la campaña con una exposición del doctor Jorge Luis Maiorano, ya designado Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, quien fue invitado de honor del Capítulo Chileno.

Posteriormente se llevó a cabo en la Academia Diplomática de Chile un encuentro cuyo objeto fue conocer y debatir el Anteproyecto de Reforma Constitucional y de Ley destinados a crear el Defensor del Pueblo.

Culminó el Simposio en la Universidad de Santiago con la intervención de la Embajadora de Suecia, Madeline Ströje-Wilkens; el Presidente del Capítulo, Carlos López; el profesor Jorge Mario Quinzio, profesor Carlos Andrade y profesor Francisco Zúñiga.

La actual directiva está preparando para el mes de mayo de 1997, conjuntamente con el Colegio de Abogados de Chile, el IV Simposio Nacional del Capítulo Chileno del Ombudsman, con participación de Defensores del Pueblo de América Latina, a fin de promover la creación del Defensor del Pueblo en Chile, con la cooperación, además, de destacados parlamentarios.

## **ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (DEFENSOR DEL PUEBLO) (AIO)**

La Asociación Iberoamericana del Ombudsman (Defensor del Pueblo) fue fundada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 1 de agosto de 1992 a iniciativa de las siguientes personas: doctora Rosario Chacón Salamanca (Bolivia), doctor Luis Enrique Chase Plate (Paraguay), doctora Regina María Macedo Nery Ferrari (Brasil), doctor Jorge Mario Quinzio Figueiredo (Chile), doctor Eduardo Esteva Gallicchio (Uruguay), doctor Miguel H. Padilla y doctor Jorge Luis Maiorano.

El objetivo de la AIO es principalmente promover la difusión e institucionalización del Defensor del Pueblo en Iberoamérica a través del fomento de investigaciones, temas e instituciones sobre el Ombudsman, como asimismo hacer conocer el fundamento y características de esta figura jurídico-política, desarrollando y dirigiendo programas educativos, coloquios, simposios, seminarios y otros eventos; promover la profundización y perfeccionamiento de la democracia como requisito insustituible para garantizar el respeto por el libre ejercicio de los derechos humanos y la dignidad de la persona.

El primer Consejo Directivo de la AIO quedó integrado de la siguiente manera:

Presidente: doctor Jorge Luis Maiorano (Argentina).

Vicepresidentes: doctor Luis Enrique Chase Plate (Paraguay) y doctor Jorge Carpizo (México).

Secretaria General: doctora Rosario Chacón Salamanca (Bolivia).

Tesorero: doctor Miguel Padilla (Argentina).

Vocales: doctora Regina María Macedo Nery Ferrari (Brasil), doctor Julio Brea Franco (República Dominicana) y doctor Jorge Mario Quinzio Figueiredo (Chile).

Este Consejo fue elegido en el período 1992-1994.

Cumpliendo disposiciones legales y estatutarias, el día 16 de octubre de 1994 se realizó en Buenos Aires, Argentina, la Primera Asamblea General de la AIO con asistencia de los miembros integrantes del Consejo de Director del Instituto Internacional del Ombudsman, presidido por Sir John Robertson, Ombudsman de Nueva Zelanda, quien fue invitado a formar parte de la mesa directiva de la asamblea.

Se procedió a elegir las autoridades que presidirían las deliberaciones de la asamblea, y por unanimidad se designaron las siguientes personas:

Presidenta: doctora Margarita Retuerto, Defensor del Pueblo de España (en funciones).

Vicepresidente: doctor Jorge Mario Quinzio Figueiredo, de Chile.

Secretarias: doctoras Regina Macedo, de Brasil, y Rosario Chacón, de Bolivia.

Se puso en consideración la Memoria, Balance e Informe de los Capítulos y entidades nacionales que componen la AIO y se informó sobre la publicación de la *Revista de la AIO*, cuya edición estuvo a cargo del doctor Eduardo Esteva (núms. 0, 1 y 2).

Asimismo, se dio a conocer que en el año de 1996 se realizará en Buenos Aires el próximo Congreso del Instituto Internacional del Ombudsman (IOI), cuya preparación y realización quedó encargada a la AIO.

Posteriormente se eligió el nuevo Consejo Directivo para la gestión 1994-1996, recayendo en las siguientes personas:

Presidente: doctor Jaime Córdova Triviño (Defensor del Pueblo de Colombia).

Vicepresidentes: doctor Jorge Mario Quinzio Figueiredo (Chile) y doctor Jorge Carpizo (México).

Secretaria General: doctora Rosario Chacón Salamanca (Bolivia).

Tesorero: doctor Miguel M. Padilla (Argentina).

Vocales: doctor Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado (España), doctora Regina Macedo Ferrari (Brasil), doctor Luis Enrique Chase Plate (Paraguay), doctor Daniel Hugo Martins (Uruguay), licenciado Jorge Madrazo (México) y doctor Carlos López Dawson (Chile).

La primera tarea del nuevo Consejo fue la publicación del número 3 de la revista de la Asociación, editado en Santa Fe de Bogotá, Colombia, con interesantes artículos, noticias y bibliografía especializada sobre el Defensor del Pueblo en América Latina.

Con motivo de realizarse en Buenos Aires, Argentina, el VI Congreso del International Ombudsman Institute, se celebró conjuntamente el Segundo Congreso de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, eligiendo su Consejo Directivo para el período 1996-1998.

El nuevo Consejo Directivo de la AIO quedó constituido de la siguiente manera:

Presidente: doctor Jorge Luis Maiorano, Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

Primer Vicepresidente: doctor Jorge Mario Quinzio Figueiredo (Chile).

Segundo Vicepresidente: doctor Joao Elias de Oliveira (Brasil).

Secretaria General: doctora Rosario Chacón Salamanca (Bolivia).

Tesorero: doctor Jorge Cermesoni (Argentina).

Vocales: doctor Daniel Hugo Martins (Uruguay), doctor Luis Enrique Chase Plate (Uruguay), doctor Jorge Madrazo (México), doctor José Menéres Pimentel (Portugal), doctor Juan Bautista Monserrat Mesanza (España) y doctor César F. Álvarez Guadamuz (Guatemala).

Este nuevo Consejo de la AIO, y especialmente su directiva, se propone realizar una activa labor, comenzando por la publicación de un nuevo número de la revista, que será editada en Uruguay, y prestando su colaboración a los Capítulos del Ombudsman (Defensor del Pueblo) en aque-

llos países en que aún no han creado la Institución del Defensor del Pueblo, como pueden ser Chile, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

## LOS DERECHOS DE LA MUJER Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

La Constitución Política de la República de Chile establece en el art. 1.º, inciso 1.º: «Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos.»

En el inciso 4.º: «El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.»

Por su parte, el Capítulo III de la Carta Política establece los derechos y deberes constitucionales. Así se preceptúa el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de toda persona, la igualdad ante la ley, ante la justicia, ante los cargos públicos, ante las cargas públicas, etc.

Todas estas garantías, en su amplio sentido, son tanto en beneficio del hombre como de la mujer.

El artículo 5.º de la Constitución expresa: «El ejercicio de la soberanía reconoce como única limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado promover y respetar tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.»

Así es como los tratados internacionales vigentes en Chile incorporan a la Constitución derechos que no se encontraban reconocidos ni garantizados expresamente.

En lo que respecta a los derechos de la mujer, además de los establecidos y garantizados en la Ley Fundamental, están aquellos garantizados en los diversos tratados, protocolos, convenciones y declaraciones. En general, en todos aquellos instrumentos internacionales (pactos y figuras análogas) que Chile haya ratificado y que se encuentren vigentes.

Entre estos instrumentos podemos citar la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la Con-

vención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, etc.

Todos ellos reafirman la igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos sus aspectos: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Cualquier discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana.

La mujer tiene el derecho de participar, en las mismas condiciones que el hombre, en todas las actividades de la vida humana en la sociedad organizada.

En particular, la «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, ratificada y vigente en Chile a partir del 9 de septiembre de 1989, de conformidad al ya citado artículo 5.º de la Constitución, hace obligatorio a todos los órganos del Estado respetar y promover los derechos allí preceptuados.

Para el cometido de hacer respetar la igualdad y el goce a los derechos relativos a la mujer, a las acciones u omisiones que lesionen sus derechos, a prevenir las violaciones, a proponer reformas que aseguren la defensa de esos derechos, a procurar el mejoramiento de los servicios públicos y privados para la atención de la mujer, para intervenir cuando se considere que puede haber discriminación contra la mujer o lesión de alguno de sus derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, para actuar en defensa de los derechos de la mujer ante la Administración del Estado o cualquier agente privado porque la mujer tenga un trato justo, es conveniente e indispensable en Chile la creación del Defensor del Pueblo, incluyendo un Capítulo especial destinado a los derechos de la mujer.

## CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto somos firmes partidarios de la creación de una sola institución del Defensor del Pueblo para la protección y defensa de todos y cada uno de los Derechos Humanos.

La competencia del Defensor del Pueblo debe ser amplia y debe abarcar los temas característicos a nuestro país, pudiendo tener departamentos o áreas especializadas. Así tendría atribuciones referentes a los niños, a la tercera edad, a asuntos ecológicos y en especial a los derechos de la mujer, entre otros que se estimaran convenientes y necesarios dentro

de lo que se considera que es esta institución, como ente defensor de los derechos del ser humano, resguardador de la persona, cuya finalidad es de su reconocimiento y respeto.

El surgimiento de esta institución en todos los países del mundo, en especial últimamente en América Latina, tiene una evidente justificación.

Se ha tomado conciencia de la necesidad del Defensor del Pueblo para el buen funcionamiento de un Estado de Derecho democrático, que contribuirá a la búsqueda de una sociedad más justa, más igualitaria, más solidaria.

# LAS MUJERES. SUJETOS CONSTITUCIONALES DE DERECHOS

Julia Sevilla Merino

Adjunta Segunda del Síndic de Greuges  
de la Comunidad Valenciana

*«El amigo verdadero  
ba de ser como la sangre  
que siempre acude a la herida  
sin esperar que la llame.»*

(Jota popular)

## A) INTRODUCCIÓN: CUESTIONES PRELIMINARES

En primer lugar quiero manifestar mi satisfacción por la inclusión en el programa del «Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman» de la ponencia con el título «Los Derechos de las Mujeres», que, a nuestro entender, es un paso más en lo que podríamos llamar la larga marcha hacia la igualdad. Larga marcha en la que centramos los primeros trazos de esta comunicación.

Corre paralela, pero *por la calle de abajo*, a las declaraciones de derechos que, en Europa, comienzan por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que no sirvió para evitar, conviene recordarlo una vez más, que se guillotinará a la autora de la primera declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, porque la ciudadanía que proclamaba la Declaración francesa no amparaba los derechos de las mujeres.

