

# LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

## - herramientas de acción ciudadana-

*Haydeé B. Birgin*

El lenguaje de los derechos ha tenido, sin duda, una gran función política: la de haber dado particular fuerza a las reivindicaciones de los movimientos de mujeres, que exigen para sí y para los demás la satisfacción de nuevas necesidades materiales y morales. Pero ese lenguaje es engañoso, si oscurece u oculta la diferencia entre la reivindicación de un derecho y la posibilidad de ejercerlo. Reivindicar sus derechos en el espacio de los sujetos es el desafío que enfrentan las mujeres en este fin de siglo, para pasar del reconocimiento de sus derechos a su ejercicio, ligado a la condición de ciudadanía.

Los Tratados de Derechos Humanos y las Convenciones Internacionales, se han convertido en herramientas de acción ciudadana al ampliar los derechos y garantías de las mujeres y crean los mecanismos para hacerlos efectivos.

En Argentina, la Constitución Nacional reformada en 1994, y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, marcan un punto de inflexión en el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres. La Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales<sup>1</sup>, por lo cual la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se convirtió en un **instrumento operativo y de aplicación directa** y abre una vía de denuncia ante los organismos internacionales por violación de las normas de la Convención, que han pasado a formar parte de las garantías constitucionales.

La igualdad de oportunidades y otras disposiciones de la Constitución deben ser leídas en el marco global del texto, cuya "letra" traduce un "espíritu"<sup>2</sup>, un ideario, un conjunto principista -valorativo<sup>3</sup>. Como bien lo señala Bidart Campos (4), esta inserción de la mujer como parte del todo social, en un derecho constitucional humanitario no se consigue únicamente con normas favorables. El derecho - o mejor el mundo jurídico político- no es solamente norma y nada más que norma, se integra además, con conductas y con valores. Prueba de ello, es el articulado de la Convención, que junto a las medidas y protecciones y el deber de adecuar las normas del derecho interno -constituciones, leyes- a las del tratado internacional obliga a los estados a realizar prestaciones efectivas y garantías. Se pregunta Bidart Campos ¿Que otro sentido tiene las remisiones a la modificación de los patrones socio culturales, a la educación familiar, al acceso a los programas de estudio y capacitación, a la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino, a la igualdad de oportunidades etc.?. De lo que surge, es que ha quedado incorporado a la Constitución Nacional la obligatoriedad del estado de actuar con políticas funcionales que incidan en el sistema político para erradicar las discriminaciones y hacer efectiva la igualdad.

---

1 Germán Bidart Campos. Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI: La Reforma Constitucional de 1994. EDIAR. Con respecto a la cuestión de si los tratados están "incorporados" a la Constitución, el autor considera que hay que ser precisos en el lenguaje jurídico, y lo que corresponde decir es lo siguiente: las declaraciones y los tratados sobre derechos humanos a los que el inciso 22 reconoce jerarquía constitucional gozan de ella sin estar incorporados a la Constitución y, fuera de su texto, integran el llamado "bloque de constitucionalidad federal".

2 Germán J. Bidart Campos. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI: La Reforma Constitucional de 1994. Ediar.

3 Los principios del orden institucional y el sistema democrático atraviesan el texto y, así, otorgan sentido los derechos establecidos. Valores tales como la participación han inspirado el derecho de la iniciativa legislativa y el de la consulta popular (artículos 39 y 40), la obligación de asegurar la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos y otros intereses que los afecten (artículo 75, inciso 17) y, en materia de educación, el deber de asegurar la participación de la familia y de la sociedad

4Bidart Campos op.cit pag. 93

Se ha consagrado en la Constitución lo que Carlos Nino <sup>(5)</sup> denominó concepción "liberal - igualitaria", que encuentra su encaje en el Estado social, caracterizado por un compromiso activo del Estado con el bienestar de los ciudadanos, los individuos no quedan abandonados a su propia suerte, sino que desde este punto de vista el Estado, además de crear el marco adecuado para el libre ejercicio de los derechos individuales y de castigar todas las violaciones de esos derechos, está obligado a proveer a los titulares de los derechos las condiciones necesarias para su ejercicio y a obligar a los particulares a contribuir con tal provisión. Los derechos económicos y sociales ocupan un lugar central en esta concepción de los derechos humanos.

La norma incorporada en el artículo 75, inciso 22, que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales, enriquece el sistema de derechos de la actual Constitución. En ese marco, principios como el de no discriminación **pasan a ser de aplicación directa constitucional** ya que, entre otros tratados, el inciso 22 del artículo 75 ha incorporado la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aún cuando el derecho de las mujeres a no ser discriminadas por su sexo ya estaba contemplado en el Pacto de San José de Costa Rica, en la Convención Americana de Derechos Humanos y en la Convención sobre la Mujer mencionada, a partir de la reforma y por su carácter supranacional, el principio de no discriminación pasa a ser de aplicación directamente constitucional<sup>6</sup>. De esta manera, queda abierta, para las mujeres y sus organizaciones, la vía de acceso a los organismos de seguimiento de las convenciones para denunciar discriminaciones, la falta de cumplimiento de las normas constitucionales de igualdad de oportunidades o bien la incorrecta aplicación de la discriminación positiva.