Casi dos siglos más tarde, la propuesta que proclama los derechos tras la Segunda Guerra Mundial, la Declaración Universal de 1948 modifica el título calificando los derechos de «Humanos» en un intento claro de evitar la confusión que genera la utilización de la palabra hombre, identificada a la vez con todo el género humano y con, aproximadamente, el 50 por 100 del mismo. En el articulado se mantiene este criterio y así de los 28 artículos que enumeran en este texto los derechos, dos artículos (1 y 6) señalan como sujeto a «todos los seres humanos»; otros dos artículos (3 y 19) utilizan el término «todo individuo»; tres artículos (4, 9 y 12) emplean la palabra «nadie»; un artículo (7) se inicia con el pronombre «todos»; cuatro artículos (11, 15, 17 y 20) comparten «toda persona» y «nadie»; un artículo, el 16, que regula el derecho al matrimonio, habla de los hombres y las mujeres, y los catorce artículos restantes (los arts. 2, 8, 10, 13, 14, 18 y del 22 al 28) utilizan la expresión «toda persona».

Toda la Declaración está impregnada de la universalidad y del propósito de evitar cualquier exclusión en el reconocimiento de los derechos, pero, desde nuestro punto de vista, dos artículos contrapesan tan meritorio intento: el 2 y el 14. El primero de ellos reafirma una de las dos condiciones indispensables de la naturaleza humana, expresadas en el primer artículo de la Declaración: la igualdad: «Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición...»

Sería interesante analizar las afirmaciones y las negaciones (prohibiciones) de este texto, de hecho este artículo afirma la igualdad no pudiendo eludir el añadido «sin distinción» de raza, color sexo... que, *a sensu contrario*, evidencia la existencia de «las distinciones» que amenazan el disfrute universal de la igualdad. Además, como ya tuvimos la oportunidad de analizar en otra ocasión, la raza y el sexo son las dos únicas condiciones inmodificables e ilegibles (por el momento y, en todo caso, por el sujeto) y pese a ello debemos diferenciarlas, ya que la existencia de discriminación por raza es variable en términos absolutos y depende de criterios territoriales, sociales, económicos, numéricos, etc., mientras que todas las civilizaciones y culturales reflejan en la Historia la subyugación de las mujeres. Por ello esta equiparación manifiesta también, siquiera, un ocultamiento por no hallarse, al menos, en primer lugar, ya que participa de todas las demás y además supone una falta de consideración al reducirlo a un factor más de los que pueden producir diferencias.

El artículo 14 de este texto parte de la existencia de los dos sexos en el artículo que da relevancia al matrimonio y la familia, que reconoce la forma, también hasta ahora, que la humanidad tiene de amparar la perpetuación de su existencia. ¿Por qué se habla aquí de hombre y mujer y no en los demás artículos? ¿Los hombres viven la desigualdad en el matrimonio? ¿No tendríamos que reconocer que para la mujer el matrimonio ha supuesto pérdida de derechos y que una de las causas más usadas para segregarla parcialmente ha sido la maternidad? Es importante destacar que la maternidad ha sido considerada unívocamente el fin primordial de la familia en todas las civilizaciones. La división de roles que se produce en el seno de la familia, el que sobre las mujeres recaiga casi exclusivamente el trabajo doméstico influye determinadamente en su situación laboral, en su incorporación a la ciudadanía.

Estos artículos tienen, como es conocido, sus correspondientes en nuestra Carta Magna y nuestro Tribunal Constitucional se ha manifestado sobre estos extremos en diferentes ocasiones poniendo en relación la realidad formal —es decir, legal— y la realidad social —que incluye la propia fisiología— que sirve de freno al legítimo ejercicio de derechos de/por las mujeres.

Estas dos sentencias reconocen el coste que a las mujeres puede suponer la maternidad, afirmando además otras consideraciones sobre las diferencias entre hombres y mujeres. Así en la STS 128/1987, de 16 de julio: «... Ahora bien, resulta patente que existe una diferencia de obligaciones familiares hombre y mujer, las mujeres que tienen a su cargo hijos menores se encuentran en una situación particularmente desventajosa en la realidad para el acceso al trabajo, o el mantenimiento del que ya tienen. Este Tribunal no puede ignorar que, pese a las afirmaciones constitucionales, existe una realidad social, resultado de una larga tradición cultural, caracterizada por la atribución en la práctica a la mujer del núcleo mayor de las cargas derivadas del cuidado de la familia, y particularmente del cuidado de los hijos. Ello supone evidentemente un obstáculo muchas veces insalvable para el acceso al trabajo, obstáculo no menos cierto y comprobable por el hecho de que derive de la práctica social y no de mandatos del Legislador u otros Poderes Públicos, y que se manifiesta en el dato (no por indirecto menos convincente) de la extremadamente baja participación de la mujer casada en la actividad laboral, en comparación de otras categorías sociales...», y en la sentencia más reciente de 23 de julio, STC 136/1996: «... la discriminación por razón de sexo comprende aquellos tratamientos peyorativos que se fundan no sólo en la pura y simple constatación del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca. Tal sucede con el embarazo, elemento

*o factor diferencial que, por razones obvias, incide de forma exclusiva sobre las mujeres...».*

Continuando con el comentario al articulado de la Declaración Universal, nos atreveríamos a apuntar que el encabezamiento del artículo 14 elude reconocer la discriminación por razón de sexo que se produce en el matrimonio al hablar de hombre y mujer sin matices, cuando es sobradamente constatable que el matrimonio ha sido el origen y causa de cuantiosas disposiciones para subsanarla. Así como también constatable la percepción del beneficio directo sobre las mujeres que ejercen las normas que protegen a la familia.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que sí tiene fuerza vinculante para los Estados que lo ratifican, reduce a catorce los artículos que regulan los derechos y libertades. También es mayoritario el uso de toda «persona» (en el texto aparece trece veces) para indicar el sujeto titular de los derechos, frente a los otros vocablos «nadie» (tres veces) y «todo» (una sola vez). Se repite la singularidad de hombre y mujer (art. 12) al regular el «derecho a casarse» como aparece en el texto ratificado por nuestro país, y, por último, el artículo 14, que prohíbe la discriminación, encabeza la lista de las mismas con el sexo, lo que, al menos, supone un adelanto de posición, modificación que no debe estimarse casual.

España no siguió el ejemplo del Convenio y así mantuvo el sexo en tercer lugar en el orden de prelación en la lista de posibles discriminaciones, precedido del nacimiento y la raza, en el artículo que afirma la igualdad ante la ley.

En el campo de la participación ciudadana no cabe duda que la persistente actividad de las organizaciones de mujeres ha logrado los avances de que disfrutamos hoy. Recordemos las Conferencias Mundiales de México, Nairobi y la más reciente de Beijing que han alumbrado las diferencias de las mujeres entre sí y al propio tiempo la falta de igualdad real. En la última de estas Conferencias se considera, por primera vez, los derechos humanos como *instrumentos fundamentales y necesarios para el progreso de las mujeres y su plena participación en la vida social*, al tiempo que se explicita que *los derechos de las mujeres y de las niñas, en cualquier lugar del mundo o país, son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos*. Como consecuencia lógica de lo dicho, establecen las garantías necesarias para el pleno disfrute de los derechos humanos por las mujeres, rechazando frontalmente el límite del respeto debido a las tradiciones religiosas, culturales, sociales, políticas, etc.

En 1992 en la Cumbre Europea de Atenas se constató el déficit democrático que suponía para los Estados, calificados como tales, la poca o mínima presencia de mujeres en lugares de representación. Esta Cumbre finalizó con una nueva declaración en la que se denunciaba que la actual situación de las mujeres en los Estados miembros de las Comunidades Europeas se caracteriza todavía por una arraigada desigualdad en la participación de los órganos e instituciones públicos y políticos de toma de decisiones, tanto a nivel local como regional, nacional y europeo. Se observaba que la participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones no ha mejorado en muchos países europeos desde los años setenta y que algunos acontecimientos políticos recientes han reducido de forma importante la proporción de mujeres en los procesos de toma de decisiones. Afirmandose también en dicha declaración que en la práctica no existe igualdad de acceso entre hombres y mujeres a los mismos derechos reconocidos formalmente, como el derecho al voto, a presentarse a elecciones y a ocupar altos cargos en la Administración pública, acuñándose el término de *democracia paritaria* como calificativo y requisito de la democracia real.

Aunque el proceso de conversión del Estado en democrático, como dinámico que es, no ha finalizado, esta transformación ha supuesto la ampliación del contenido y significado de los derechos desde las primeras declaraciones tanto en los textos internacionales como constitucionales. Por definición los derechos son algo inherente al ser humano, que éste posee por el hecho de serlo y que el Estado no crea, sino que garantiza y protege. Por ello para su existencia y reconocimiento es fundamental el concepto de persona que cada sociedad configure y el tipo de Estado que, como garante, lleva a cabo su desarrollo legal en el marco de la Constitución que plasma las características del Estado que la Asamblea constituyente en representación de los ciudadanos propone como modelo. No es sólo un dato, carente de trascendencia, la referencia a la persona en los textos que los proclaman como hemos apuntado anteriormente.

Del contenido inherente de los derechos proviene la legitimidad de los ciudadanos para exigir al Estado su configuración y realización y a su vez el Estado es legítimo en tanto en cuanto los asuma y proteja. El Estado nace por un pacto y los pactos, como diría Celia Amorós, se realizan entre iguales. De hecho el Estado nace para garantizar esa igualdad. También el Estado es un producto social como el concepto de persona, por eso no bastan los textos legales, por muy avanzados y progresistas que sean, para que el disfrute de los derechos sea una realidad, la necesidad de garantía y protección evidencian por sí mismas la fragilidad de su existencia, la magnitud del concepto de persona con el que se convive, con uno mismo y en relación con los demás, ya que

persona, ser humano, implica necesariamente la conciencia del otro como individuo y como ser social.

Al ser un concepto que se construye en y por la relación hablar de persona-hombre y de persona-mujer no es lo mismo. Estadísticas de todo tipo (sin olvidar el grafismo de las páginas de sucesos) sobre el uso que las mujeres tienen de sus derechos a la educación, a la cultura, al trabajo, al sufragio activo y pasivo... nos hablan de esas diferencias, del sexismo de los libros de texto, del lenguaje, de los medios de comunicación, de eso que las feministas han llamado «techo de cristal», que es lo que, parcialmente, se ha reconocido como discriminación indirecta y que motiva que, en los albores del siglo XXI, sigamos hablando de los derechos de las mujeres como algo inacabado, con un inadecuado concepto como hemos expresado al inicio de este trabajo al hablar de la declaración universal, y con una necesaria sobreprotección mostrada en la multiplicidad de medidas, organismos, planes de igualdad...

¿Qué hacer? Los caminos paralelos a veces se juntan felizmente, el panorama trazado abre un sinfín de posibilidades en marcha o en proyecto, pero, en todo caso, demanda una actividad constante y vigilante de todos los actores: de las mujeres como sujetos sociales que reclaman su existencia y su derecho a ser sujetos constitucionales y del Estado y de sus instituciones u organismos, a quienes corresponde garantizar su condición.

## **B) ORGANIGRAMA JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

El Estado, que es consagrado en el artículo 1 de nuestra Constitución como social y democrático de Derecho, por ello debe revestirse de unas posibilidades de actuación con el objetivo del cumplimiento de la justicia social, que introduce un factor dinámico para asegurar una acción constante en aras de una ampliación de los contenidos de los derechos en general y el de la igualdad en particular.

El contenido jurídico del principio de igualdad recogido en el artículo 14 del texto constitucional se manifiesta y debe ser expresado no sólo en la formulación y presentación de la ley ante el ciudadano, sino también en el momento de su aplicación y desarrollo. En el fomento de estos mecanismos de corrección igualitarios es donde adquiere sentido lo preceptuado en el artículo 9.2 de la Constitución y, en este orden de cosas, los poderes públicos están obligados a tener en cuenta como relevantes todas las condiciones u obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de la libertad de igualdad en su plenitud.

Es preocupante que se tienda a decir que la igualdad no es prioritaria y que hay otros problemas, como los económicos, que deberían resolverse primero. No obstante, la igualdad es parte de la democracia y le corresponde al Estado afirmar que el fomento de la igualdad debería ser una prioridad política, condición *sine qua non* para la defensa democrática de la dignidad e integridad de todos los seres humanos, tanto mujeres como hombres, tal como viene reconocido en el artículo 10 del texto Constitucional, donde se afirma que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes... son fundamento del orden político y la paz social».

En esa línea se ha manifestado la Comisión Europea de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo al afirmar que los derechos humanos de las mujeres forman parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. Se trata de derechos fundamentales, entre los que se incluyen el derecho a participar plenamente y sobre una base de igualdad en todos los ámbitos de la vida. El reconocimiento y el respeto de estos derechos es un elemento clave para la igualdad entre las mujeres y los hombres y, por las mismas razones, para el desarrollo de la función de las mujeres en la sociedad.

La realización de la política de igualdad en nuestro país se ha llevado a cabo mediante Planes de Acción para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, tanto a nivel estatal como autonómico, que han sido precedidos por sus homónimos de la Unión Europea. En ellos se incluían medidas relacionadas con el ordenamiento jurídico, la familia, salud, la cultura, el empleo, la protección social y el asociacionismo. Cabe destacar que en el II Plan estatal (1993-1995) se planteó un proceso de cambio cualitativo en las políticas de igualdad al introducirse, entre sus objetivos, el desarrollo y aplicación de una legislación igualitaria, la promoción a una participación equitativa de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión del conocimiento, así como la necesidad de incrementar la participación social y política de las mujeres, propiciando el acceso de las mismas a puestos de decisión.

En parecidos términos se expresa el IV Programa de Acción para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1996-2000) aprobado por la Unión Europea, donde se marcan cinco objetivos fundamentales: el fomento de la igualdad de una economía cambiante; la conciliación del trabajo y la vida familiar de hombres y mujeres; el fomento de una participación equilibrada entre ambos; hacer posible que las mujeres ejerzan sus derechos, y el establecimiento de la cooperación en una sociedad cambiante.

El movimiento feminista, de cuyo impulso hemos dado cuenta en este trabajo, ha elaborado un nuevo Plan de Igualdad donde han participado más de 300 asociaciones feministas, organizaciones sociales, departamentos sindicales de la mujer que han confeccionado un proyecto de III Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres que desarrolla las directrices del IV Programa Comunitario para la Igualdad de Oportunidades y de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de la Mujer (Pekín, 1995). Este proyecto se ha presentado al Gobierno, Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios con el objetivo de que sea aprobado por las Cortes Generales. Las propuestas de actuación más destacadas son:

— Reconocer el derecho a la cotización voluntaria a la Seguridad Social de las personas que carecen de empleo y se dedican a la atención familiar para que puedan percibir la pensión contributiva de jubilación.

— Posibilitar que los hijos e hijas puedan llevar como primer apellido el materno, desde su nacimiento, si así lo deciden sus progenitores.

— Reformar la Ley Electoral para garantizar la democracia paritaria de forma que ninguno de los dos sexos alcance una representación superior al 60 por 100 ni inferior al 40 por 100.

— Incrementar la pensión mínima de viudedad hasta alcanzar la misma cuantía que se percibe a los sesenta años.

— Ampliar al cuarto supuesto la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo y establecer las medidas que permitan la utilización de la píldora Ru-486 en España.

— Penalizar con prisión los abusos sexuales a menores.

— Crear un instrumento jurídico que garantice la percepción de las pensiones compensatorias y de alimentos fijadas en cualquier resolución judicial.

— Ampliar el permiso por maternidad/paternidad a veinte semanas, de las cuales cuatro sean reservadas exclusivamente para el padre.

— Aplicar la Carta para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres del Medio Rural.

— Reconocimiento contable en el PIB del trabajo no remunerado en el ámbito doméstico.

— Reducir la jornada laboral y flexibilizar los horarios comerciales para que los hombres y mujeres puedan hacer compatible la actividad laboral y las responsabilidades familiares y domésticas.

— Crear la figura de la «Defensora de la Igualdad».

En el curso de redacción de este trabajo se ha procedido a la aprobación del III Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres estatal, de cuyas características daremos cuenta en la redacción definitiva.

### C) ACTUACIÓN DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO

La Institución del Defensor del Pueblo ha puesto de relieve la especial situación de discriminación por razón de sexo en los diferentes informes realizados por estas instituciones.

El Defensor del Pueblo estatal no incluía en los primeros informes la oportuna sistemática para ello, lo que no es óbice para que queden patentes en diferentes quejas las situaciones aludidas. A partir de 1988 la situación se evidencia ya incluso en la propia estructura que adoptan los informes, en la cual aparece casi sistemáticamente el artículo 14 y de modo reiterado la discriminación por sexo. De igual forma los Comisionados Parlamentarios se han preocupado por investigar esta problemática.

— En primer lugar, conviene destacar la especial relevancia que por su contenido suponen las conclusiones consensuadas en las IX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, celebradas en Alicante en octubre de 1994, donde se formularon, entre otras, las siguientes propuestas:

*«— La necesidad de introducir un nuevo concepto de responsabilidades familiares que facilite un reparto equitativo de las mismas entre hombres y mujeres en orden a un desarrollo eficaz de una política de igualdad de oportunidades en la incorporación al mundo laboral.*

*— La adopción de medidas de orden fiscal, en la línea, entre otras, de ampliar el límite del gasto de desgravación por guarderías, de considerar desgravables los gastos de educación de menores, la aplicación del régimen de familia numerosa a partir del tercer hijo, etc.*

*— Sería deseable que en los órganos consultivos, y especialmente en el Consejo Económico y Social u órganos autonómicos homólogos, hubiera una mujer representativa en la defensa de los derechos de la mujer a propuesta del Instituto de la Mujer u órganos homólogos autonómicos.*

*— Habida cuenta de que el colectivo de mujeres está necesitado de medidas de acciones positivas es preciso que instituciones como las nuestras, garantes de los derechos de los ciudadanos, les preste una mayor atención. A tal efecto, sería conveniente que cada una de las instituciones adoptara, en el marco de su organización interna, las medidas necesarias para prestar un tratamiento específico a este colectivo de ciudadanos.*

*— Y, por último, los Defensores del Pueblo debemos difundir y promover los derechos de la mujer mediante la coordinación con aquellas administraciones que trabajan en ello (Educación, Cultura, Institutos de la Mujer), así como*

*a través de charlas, conferencias, etc., en la línea de trabajar para que sean las propias mujeres sujetos activos de sus derechos.»*

— En segundo lugar, la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, celebrada en Canarias en 1995, adoptó las siguientes conclusiones, respecto a la condición de las mujeres:

*«Esta Conferencia Tricontinental suscribe la Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, como Carta que recoge los derechos de la mujer como derechos humanos fundamentales, y demanda que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta en la actividad de los defensores del pueblo. Apoya los puntos de discriminación positiva del PNUD y recomienda:*

*— Adaptar los ordenamientos jurídicos nacionales de manera que cualquier violencia contra la mujer, dentro y fuera del hogar, se califique de violación de derechos humanos.*

*— Reconocer la capacidad de intervención de la Comunidad Internacional en las violaciones de derechos humanos que actualmente se practican contra mujeres de determinadas comunidades culturales en nombre de la tradición, la religión o la política de población del gobierno.»*

— En tercer lugar, el 22 de abril del pasado año tuvo lugar en la sede del Ararteko un encuentro de reflexión entre las mujeres que ocupaban puestos de responsabilidad en distintas instituciones de defensa de los derechos de la ciudadanía. Entre las propuestas que resultaron del encuentro cabe destacar la necesidad de trabajar en la construcción jurídica de la igualdad, el impulso de una mayor presencia de las mujeres en todas las instituciones del Estado y la igualdad de oportunidades. Asimismo, y como propuesta específica, se acordó sugerir como tema de estudio para las futuras Jornadas de Coordinación de Defensores el relativo a «Las mujeres como reclamantes ante los Comisionados Parlamentarios».

— En cuarto lugar, en el «Quinto Encuentro de los Ombudsman Europeos», organizado por el Consejo de Europa y celebrado en Chipre el mes de mayo de 1996, la representación de esta Institución de la Comunidad Valenciana intervino para poner en conocimiento de los allí reunidos el encuentro que había tenido lugar el 22 de abril de 1995 en Vitoria, a la vez que se invitaba a la presidenta de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades del Consejo de Europa para que asistiera a alguna de las reuniones que con periodicidad anual se tiene previsto celebrar.

— En quinto lugar, en las XI Jornadas de Defensores, celebradas en León, se presentaron cuatro comunicaciones que analizaban el tema

propuesto en Vitoria. Dichas comunicaciones fueron elaboradas por el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges de Cataluña, el Ararteko y el Diputado del Común de Canarias.

— Y, por último, en el marco del VI Congreso Internacional del IOI, celebrado en Buenos Aires, se presentó una propuesta de Acta de Compromiso en la que se proponía que el IOI rechazara toda forma de discriminación y violencia institucional contra las mujeres, impulsando medidas de acciones positivas para garantizar la igualdad real de oportunidades, la adhesión a los actos a celebrarse el 25 de noviembre de 1996, considerado por la Organización de las Naciones Unidas como «Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres», y a introducir en los Estatutos de la IOI reformas tendentes para una adecuada representación de la mujer en sus órganos directivos.

Dicha Acta de Compromiso no fue aprobada como documento del Congreso, pero se propuso que se pasara a la firma de aquellos miembros que así lo consideraran para luego ser remitida a las Naciones Unidas.