La nueva Constitución al establecer las condiciones previas al verdadero juego político y comprendió, parafraseando a Dahrendorf <sup>(7)</sup> que el pueblo no desea luchar por el derecho a expresarse libremente, a votar, o a elegir su trabajo o los bienes que compra, sino que desea usar esos derechos y hablar o elegir como lo crea conveniente.

Se ha cumplido una etapa. No se trata ya de consagrar o justificar derechos, sino de protegerlos. No basta saber cuáles y cuántos son tales derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, y si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos e impedir que -a pesar de las declaraciones solemnes- sean violados constantemente <sup>8</sup>.

### *¿ Cómo pasar del reconocimiento al ejercicio de los derechos?.*

Es el desafío que tenemos las mujeres de cara al próximo milenio . Desde la Antigüedad, se han ido formando espacios limitados de la política y de la ciudadanía<sup>9</sup>. A pesar de la diversidad y la multiplicidad que recorren y estructuran la experiencia femenina en el tiempo histórico y en la organización social, ésta es un punto de partida para comprender **cómo se ha ido construyendo históricamente un concepto de ciudadanía que excluye a las mujeres, al crear una asimetría de situación y poder social en las relaciones entre los sexos.**

La categoría de ciudadano no fue universal en sus comienzos, ya que quedaron excluidos los hombres sin propiedad y las mujeres. La extensión de la ciudadanía a un número mayor miembros de la sociedad ha sido uno de los temas del conflicto social moderno, porque la cuestión de la exclusión y la inclusión define la pertenencia y afecta la identidad de las personas.

---

<sup>5</sup>Carlos Nino *Ética y Derechos Humanos*. Paidós. Bs.As., 1984. Cap. 7 pag.187-224

<sup>6</sup> Como sostiene Bidart Campos (*ob. cit.*, pág. 555), es difícil disipar el error de quienes entienden que los tratados han sido "incorporados" a la constitución. Una cosa es incorporarlos y hacerlos formar parte del texto constitucional, y otra es asignarles - fuera de dicho texto- idéntica jerarquía a la de la Constitución. Corresponde decir, señala el autor, "que las declaraciones y tratados sobre derechos humanos a los que el inciso 22 reconoce jerarquía constitucional gozan de ella sin estar incorporados a la Constitución y, en cambio, integran el llamado "bloque de constitucionalismo federal", fuera de su texto.

<sup>7</sup>Ralf Dahrendorf *Reflexiones sobre la revolución en Europa* . Carta pensada para un caballero de Varsovia. EMECE. Barcelona pág. 47

<sup>8</sup> Norberto Bobbio. *El tiempo de los derechos*. Madrid, Editorial Sistema, pág.35.

<sup>9</sup> Haydeé Birgin. "Derechos reproductivos: maternidad y ciudadanía", en *Acción Pública y Sociedad*. Buenos Aires, CEADEL-Feminaria.

Los derechos civiles son algo más que derechos formales, más que el reconocimiento de la igualdad ante la ley o de iguales derechos electorales. Dentro de los derechos civiles plenos, se cuentan también los derechos sociales y las medidas públicas que los garantizan. Transcurrió más de un siglo desde la Revolución Francesa para que el derecho al voto universal, igual y secreto se convirtiera en una práctica generalizada, como lo hizo evidente el movimiento por los derechos de la mujer.

### *¿Qué significa para las mujeres el ejercicio de la ciudadanía?*

La ciudadanía hoy no tiene el mismo valor para las distintas categorías de la población: clase social, raza y sexo generando en el punto de partida desigualdades que no logran superarse desde los marcos puramente legales o sólo desde las llamadas "políticas de igualdad de oportunidades". De lo que se trata es de lograr "igualdad en el punto de partida". Esta igualdad - y solo ella- puede ser razonablemente descrita como un derecho, es decir, como un reclamo que surge del contrato social mismo.

Defender y ampliar las oportunidades de vida de los individuos sigue siendo una meta ( <sup>10</sup> ) por lo que Dahrendorf se pregunta: *¿dónde están los presupuestos de la vida humana? ¿qué significa la tarea de ampliar las oportunidades de vida?*. Para el liberalismo formal, los presupuestos se concretan en la garantía de determinados derechos y deben ser exigibles mediante procedimientos ante jueces independientes. Desde un liberalismo material que a veces es descrito como liberalismo social no es suficiente el Estado formal de derecho como garantía de los derechos fundamentales del hombre para que los derechos sean eficaces deben convertirse en "carne y sangre de la sociedad", dice Dahrendorf. El que carece de recursos económicos, puede pleitear con la ayuda de los poderes públicos pero no resulta tan claro desde una concepción racional de los derechos civiles es o no indispensable la red de la seguridad social creada por el Estado de Bienestar ya que, todo recorte de esta red constituye una violación de los derechos civiles y, por consiguiente, insoportable.