No obstante, queremos destacar que en la Declaración final del Congreso de introdujo el siguiente párrafo: *«a resultas de ello, se viene poniendo especial énfasis en la necesidad de desarrollar instituciones nacionales eficaces de Ombudsman, que promuevan y protejan los derechos humanos y la igualdad de trato por parte de gobiernos y servicios públicos. Estas instituciones deberían poner especial énfasis en la situación de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos poblacionales menos favorecidos».*

## D) SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Utilizando los diferentes datos estadísticos de que dispone nuestra Institución podemos avanzar unas conclusiones previas que entendemos pueden coincidir en términos generales, que no absolutos, con los datos de otros Comisionados Parlamentarios:

— Se sigue manteniendo la diferenciación por razón de sexo tanto en el número de reclamaciones como en el de consultas efectuadas. Estadísticamente las presentadas por hombres están en una banda que duplica o triplica las que presentan las mujeres.

— En contraste, y sectorialmente, el número de consultas realizadas por mujeres tiende a aumentar significativamente de manera anual y significativamente con respecto a las quejas planteadas. De modo que numéricamente se aproximan a las de los hombres (año 95: 546/415).

— El resumen estadístico que se ofrece entendemos adolece de un defecto común a todas las instituciones. El número de quejas y consultas que sectorialmente inciden sobre las mujeres —en aquellos ámbitos que socialmente son considerados de su competencia— son siempre superiores a la frialdad de los números que aparecen en las columnas.

— Por ello, si bien son significativas las tablas que se presentan quizá no responden a la dinámica general de asuntos relacionados con el género.

CONSULTAS REALIZADAS EN LOS AÑOS 1995 Y 1996  
RELACIONADAS POR GÉNERO

<i>Año</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1995.....	546	415
1996.....	908	679

QUEJAS TRAMITADAS EN EL AÑO 1996 DIFERENCIADAS POR GÉNERO

<i>Materias</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.....	251	128
Derechos Humanos.....	33	31
Tributos.....	80	27
Educación.....	26	25
Sanidad.....	13	3
Función Pública/Régimen Jurídico Administración Pública.....	234	97
Servicio Entidades Locales.....	11	5
Administración del Estado.....	83	35
Otros ámbitos.....	94	97
TOTALES.....	825	448

QUEJAS RELACIONADAS POR GÉNERO  
Y POR PRINCIPALES ADMINISTRACIONES

<i>Tipo de Administración</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<i>Año 1995</i>		
Ayuntamientos.....	153	61
Administración autonómica.....	215	211
Administración del Estado .....	33	18
<i>Año 1996</i>		
Ayuntamientos.....	213	103
Administración autonómica.....	321	141
Administración del Estado .....	35	17

En líneas generales en nuestra Institución se reproduce lo constatado por las otras instituciones españolas en cuanto a una mayor presencia de los hombres como reclamantes, sobre todo en las áreas de fuerte componente público: urbanismo, medio ambiente y vivienda, tributos y procedimiento administrativo. En cambio, en las áreas más ligadas a la vida privada la situación se equipara.

De esta división podemos inferir algunas hipótesis: la división de roles sociales se refleja en la actuación de hombres y mujeres como reclamantes, como ciudadanos/as..., esta división se acusa más en las quejas que se derivan de la institución familiar en donde se produce, o se causa, de una forma más acusada esta división. En nuestro caso la diferencia numérica en el área de urbanismo, vivienda y medio ambiente hay que achacarla a las quejas presentadas sobre la concesión de ayudas para la adquisición de vivienda, ayudas que se conceden a las familias que cumplen determinados requisitos, y ya se ha manifestado que es en la familia en donde con más claridad se da la división que no hemos apreciado en urbanismo o medio ambiente, en donde la proporción es similar.

La equiparación en consultas orales proviene de que el desamparo real de las mujeres proviene de la esfera privada: separaciones, pensiones, etc., lo que ha llevado al Defensor del Pueblo y también a las mujeres a plantear reformas legales para crear un fondo de pensiones que atenúe la precariedad de las mujeres en las rupturas matrimoniales.

Tras mostrar los datos resulta conveniente destacar a título de ejemplo algunas quejas tramitadas por nuestra Institución y que nos pueden servir para afianzar nuestra tesis.

— Queja de oficio 7/1995: en la prensa de los días 23 y 24 de noviembre de 1995 apareció la noticia de que en un curso oficial de formación de secretarías *se instaba a cambiar de empleo si sufrían acoso sexual y se aconsejaba no resistirse al acoso sexual de sus jefes*.

A la vista del contenido de la mencionada noticia, apareció como posible que la dignidad humana y otros derechos y libertades constitucionales de los alumnos y alumnas del citado curso hubieran sido violentados, por lo que el Síndico de Agravios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de su Ley reguladora, Ley 11/1988, de 26 de diciembre, acordó en fecha 24 de noviembre de 1995 la apertura de una queja de oficio. Entre la documentación remitida para llevar a cabo la investigación se encontraba el texto facilitado al alumnado en donde aparecen párrafos, que transcribimos literalmente, del siguiente tenor:

«... Ante un jefe que os falte el respeto, pasando por alto si se trata de enfados ocasionales, pero hacérselo notar con educación en caso de que se trate de una mala costumbre habitual.» «En caso de que pertenezca a la categoría de los que tienen una mano muy larga, no hagáis escenas con frases como: “¿Cómo se permite usted?” o “¿Por quién me ha tomado?” Se crearía una incómoda situación de alto riesgo que podría concluir con vuestro despido y, por tanto, en prejuicio exclusivamente vuestro...»

«... Si tales episodios se repiten, pedidle directamente a él que os cambie de despacho, haciéndole saber, sin embargo, que no divulgaréis nada de cuanto ha sucedido. O bien dirigíos al departamento de personal para ser cambiada a otro sitio, sin decir tampoco ahora la motivación exacta que os mueve, sino cualquier otra excusa convincente. Si el cambio de puesto fuera realmente imposible, es mejor, quizá, que comencéis a buscar otro puesto de trabajo...»

«... Puede ser que todo lo que suceda en estos casos, haya sido provocado por vuestras actitudes confidenciales o alusivas, o quizá por una forma de vestir provocativa y poco profesional. En este caso deberíais hacer un examen de conciencia e intentar corregiros para el futuro. Si vuestro objetivo, sin embargo, era precisamente éste... ya encontraréis la manera de comportaros...»

Tras la tramitación de esta queja y realizadas las recomendaciones pertinentes por parte de esta Institución, la Consellería de Trabajo y Servicios Sociales nos remitió la siguiente comunicación: «En la Orden de 5 de diciembre de 1995 de esta Consellería, por la que se fijan los programas de Formación e Inserción Profesional Ocupacional y se regula el procedimiento general para la concesión de las correspondientes ayudas para 1996, establece en su artículo 10, punto 2, la valoración científico-material, de la forma siguiente: *Un Comité de Expertos, designado por el Conseller*

*de Trabajo y Asuntos Sociales, analizará el contenido teórico y práctico de los cursos, su metodología de impartición y la oportunidad de su realización.* El comité de expertos estará formado (entre otros) por cinco profesores de cada una de las universidades valencianas. Esta nueva valoración y evaluación de los proyectos formativos, recogida en la Orden de la Consellería para el ejercicio 1996, responde a la necesidad de poder detectar las anomalías en los contenidos de las memorias presentadas con objeto de subvención.»

— En relación con las familias numerosas se han recibido dos quejas distantes temporal y sociológicamente.

La primera de ellas pretendía la vigencia de los beneficios que establecía una ley preconstitucional no derogada. La mujer reclamante, titular de familia numerosa, pretendía se la aplicaran las disposiciones que la constituían en beneficiaria de un derecho preferente para acceder al desempeño de una sustitución laboral, y que había sido objeto de una recomendación del Defensor del Pueblo al director del INEM en el año 1993 a fin de que valorara esta circunstancia.

La otra reclamación pretende modificar el concepto de familia numerosa atendido el número de hijos a cargo de un progenitor, aun cuando provengan de diferentes uniones. La plantea el padre de cuatro hijos, dos de su unión conyugal vigente y otros dos cuya guarda y custodia comparte con la madre de éstos haciéndose cargo de la correspondiente pensión.

Éste es uno de los casos en los que la realidad avanza a mayor velocidad que la previsión legal y que forma parte de la necesaria modificación de la normativa protectora que afecta a los menores en cumplimiento del precepto constitucional que prescribe la igualdad de todos los hijos, que en una primera interpretación supone el reconocimiento de igualdad respecto a los progenitores, pero que también puede aplicarse a todos los hijos entre sí, menores beneficiarios.

— Queja 960158: El resumen de esta queja podría ser: «las mujeres no están discriminadas como ciudadanas en lo que afecta a contribuciones y cargas, pero sí en cuanto a participación política y social». El 22 de febrero de 1996 la reclamante denunciaba la discriminación y/o exclusión de las mujeres de Denia (Alicante) en las fiestas populares de Moros y Cristianos, ya que en los Estatutos de la Asociación de Fiestas de Moros y Cristianos de esa localidad no se permite el acceso a la participación de las mujeres en dicha Asociación ni en estas fiestas populares.

Esta Institución admitió a trámite la queja y solicitó del Ayuntamiento de Denia que se informara sobre la realidad de las alegaciones formuladas

por la interesada. El 23 de marzo de 1996 es remitido a esta Institución el informe solicitado en el que nos comunicaban que tras la denuncia «ha habido un compromiso público de que en los nuevos Estatutos se recoja la participación de la mujer». Con fecha 26 de julio de 1996 nos fueron remitidos los nuevos Estatutos de la Asociación de Fiestas de Moros y Cristianos, cuyo artículo 12, que anteriormente indicaba que «podrán ser socios numerarios de la asociación los varones mayores de edad, de buenas costumbres, que soliciten su ingreso...», quedaba redactado de las siguientes forma: «los socios de esta asociación podrán ser: a) Numerarios —lo serán las personas mayores de edad, de buenas costumbres, que soliciten su ingreso...».

Una queja similar se presentó en el Ararteko, en donde las mujeres de Irún pretendieron participar en el Alarde de Irún. Los titulares de prensa («Rebelión de las mujeres en Irún. Las féminas se enfrentaron con insultos y piedras por no dejarles participar en el desfile de las fiestas de San Marcial», «Cantineras sí, escopeteras no. Gritos e insultos contra las 50 mujeres que intentaron participar en el Aralde de Irún») muestran cómo, en ocasiones, las mujeres no se quejan porque no perciben el comportamiento como irregular —al igual que en muchas localidades de la Comunidad Valenciana ocurre con las fiestas de Moros y Cristianos— o porque interfieren los afectos en los que el «enemigo» es la persona con la que comparten la vida.

— Queja 96/1027: El reclamante planteaba que su hijo recién nacido en el Hospital General de Elche (Alicante) tuvo que ser trasladado urgentemente al Hospital Universitario «La Fe», de Valencia, por falta de medios asistenciales en aquel centro hospitalario. Con motivo de que su hijo estaba siendo alimentado con leche materna, por haberlo así prescrito el facultativo que le atendió, su esposa pidió el ingreso en el Hospital «La Fe» para poder estar junto al bebé, que le fue denegado.

Ante todas estas circunstancias, su esposa presentó reclamación por el importe de las dietas de hospedaje y manutención, ya que su desplazamiento a Valencia era estrictamente necesario para poder amamantar a su hijo, sin que ninguna otra persona pudiera suplir su función, siéndole denegado asimismo.

Por la Administración sanitaria se ha argumentado que la denegación del reintegro de los gastos obedece a que la normativa autonómica no recoge tal supuesto, vinculado sólo al pago de las dietas a desplazamientos intercomunitarios y a algunos intracomunitarios (tratamientos prolongados de hemodiálisis, rehabilitación, radioquimioterapia, pacientes oncológicos

pediátricos y trasplantados o en espera de trasplante), consideradas como prestaciones de carácter social.

La queja se encuentra pendiente de estudio. No obstante, en principio, entendemos que dado que el médico prescribió que el niño fuera alimentado *exclusivamente* con leche materna, lo cual convierte esta prestación como adicional y necesaria para la salud del bebé y no como profiláctica, podría ser considerada como prestación complementaria a prestar por el Sistema Nacional de Salud, lo que implicaría la realización de una propuesta de *lege ferenda*.

## E) CONCLUSIONES

Los elementos de que disponemos no permiten extraer conclusiones definitivas, ello en primer lugar porque, como ya se apuntó por el Síndic de Greuges de Cataluña en la comunicación presentada en León, la confidencialidad y discreción que preside la tramitación de las quejas impiden conocer las circunstancias personales de los reclamantes. Por esa razón se debería aprovechar el lugar privilegiado que nos proporciona el cometido de nuestras instituciones, o la defensa de los derechos, para profundizar y colaborar en el desarrollo e integración social de la ciudadanía, sobre todo de aquellos sectores de la población: mujeres, menores y ancianos, en los que se acusa más la menesterosidad social que, como afirma García Pelayo, es propia de la ciudadanía en el llamado Estado de Bienestar.

En concreto se podrían crear áreas específicas de atención y estudio para visibilizar esta menesterosidad e impulsar la actuación pública.

En relación con las mujeres insistimos en las conclusiones adoptadas en las reuniones habidas hasta hoy que, por hallarse resumidas en estas páginas, damos por reproducidas y que deberían ser llevadas a la práctica.

Quisiéramos incidir en la importancia de la creación de una área de las mujeres con una visión más amplia del concepto de discriminación por sexo para integrar los resultados de las investigaciones y estudios de género. La construcción del sujeto constitucional «mujer» pasa por contemplar las circunstancias en que las mujeres desarrollan su existencia como personas, lo que equivaldría a trasladar al femenino la célebre afirmación orteguiana «el hombre y sus circunstancias» que el filósofo consideraba imprescindible para entender al ser humano. La función y razón de ser de nuestras instituciones nos permiten contribuir a ello proporcionando datos sobre estas circunstancias de las mujeres.

En nuestro quehacer cotidiano con frecuencia constatamos que alguno de los problemas se producen por la falta de coordinación institucional

entre competencias que se solapan o a la existencia de zonas de atención compartida. Deberíamos colaborar con los organismos creados para la defensa de los derechos de las mujeres, lo que sin duda permitiría una actuación más eficaz en ambos casos.

Sería deseable crear un protocolo de características similares al que presentó el Diputado del Común de Canarias en las Jornadas de León, para que fuera cumplimentado de manera voluntaria por las personas que acceden a nuestras instituciones.

De alguna forma de lo que se trata es de armonizar el valor constitucional de la igualdad con la condición femenina invirtiendo el curso tradicional que hasta ahora ha seguido el Estado. En palabras de Lucas Verdú, «la masculinización del Estado y de su ordenamiento fundamental y ordinario arranca, y se basa, en una consideración subalterna de la condición femenina. Sólo cuando esta última se conciba sin valoraciones, explícitas o implícitas, que niegan o limitan la igualdad de las mujeres y de los hombres en los campos político, económico, social y cultural, cabrá hablar de una neutralidad o mejor imparcialidad del Estado y de su ordenamiento ante todos sus ciudadanos sin discriminación de sexo».

Como hemos apuntado en estas conclusiones, las Instituciones que defienden los derechos, entre las cuales nos contamos, deberían colaborar en esa posible armonización difícil pero necesaria, deseable y democrática.

# **PROPUESTAS DE LA RED DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES A LA FIO**

Rodrigo Alberto Carazo

Ex Defensor de los Habitantes de Costa Rica

## **I. PROTECCIÓN, AMPLIACIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

A pesar de que existen diferencias entre mujeres y hombres en cuanto a su situación social, sus necesidades específicas e intereses, su acceso a beneficios y recursos, la forma en que han sido conceptualizados, promovidos y defendidos los Derechos Humanos ha partido desde la realidad de los hombres. Esto ha impedido considerar a las diversas formas de discriminación que sufren las mujeres por su misma condición como actos lesivos a sus derechos fundamentales. Cuando hablamos de Derechos Humanos de las mujeres nos referimos a la connotación que adquieren en el momento en que las personas de sexo femenino pretenden ejercerlos.

En la declaración de los Derechos Humanos de Viena, los Estados reconocieron que la cuestión de los derechos de la mujer deben formar parte integrante de sus actividades en el campo de los Derechos Humanos, e instaron a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a intensificar sus esfuerzos en favor de la protección y la promoción de los Derechos Humanos de la mujer y de la niña.

El análisis y la defensa de los Derechos Humanos desde una perspectiva de género garantiza no sólo que se hagan visibles las situaciones de dis-

criminación y violencia que sufren las mujeres, sino también que la conceptualización, la ampliación y la defensa de los Derechos Humanos de todas las personas se hagan de una forma que sea incluyente de la diversidad humana. Asimismo, ese análisis y esa defensa han llevado a los Estados a reconocer que tienen el deber de tomar medidas en contra de todas las violaciones de los Derechos Humanos, aunque no sean cometidas por sus agentes.

## II. EL QUEHACER DE LAS INSTITUCIONES DE LA FIO ORIENTADAS POR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El trabajo de protección, ampliación y promoción de los Derechos Humanos debe hacerse siempre desde la perspectiva de género. La adopción por parte de las Defensorías de la perspectiva de género no implica una ruptura en el cuerpo sólido de los Derechos Humanos sino, más bien, una forma de consolidar su integralidad y su universalidad.

La concepción de los Derechos Humanos y la defensa de éstos desde la perspectiva amplia que ofrece una visión de género contribuye al fortalecimiento de la democracia en la medida en que el logro de la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de Derechos Humanos y una condición para la justicia social. Potenciar el papel de la mujer y lograr la igualdad de género son condiciones indispensables para la seguridad política, social, económica, cultural y ecológica de todos los pueblos.

En cada una de las diferentes instancias que existen en las instituciones del Ombusperson se ha ido identificando la existencia de formas de violación a los Derechos Humanos que afectan de forma diferente a mujeres y a hombres; además, se ha podido constatar que, en mayor o menor grado, se privilegia la atención de los problemas de vigencia de los Derechos Humanos en la vida pública sobre la de aquellos que se dan en la vida privada, en donde históricamente las principales actrices son las mujeres. Con base en esta identificación y constatación, las Defensorías no deben repetir los modelos de la Administración pública que continúan reproduciendo y fortaleciendo la división entre lo público y lo privado.

Es encomiable que muchas Defensorías comienzan a incorporar esta visión integral y universal de los Derechos Humanos, al atender las violaciones a los derechos considerando la diferente realidad de las mujeres y de los hombres.

### **III. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS INSTITUCIONES DE LA FIO**

1. Formular y ejecutar programas de capacitación, intensa y sostenida, dirigidos al personal de las Defensorías tomando en cuenta las particularidades de cada sector en la institución, con el fin de lograr que la perspectiva de género se introduzca en el tratamiento de las quejas, las investigaciones de oficio, las propuestas legislativas, la promoción y la divulgación de derechos y, en general, en cada uno de los ámbitos que involucra el mandato de las Defensorías.

2. Incluir en la tipología general de clasificación de quejas y denuncias los tipos que tienen que ver con las violaciones específicas a los derechos de las mujeres.

3. Reformular los instrumentos que se utilizan y los procedimientos que se siguen para recoger e investigar las quejas de las Defensorías de tal forma que, a partir de ellos y de la información que permitan recabar, se puedan construir interpretaciones sobre los problemas desde la perspectiva de género.

4. Procurar una distribución equitativa entre mujeres y hombres en los puestos de trabajo en las Defensorías, particularmente en los niveles de toma de decisiones.

5. Establecer o potenciar los vínculos entre las Defensorías y las instancias organizadas de la sociedad civil, con el fin de que éstas fortalezcan su papel como vigilantes y demandantes del respeto de los derechos de las mujeres y de que se identifique a la Defensoría como el referente estatal que tutela los Derechos Humanos de la población.

### **IV. LA DEFENSORÍA DE LAS MUJERES: INSTANCIA ESPECÍFICA NECESARIA EN LAS INSTITUCIONES DE LA FIO**

Si bien es cierto que la incorporación de la perspectiva de género debe hacerse siempre que se defiendan los Derechos Humanos de cualquier persona y, por ende, en todo el quehacer de las Defensorías, es indispensable que existan en ellas instancias específicas de defensa, promoción y ampliación de los Derechos Humanos de las mujeres.

La discriminación de las mujeres es una condición de las relaciones genéricas en la sociedad, que atraviesa razas y etnias, clases sociales, credos

religiosos, políticos y de otra índole, grupos etarios y discapacidades. Ello la distingue de otras formas de violación a determinados grupos humanos.

La permanente constatación de la violación de los derechos fundamentales de las mujeres, de los actos discriminatorios a los que se enfrentan por el hecho de su género, de los obstáculos ideológicos, políticos y culturales que les dificultan reconocerse como sujetas de derechos, son razones sustantivas para la existencia de estas instancias.

Dado el carácter sustantivo de la perspectiva de género en la promoción y en la defensa de los Derechos Humanos, la Defensoría de las Mujeres debe encontrar su formulación en la Ley Orgánica de cada institución en un nivel jerárquico que la haga partícipe en la toma de decisiones de alto nivel; ha de estar constituida por personas especializadas, capacitadas y con amplia experiencia en el trabajo con los derechos de las mujeres desde la perspectiva de género, y requiere de la asignación de los recursos económicos necesarios y suficientes para el cumplimiento de sus fines.

## V. RED DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES

Es necesario establecer, dentro de la FIO, un mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento que propicie el desarrollo de políticas, estrategias, programas y metodologías para facilitar a las Defensorías de las Mujeres avanzar en su misión.

Son funciones de esta Red:

- a) Proponer políticas, estrategias y programas legales, sociales, económicos y políticos que incluyan la perspectiva de género.
- b) Elaborar metodologías adecuadas a las necesidades de los organismos de Derechos Humanos de cada país que permitan introducir los cambios necesarios, en favor de la equidad, en las macropolíticas económicas y sociales, en la reestructuración económica y el ajuste estructural.
- c) Realizar investigaciones, estudios y análisis que tomen en cuenta las condiciones socioeconómicas y culturales de cada región, y el hecho de que las relaciones de género tienen manifestaciones distintas de una sociedad a otra, a fin de aplicar estrategias particulares.
- d) Propiciar el intercambio de experiencias y de actividades, así como el seguimiento de programas que desarrollan las Defensorías de las Mujeres.

## **VI. POR TANTO, PROPONEMOS:**

1. Oficializar la Red de Defensorías de las Mujeres como una instancia de la FIO.

2. Ejercer su magistratura de influencia para que los planteamientos señalados, particularmente el de incorporar la perspectiva de género en el quehacer de las instituciones, se concreten en cada una de ellas.

3. Fortalecer y apoyar las iniciativas de la Red.

4. Considerar los derechos de las mujeres como tema permanente de agenda en las reuniones de la FIO.

5. Propiciar encuentros entre las instancias de la Federación para discutir las experiencias de los países en cada uno de los temas señalados.

6. Promover la creación de Defensorías de las Mujeres en las instituciones en que no existen y el fortalecimiento de las ya creadas.

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO: ¿QUÉ RECLAMA LA MUJER ESPAÑOLA?

Loreto Feltrer Rambaud

Abogada.

Jefa de Gabinete del Adjunto Segundo  
del Defensor del Pueblo de España

Se ha afirmado que la posición social de la mujer ha variado radicalmente en los últimos decenios, sin embargo la reflexión sobre las formas de alcanzar la plena igualdad entre hombres y mujeres no está cerrada y esta cuestión afecta también a la labor que realiza la institución del Defensor del Pueblo.

Las quejas se constituyen en un instrumento de participación contribuyendo a afianzar el concepto de ciudadano, es decir, a la persona que conoce sus derechos y que acepta sus obligaciones y abre la posibilidad que con sus exigencias pueda influir en las respuestas de políticas públicas. En este sentido, las mujeres que se dirigen al Defensor del Pueblo participan en el avance del comportamiento político para el logro de la igualdad y en la superación de los obstáculos que todavía continúan existiendo.

La institución se constituye así en un cauce de participación, indirecta de los ciudadanos en la medida que pueden influir para que sus intereses y preocupaciones sean tenidos en cuenta por los poderes públicos, mediante la tramitación de sus reclamaciones. Para que cualquier comportamiento cambie se requiere el conocimiento del mismo, para lo cual es imprescindible su denuncia, por ello hay que animar a las mujeres para que planteen sus problemas ante los diferentes estamentos que les pueden ayudar a encontrar vías de solución a los mismos.

Del principio de igualdad ante la ley se deriva tanto un límite al legislador para que las normas no creen entre los ciudadanos situaciones discriminatorias o injustificadamente desiguales, como un derecho subjetivo capaz de impulsar los mecanismos jurídicos necesarios para restablecer la igualdad quebrantada. Para ello es preciso la acción positiva de los ciudadanos y la contribución de la institución y poderes públicos.

Se parte del principio de igualdad jurídica y posteriormente hacer referencia a la mujer ante el Defensor del Pueblo, quiero aludir a la igualdad jurídica no sólo porque como principio constitucional debe estar presente en todo el ordenamiento jurídico, sino también porque el Defensor del Pueblo tiene encomendada la defensa de los derechos fundamentales contenidos en el Título I de la Constitución, entre cuyos preceptos se encuentra el artículo 14, que prohíbe toda discriminación por razón de sexo.

## LA IGUALDAD JURÍDICA

Es de todo punto evidente que los avances experimentados en materia de igualdad jurídica entre los sexos han sido trascendentales.

La promulgación de la Constitución de 1978, que prohíbe la discriminación por razón de sexo, obliga además en su artículo 9 a los poderes públicos a promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad e igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sea real y efectiva.

La suscripción por España el 16 de diciembre de 1983 de la Convención de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la integración de España en la CEE y las políticas de igualdad han determinado numerosas reformas en el ordenamiento jurídico español para garantizar la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Se ha pasado de la existencia de múltiples discriminaciones en el ámbito jurídico a disponer de una avanzada legislación que impide cualquier discriminación en el campo normativo.

Dando un paso más, se puede afirmar que, por imperativo del principio constitucional, la problemática de la mujer ha evolucionado desde la igualdad de derechos hacia el compromiso institucional de aplicación de políticas de acción positiva. A pesar de lo cual continúan existiendo desigualdades.

Las discriminaciones cuando existen, en general, no son producto de las leyes, aunque puede quedar algún caso aislado, sino derivadas de las estructuras sociales y culturales.

La construcción jurídica de la igualdad en España, basada fundamentalmente en la Constitución, se ha venido realizando por las diferentes modificaciones legislativas y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, cuya doctrina obliga a Jueces y Tribunales.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una importante labor en defensa de los derechos de la mujer como demuestran las numerosas sentencias y autos dictados por el mismo sobre esta cuestión, lo que, en ocasiones, ha puesto y pone en evidencia la necesidad de algunos ajustes del ordenamiento jurídico o resaltan situaciones de hecho discriminatorias contrarias a las leyes y a la Constitución.

Las cuestiones resueltas por el Tribunal Constitucional afectan a la mujer desde diferentes perspectivas:

En materia laboral el Tribunal Constitucional ha elaborado una amplia doctrina sobre el derecho a la igualdad en el trabajo, indicando la necesidad de eliminar aquellas normas jurídicas que suponen refrendar una división sexista de trabajo y funciones, mediante la imposición a la mujer de límites aparentemente ventajosos, pero que suponen una traba para su acceso al mercado de trabajo (SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, y 70/1993, de 1 de marzo).

La discriminación por razón de sexo en el mundo laboral incluye no sólo las discriminaciones directas, sino también las indirectas (SSTC 38/1986, de 21 de marzo; 207/1987, de 22 de diciembre, y ATC 117/1992, de 5 de mayo).

Se consideran ajustadas a Derecho por la jurisprudencia las acciones positivas al estimar que la incidencia del mandato a los poderes públicos de remover los obstáculos para el logro efectivo de la igualdad (art. 9 CE) modula la prohibición de discriminación por razón de sexo en el sentido de no considerarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que mediante un trato especial más favorable vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial (SSTC 128/1987, 166/1988, 19/1989, 145/1991 y 216/1991).

Este Tribunal con su doctrina fue el artífice que logró impulsar la admisión de la mujer en las Fuerzas Armadas, al estimar que el sexo en sí mismo no puede ser motivo de trato desigual y que el legislador

venía demorando, sin ofrecer explicación alguna justificativa, la corrección de una situación desigual que tenía su origen en la herencia de unas normas que databan de la época preconstitucional que provocaban la negativa de acceso a la enseñanza superior militar a la población femenina (STC 216/1991).

Un aspecto fundamental de la vida laboral de las mujeres se encuentra no sólo en la prohibición de la discriminación directa e indirecta en el acceso al mercado laboral, sino también en el mantenimiento de esas condiciones de igualdad a lo largo de la duración de la relación laboral (SSTC 145/1995, 192/1991 y 200/1991), lo que sin duda le permite acceder a los mismos puestos que los hombres.

Además de la proscripción de la discriminación de la mujer en el plano laboral, el TC se ha pronunciado sobre otras cuestiones diversas que afectan a la mujer, tanto dentro de la familia como fuera.

Es especialmente significativa la forma en que se ha considerado la violencia doméstica contra la mujer. Constituye un fenómeno social merecedor de especial repulsa el hecho de que dentro de la pareja se produzca con lamentable frecuencia malos tratos a la mujer por parte del hombre, mientras que, por el contrario, no existe como fenómeno social el hecho contrario, es decir, los malos tratos al hombre por parte de la mujer. Por lo que se estima justificado que, para reprimir tal fenómeno social, se acentúe el rigor de la ley para los que contribuyen al mismo. No se da, por tanto, una discriminación en aplicación de la ley por razón de sexo, pues el hombre no es tratado más severamente por su condición de varón, sino por contribuir con su conducta a la existencia del fenómeno social de las mujeres maltratadas, contra el cual pueden y deben reaccionar los Tribunales de justicia con los medios que el Derecho les permite (STC 691/1984).

El principio de igualdad también se pone de manifiesto dentro de la familia (ATC 363/1984) en los momentos de crisis matrimoniales, pues la igualdad entre cónyuges no sólo ha de incidir sobre el matrimonio, sino también sobre los efectos de la separación y disolución del mismo (STC 159/1989).

Del mismo modo el Tribunal Constitucional ha precisado un concepto constitucional de familia cuyo origen no se encuentra necesariamente en el matrimonio, reconociendo derechos de contenido material a quienes hubieran convivido de hecho, como por ejemplo en materia arrendaticia (SSTC 222/1992, 6/1993 y 47/1993) y en el reconocimiento de pensiones de viudedad aunque la mujer no fuese consorte del causante (SSTC 177/1985, 27/1986, 184/1990, 77/1991...).

Se puede afirmar que el derecho a la igualdad proclamado en el texto constitucional ha sido objeto de una amplia interpretación jurisprudencial en todos los órdenes de la vida, aunque sería muy extenso hacer una referencia exhaustiva a su doctrina.

## LAS MUJERES COMO RECLAMANTES ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Aunque es conocido, conviene recordar que el Defensor del Pueblo es una institución que aparece por primera vez en España en el artículo 54 de la Constitución Española de 1978. Posteriormente, la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, ha desarrollado el precepto constitucional.

No procede hacer una exposición sistemática de la institución, pero me gustaría subrayar alguno de sus rasgos fundamentales para comprender las tareas que le corresponde desarrollar en la sociedad:

- a) Es una institución parlamentaria de control.
- b) Actúa como Comisionado de las Cortes Generales.
- c) Son éstas las que designan tanto al Defensor como a sus Adjuntos.
- d) Su función primordial es la protección de los derechos comprendidos en el Título I de la Norma Suprema y los artículos 10 a 55, ambos inclusive, en los que están incluidos desde el derecho a la igualdad a la vida, a la libertad ideológica, religiosa o de culto, el derecho de petición, hasta el derecho de sindicación, vivienda, salud o protección de los consumidores.
- e) Fiscalizando para ello la actividad de las Administraciones públicas.
- f) Dando cuenta de ello a las Cortes Generales, ante quien responde.
- g) Tiene competencia para interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones con rango de ley y recurso de amparo cuando se estimen vulnerados los derechos fundamentales.

El procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo se inicia de oficio o a instancia de los ciudadanos e interviene cuando considera que se ha producido alguna irregularidad administrativa o alguna infracción de los derechos fundamentales por los poderes públicos.

De ello se deduce que el Defensor del Pueblo constituye una puerta abierta por el sistema constitucional para los ciudadanos que se les han cerrado o no se les han abierto otros cauces de reclamación de sus derechos.

La distribución desigual de roles sociales entre mujeres y varones, hondamente arraigada en nuestra cultura, provoca una posición social

para muchas mujeres más débil y dificulta el pleno disfrute de sus derechos fundamentales. Ésta es una constatación que no es nueva para el Defensor del Pueblo. Por el contrario, la problemática de los derechos de las mujeres ha sido y es objeto de atención por la institución.

La preocupación y sensibilidad no sólo del Defensor del Pueblo sino también de sus homólogos autonómicos en materia de discriminación por razón de sexo se ha puesto de relieve en diversas ocasiones. Este tema ha sido abordado desde sus diferentes vertientes en diversas reuniones habidas por el Defensor del Pueblo, así por ejemplo en las IX Jornadas de Coordinación entre los Defensores del Pueblo (Alicante, octubre de 1994) se analizó *«La mujer ante el mercado laboral»*, donde se constató que la *«progresiva incorporación de ésta (s. c. mujer) al mercado de trabajo no ha supuesto una superación de las desigualdades existentes entre ambos sexos, sino que el propio mercado de trabajo se ha encargado de reproducir mecanismos discriminatorios que siguen manteniendo a la mujer en una situación de franca desigualdad con respecto al hombre, como así lo atestiguan los datos estadísticos de los que se dispone»*.

En dichas Jornadas, y en aras del deber constitucional de impulsar una política de acción positiva que garantice una igualdad real y efectiva entre ambos sexos, se formularon diferentes propuestas, algunas de las cuales se han materializado.

La situación del colectivo femenino fue también abordada en la Primera Conferencia Tricontinental de Instituciones de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (Canarias, noviembre de 1995), resultando altamente significativas sus conclusiones al respecto, entre las que se destacan las siguientes:

— «E) Con respecto a la condición de mujeres:

*Esta Conferencia Tricontinental suscribe la Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, como Carta que recoge los derechos de la mujer como Derechos Humanos fundamentales, y demanda que sus reivindicaciones sean tenidas en cuenta en la actividad de los defensores de Derechos Humanos. La I Conferencia Tricontinental de Canarias manifiesta su apoyo total a la Plataforma de Acción, como síntesis de la trayectoria de defensa de los derechos de la mujer.»*

— *«Replantear reformas económicas institucionales para que hombres y mujeres tengan las mismas opciones en el lugar de trabajo, promover un reparto equilibrado de las jornadas de empleo y fomentar la participación del hombre en las tareas domésticas y en las responsabilidades de la paternidad.*

*Considerar y fomentar la negociación colectiva y la presencia de la mujer en las mesas de negociación como un instrumento útil para evitar la discriminación y potenciar las medidas positivas de desarrollo libre y digno de la mujer.»*

— *«Eliminar cualquier tipo de discriminación en el acceso de la mujer a los puestos de toma de decisiones en los centros de poder político a escala regional, nacional e internacional.»*

— *«Adaptar los ordenamientos jurídicos nacionales de manera que cualquier violencia ejercida contra la mujer, dentro y fuera del hogar, se califique de violación de Derechos Humanos.»*

— *«Reconocer y regular la posibilidad de intervención de la Comunidad Internacional en las violaciones de Derechos Humanos que actualmente se practican contra mujeres de determinadas comunidades culturales en nombre de la tradición, la religión o la política de población del gobierno.»*

Una nueva manifestación del interés de la institución por los problemas de las mujeres y por la consecución material de la igualdad sin que puedan existir distinciones basadas en el género fue una reunión celebrada en Vitoria, en abril de este mismo año, entre las Adjuntas de los distintos Defensores, en la que se concluyó la conveniencia de adoptar «la perspectiva de género» en la actividad ordinaria de defensa de los derechos de la ciudadanía.

Como consecuencia directa de aquella reunión se ha germinado la idea de que en las sucesivas reuniones de coordinación del Defensor de España y los Comisionados Parlamentarios autonómicos, que se celebran una vez al año, hay que tratar siempre alguno de los temas teniendo en cuenta sus dos vertientes masculina y femenina, por ello nuevamente en un encuentro habido en septiembre en León (XI Jornadas de Coordinación de Defensores) en el ámbito de trabajo dedicado a la pobreza se ha estudiado «Las mujeres como reclamantes ante los Comisionados parlamentarios», y entre las conclusiones se incluye: *«Promover la elaboración de programas y acciones de lucha contra la pobreza orientados a la mujer, dentro y fuera de la familia, así como fomentar la plena participación de la mujer en la sociedad.»*

La institución del Defensor del Pueblo supone un observatorio privilegiado de la problemática social, pues existe la posibilidad de descubrir cuáles son los grupos de población cuya situación es particularmente frágil o vulnerable y, por tanto, precisa una atención especial.

## LAS MUJERES COMO RECLAMANTES

Una reflexión sobre las personas que formulan sus quejas ante la institución puede aproximar una idea sobre la situación actual de la cuestión.

El primer dato que permite intuir discriminación es que la proporción de mujeres entre los que escriben al Defensor del Pueblo no es similar al que tiene la sociedad española. Este dato, además, ha ido variando, suponiendo una evolución, pues en 1993, el más favorable entre todos los años desde que está funcionando la institución, la proporción de mujeres que plantearon sus problemas fue del 42,7 por 100 en contraste con el 57,3 por 100 de varones.

En 1994, el 67 por 100 de los usuarios eran varones y el 33 por 100 mujeres, y en 1995, el 70 por 100 lo constituían los hombres y el 30 por 100 mujeres. Como puede observarse la proporción de varones y mujeres ha variado a lo largo de los años, pero en general siempre ha sido mucho mayor la afluencia masculina.

La diferencia numérica no permite en sí misma sacar conclusiones, ante esta realidad cabe plantearse dos cuestiones:

1. ¿Las mujeres encuentran menos problemas que los hombres en el ejercicio de sus derechos y por ello acuden menos al Defensor del Pueblo?
2. ¿Existen obstáculos específicos o prácticas sociales arraigadas que dificultan su acceso?

No parece aceptable considerar que el sector femenino de la población sufre menos vulneraciones en sus derechos que el masculino, pues los datos sociológicos que provienen de otras fuentes de investigación, tanto españolas como internacionales, ponen de manifiesto lo contrario.

Estudios sobre la situación de las mujeres en la sociedad española elaborados por el Instituto de la Mujer nos recuerdan que, en 1993, las mujeres ocupadas representaban el 34 por 100 de población activa total y que las remuneraciones que percibían eran inferiores a las de los varones (20 por 100 menos, en términos generales). Asimismo, y a pesar de la progresiva incorporación femenina al mercado laboral, se mantienen las diferencias en el tiempo dedicado al trabajo doméstico.

En resumen, no es satisfactoria la conclusión de que las mujeres tienen menos problemas que los varones.

Si se profundiza un poco más con el análisis del estado civil de las mujeres que se dirigen al Defensor del Pueblo, se concluye, y es una constante durante estos años, que cuando las mujeres son solteras formulan quejas en igual proporción que lo hacen los varones, escriben con menos frecuencia cuando se casan, y vuelven a hacerlo en igual proporción que los hombres cuando enviudan, se separan o divorcian.

Esta circunstancia lleva a considerar lo que por parte de la institución del Defensor del Pueblo ya se ha afirmado en anteriores ocasiones: las mujeres, debido a la estructura familiar y a la distribución desigual de roles en la misma, cuando se casan delegan en gran medida la defensa de sus derechos y la solución de sus problemas en los varones, lo que implica la no asunción de su condición plena de ciudadanas.

La mujer responsable conoce y ejercita mejor sus derechos.

En este sentido el Defensor del Pueblo supone un instrumento de garantías no jurisdiccional de los derechos de los ciudadanos y también constituye un medio de participación de las mujeres en la responsabilidad de toma de decisiones de las Administraciones públicas, añadiendo un plus de representatividad y de exigencia ciudadana.

En el camino a la consecución de la igualdad entre géneros, así como en la participación responsable de las mujeres en la toma de decisiones, el Defensor del Pueblo está realizando su esfuerzo para que, unido al que ha realizado el Parlamento y los diferentes Gobiernos, así como el que ha de realizar la sociedad, se logre la consecución material de la igualdad.

La no discriminación implica, a juicio de la institución, la necesidad de adoptar las medidas de acción positiva por parte de la Administración, así como cambios normativos que deroguen o modifiquen preceptos que han quedado obsoletos, y ello no sólo por imperativo constitucional, sino también por aplicación de los tratados ratificados por nuestro país, como es, a título de ejemplo, la Carta Social Europea, así como por la necesidad de aplicar el Derecho comunitario, debiéndose tener asimismo muy en cuenta las diferentes Resoluciones del Consejo de Europa.

## ÁREAS DE RECLAMACIÓN

Constatada la existencia de una menor proporción de reclamaciones formuladas por mujeres, se deduce también que en estas quejas se plantean con frecuencia temas que afectan directamente a otras personas, normalmente de su entorno familiar. En contraste con este conocimiento

que ponen de relieve sobre los problemas de los otros se puede apreciar que las quejas relativas a la propia condición de mujer son escasas, es decir, las reclamaciones sobre discriminación basadas en el sexo no son muy numerosas, lo que indica una falta de alfabetización jurídica de las mujeres respecto de sus derechos. No obstante, he intentado extraer de nuestra experiencia las cuestiones más significativas y más íntimamente relacionadas con la igualdad entre los sexos.

A este respecto las quejas que se han recibido durante los años de funcionamiento de la institución, que denunciaban alguna discriminación basada en el sexo, ponen de manifiesto algunas deficiencias existentes en el sistema. Si bien es cierto que en el campo laboral es en el que se produce con mayor incidencia la desigualdad, aunque las quejas no puedan ser siempre tramitadas por la dificultad probatoria que implican o incluso por referirse al tráfico jurídico privado exorbitante de la competencia institucional, también es cierto que desde el comienzo del Defensor del Pueblo se ha avanzado:

— En materia de igualdad laboral la primera recomendación fue realizada en 1984; se pretendió la derogación de aquellas disposiciones, concretamente de un Decreto de 1957, que prohibía a las mujeres y menores trabajar a más de cuatro metros de altura, realizar trabajos de buzos, trabajar con tractores mecánicos, etc., respondiendo a una mentalidad difícilmente compatible con la incorporación al mundo laboral de las mujeres españolas en la antesala del siglo XXI.

Aunque este Decreto estaba de hecho derogado tácitamente con la entrada en vigor de la Constitución, había una cierta inercia o pasividad administrativa, que consagraba un *statu quo* discriminatorio en materia de colocación, formación, promoción y empleo, al negarse de hecho el desempeño de ciertos trabajos a las mujeres, fueran cuales fuesen sus títulos y capacidades.

En esta recomendación, el Defensor del Pueblo planteaba un problema evidente de desajuste entre la realidad jurídica de igualdad en el trabajo y la realidad social reveladora de profundas diferencias.

— La discriminación de las ofertas de empleo fue también objeto de intervención de la institución. Aunque las oficinas de empleo no pueden realizar ofertas específicas para varones, hemos recibido algunas denuncias que fueron inmediatamente corregidas. Un simple análisis de los anuncios sobre ofertas de empleo revelaba el carácter sexuado de los mismos, la exclusión fáctica del candidato femenino o su confinamiento a ciertos servicios tradicionalmente feminizados. En este sentido, cabe referirse a un recordatorio de deberes legales dirigido en 1987 a la Dirección

General del Instituto Nacional de Empleo, a fin de que por dicho organismo y sus oficinas dependientes no sólo se respetara el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, sino que, además, se promocionara el mismo. Este recordatorio se efectuó tras exponerse en una oficina de empleo una oferta de una empresa que solicitaba un biólogo varón.

— Un ciudadano denunció que en un municipio de la provincia de Cádiz se incumplían las normas de selección de trabajadores para la realización de las obras del Plan de Empleo Rural, dado que se imponía un número mayor de hombres que de mujeres a contratar.

El INEM informó que las ofertas de trabajadores se efectuaban en proporción al número de desempleados de cada sexo y teniendo en cuenta las cargas familiares. En este sentido se apuntó que solicitar el mismo número de trabajadoras que de trabajadores podría representar desigualdad.

Desde esta institución se recordó a las Administraciones públicas que se tuviera en cuenta la necesidad no sólo de respetar, sino también de promocionar el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre ambos sexos.

— En otro orden de cosas, se remitió una recomendación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que se eliminase la prohibición del empleo de las mujeres en trabajos subterráneos de la minería.

Es cierto que la ratificación por España de la Carta Social Europea planteaba el problema de la contradicción entre su obligada incorporación a nuestro ordenamiento jurídico y la inclusión de determinadas disposiciones discriminatorias para el empleo de la mujer. No obstante, fue alcanzada una solución, al informar el Gobierno a esta institución sobre la posibilidad de proceder a la denuncia de la misma a través del procedimiento previsto en su artículo 37.

— Las IX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo (Alicante, 1994), donde se trató «La mujer ante el mercado laboral», originaron diversas recomendaciones que han hecho variar la situación. Así, por ejemplo, a partir del 1 de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, las prestaciones por maternidad tienen una configuración legal autónoma de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria, recomendación que efectuó el Defensor del Pueblo a raíz de aquel encuentro.

— En otro orden de cosas, es menester hacer referencia a la publicación del Decreto 101/1995, de 18 de abril, de Andalucía, en que se

determinan los derechos de los niños y de los padres en el proceso de nacimientos, refrendándose normativamente así el criterio reiteradamente expuesto por la institución al Servicio Andaluz de Salud, en el sentido de que era necesario establecer las medidas precisas para permitir el ejercicio individual de los derechos de los usuarios en la sanidad, entre ellos el referente a que la mujer embarazada esté acompañada por una persona de su confianza durante el parto, salvo si éste es instrumental. En cambio, esta medida no pudo adoptarse al no permitirlo las condiciones estructurales del Hospital «Virgen del Castillo», Yecla (Murcia), si bien se informó por la Administración pública que se está poniendo en marcha progresivamente la posibilidad de que a petición de la madre pueda estar acompañada en el parto por una persona de su confianza.

— Entre las cuestiones surgidas durante 1995 en la institución del Defensor del Pueblo que afectan directamente a las mujeres ocupa un lugar destacado el impago de pensiones tras un proceso de nulidad, separación matrimonial o divorcio. El actual marco jurídico establece ciertos mecanismos con el fin de que las personas acreedoras de dichas pensiones puedan recibirlas. Así el artículo 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece la inaplicación de los motivos de inembargabilidad del artículo 1.449 del mismo texto legal cuando el embargo o la retención tenga su origen en el pago de alimentos debidos al cónyuge o a los hijos fijados por resolución de los tribunales como consecuencia de un proceso de nulidad, separación matrimonial o divorcio. Por su parte el Código Penal castiga la conducta del impago de las mencionadas pensiones. La propia Fiscalía General del Estado dictó la Instrucción 3/1988 en la que se instaba a los fiscales a poner todo su esfuerzo para que las obligaciones derivadas de las pensiones alimenticias se cumplieran.

Sin embargo, tales medidas no son suficientes. La realidad demuestra el incumplimiento constante de dichas obligaciones. Por ello el Plan para la Igualdad de Oportunidad de las Mujeres 1988-1990 fijó como objetivo la adopción de medidas para conseguir el efectivo cumplimiento de las obligaciones y la adecuada percepción de las pensiones fijadas. Ante tales circunstancias sociales el Defensor del Pueblo, en su informe a las Cortes Generales, ha insistido en la necesidad de que los órganos jurisdiccionales continúen aplicando de forma eficaz los mecanismos legales que permitan hacer efectivo ese tipo de derechos y ha sugerido la creación de un fondo de garantía de pensiones y alimentos para que, una vez acreditada la insolvencia del sujeto obligado al pago, el Estado asuma una cobertura mínima cuando existen situaciones de auténtica necesidad. Sabemos, sin embargo, que existió una iniciativa de IU en este sentido en el Parlamento que ha sido rechazada.

— Se han dirigido al Defensor del Pueblo ciudadanas españolas, de religión musulmana, exponiendo que al intentar renovar su documentación, las autoridades correspondientes (policía o consulados) les habían indicado que las fotografías que presentaban al efecto no cumplían los requisitos exigidos por el Real Decreto 3129/77, de 23 de septiembre, modificado por el Real Decreto 1064/88, de 16 del mismo mes, por lo que la expedición de las documentaciones solicitadas no se llevaba a cabo.

El problema radicaba en que estas ciudadanas, en cumplimiento de los preceptos islámicos, cubrían su cabeza con un pañuelo, por lo que su cabello y pabellones auriculares permanecían ocultos.

Iniciadas las oportunas actuaciones, se ha subsanado el problema anteriormente expuesto en los casos en que esta institución ha intervenido.

En efecto, en su momento, los servicios jurídicos del Ministerio del Interior emitieron un dictamen en el que se concluía que la ocultación del cabello no es decisiva y no frustra la finalidad de identificación del documento fotográfico, por lo que debe admitirse que las mujeres de nacionalidad española que profesen la religión islámica presenten, para solicitar el DNI, fotografías con el cabello cubierto, respetando así las creencias de su culto.

Estos criterios han sido asumidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que ha cursado instrucciones a los consulados de España en el extranjero al objeto de facilitar los pasaportes solicitados por estas ciudadanas.

— En el año 1991, veintiséis jóvenes no habían podido presentarse a las pruebas de acceso a los Institutos militares por razón de su sexo, ya que en los mismos sólo se admitían varones.

Como primera medida, esta institución solicitó información al Ministerio de Defensa sobre las razones por las que se había negado el acceso a estas ciudadanas, así como sobre el régimen jurídico de estos Institutos Politécnicos del Ejército.

El Ministerio de Defensa informó que dichos Institutos tienen como fin básico la enseñanza de tropa profesional, de modo que acabado el período de formación profesional que se imparte se ofrece a los alumnos la posibilidad de firmar un compromiso de tres años como voluntarios especiales.

Dado que en el voluntariado especial, en el año 1991, sólo tenían acceso los varones, la convocatoria para el acceso a estos Institutos mantuvo también este requisito, no admitiendo las instancias cursadas por mujeres.

Finalmente, se señalaba que en la Ley del Servicio Militar, en aquellas fechas en tramitación parlamentaria, se preveía la posibilidad de que la mujer accediese a militar de empleo en la categoría de tropa y marinería profesional, por lo que se informaba que en las próximas convocatorias para acceder a los Institutos se permitiría el ingreso de mujeres.

Esta información tuvo finalmente su traducción en normas legales, ya que en la convocatoria del año 1992 no se hacía ninguna alusión al sexo de los aspirantes, eliminando el requisito de ser varón. Además, en el cuadro médico de exclusiones se preveían las causas específicas de carácter físico correspondientes a la mujer.

— Por otra parte, el Defensor ha detectado durante 1995, y así lo ha señalado, la diferenciación en función del sexo a la hora de convocar pruebas de acceso al cuerpo de ayudantes penitenciarios, pues en la misma existen dos escalas distintas, masculina y femenina, que resultan innecesarias, ya que el trabajo puede desempeñarse por personas de cualquier sexo indistintamente. Esta pretensión de unificación de escalas es una realidad ya en Cataluña, donde el cuerpo de ayudantes penitenciarios tiene carácter único. Como quiera que en el ámbito penitenciario hay dos cuerpos más en los que la dotación de plazas se realiza en función del sexo, el cuerpo especial masculino y el cuerpo especial femenino, la institución estimó la conveniencia de incluir los mismos en la investigación iniciada, que aún se encuentra en trámite.

— Una cuestión que el Defensor del Pueblo ha venido destacando de forma diferenciada en todos los informes anuales es la relativa a la situación de las mujeres presas, cuyas condiciones de vida en los centros específicos para albergar mujeres son diferentes a las de aquellas prisiones básicamente masculinas en las que las mujeres se encuentran en pequeños departamentos. Estos centros, además de su tamaño insuficiente, presentan unas condiciones de habitabilidad peores que en los departamentos donde se aloja a los hombres, sin que la situación se haya corregido <sup>1</sup>.

## CONCLUSIONES

— Aunque se puede afirmar que la igualdad jurídica se encuentra prácticamente desarrollada, se precisan nuevas medidas normativas que pretendan su consecución real para que la discriminación de hecho desaparezca definitivamente.

---

<sup>1</sup> Recientemente el Defensor del Pueblo en un estudio sobre «La situación penitenciaria y los depósitos municipales de detenidos» dedica expresamente el Capítulo V a la situación especial de las mujeres presas y sus hijos.

— Visibilidad de los problemas de la mujer desde las instituciones de defensa de los derechos fundamentales; es preciso destacar en los informes anuales que presentan los Defensores del Pueblo a sus Parlamentos las quejas que tratan sobre problemas específicos de las mujeres, así como aquellas situaciones que afectan a mujeres en situaciones más vulnerables, como es el caso de las mujeres presas, a fin de que la sociedad no pueda permanecer ignorante de esas cuestiones.

— Del mismo modo en el control ordinario de las Administraciones públicas hay que insistir en la modificación de comportamientos que pueden implicar actitudes discriminatorias.

— Se ha de proceder al impulso legislativo en materias que se considere pueden contribuir a la igualdad, como el supuesto señalado respecto a la función pública penitenciaria.

Estas ideas no son nuevas, pues provienen de la experiencia de una institución que actúa como consecuencia de las demandas sociales, y la sociedad mantiene un ritmo de evolución e innovación muy lento, los problemas se repiten y la búsqueda de nuevas soluciones pasa siempre por la eliminación efectiva de cualquier vestigio de desigualdad.