Los derechos civiles deben tener un contenido social, si han de ser auténticos y no basta con garantizarlos a través de leyes y constituciones. **Las oportunidades de vida son algo más que opciones** y las opciones son vacías oportunidades de elección si faltan las coordenadas que le dan sentido. Las coordenadas consisten en profundas vinculaciones, "ligaduras", que significan pertenencias, filiaciones, fuertes vínculos sociales, fundadores de sentido. En este esquema, los movimientos de mujeres o los movimientos de derechos humanos **constituyen vínculos,** "ligaduras" por las cuales cobran sentido lo que hombres y mujeres deciden hacer.

---

<sup>10</sup>Ralf Dahrendorf Las oportunidades de la Crisis .Union editorial S.A.Madrid ,1983

Mucho se ha avanzado desde que T.H: Marshall distinguiera los tres estadios del proceso que denomino derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales como constitutivos de la ciudadanía. Resulta más fácil describir una teoría que mostrar en la practica la diferencia entre derechos civiles básicos y condiciones de vida realmente iguales y más difícil aún trazar una línea divisoria entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados aunque lo que realmente interesa es la igualdad de oportunidades en el punto de partida <sup>(11)</sup>. Sobre esto nos queda un largo camino a recorrer para definir ¿qué igualdad?. O bien, como diría Bobbio <sup>(12)</sup>, es decir que en las relaciones humanas debe ser aplicado el principio de igualdad ,significa poco, sino se especifican al menos dos aspectos: ¿igualdad en qué? ¿igualdad entre quienes?.

Es obvio que las respuestas a estas preguntas no se encuentran en el principio de igualdad, sino en los llamados criterio o principios de justicia y en ese sentido los recursos y defensas procesales pasan a ser una cuestión prioritaria.

### **Nuevos Recursos y Defensas Procesales**

Como ya enunciamos la Constitución Nacional de 1994 creo **nuevos recursos y defensas procesales** que son **herramientas de acción** para la denuncia de las discriminaciones y, que se han convertido en verdaderas armas del proceso de transformación de las relaciones sociales asimétricas. La acción ciudadana permitirá, además, fortalecer las organizaciones de mujeres para que puedan operar con autonomía en la defensa de sus intereses y en el control y fiscalización del ejercicio del poder. Se crearon nuevas defensas procesales para resguardar las garantías constitucionales: el amparo, el hábeas data, el hábeas corpus, el resguardo del secreto de las fuentes de información periodística y las acciones de clase.

El principio constitucional aceptado es que **las garantías constitucionales son directamente operativas** y el juzgador debe suplir las eventuales omisiones del legislador. Si no se adoptara este criterio de interpretación y aplicación directa de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos, de nada valdría el capítulo de derechos y garantías. Desde ese enfoque, sostenemos que la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer **es de aplicación directa y todas y cada una de las normas allí establecidas deben ser aplicadas y, por ende, exigidas por quienes se encuentren legitimados para accionar.**

#### *¿quiénes están legitimados para accionar?*

Como bien lo ha señalado el Dr. Gordillo<sup>13</sup>, la acción de amparo contra **cualquier forma de discriminación** puede ser interpuesta por el propio afectado, por el Defensor del pueblo, por las organizaciones de defensa de los intereses (artículo 43). La acción de amparo puede interponerse también cuando están afectados los derechos que protegen el ambiente así como los derechos de incidencia colectiva general. De esta manera, amparadas en las normas constitucionales, las mujeres afectadas pueden defender tanto su propio derecho como un derecho de incidencia colectiva destinados, por ejemplo, a resguardar el goce de un ambiente sano (artículo 41).

Además de la propia afectada, pueden actuar las **asociaciones u organizaciones de mujeres** en defensa de sus intereses. La experiencia nos ha mostrado que, muchas veces, las mujeres son renuentes a realizar acciones judiciales, por temor, por inexperiencia o por falta de recursos. En esos casos, la defensa llevada adelante por las organizaciones de mujeres podría cumplir un papel fundamental para promover el ejercicio de los derechos de mujeres individuales o de sectores de mujeres. A estos supuestos se refiere el artículo 43, al legitimar en la acción a las "asociaciones que propenden a estos fines".

---

<sup>11</sup>Ralf Dahrendorff.Ob.cit. Las oportunidades de la crisis pag. 97

<sup>12</sup>Bobbio ( op.cit)

<sup>13</sup>Agustín Gordillo. Derechos de incidencia colectiva. Documento elaborado en el marco del Proyecto de Fiscalización Ciudadana y Acciones de Interés Público. Poder Ciudadano. Memo.(1996)

La *Audiencia Pública* es otro recurso previsto por la Constitución, útil para que las asociaciones o grupos de mujeres sean escuchados y tengan, así, la oportunidad de aportar pruebas sobre cuestiones que afectan sus derechos y tienen incidencia colectiva. Aceptado el criterio **de aplicación directa de las normas de la Convención**, se abre un espectro muy amplio, que incluye las discriminaciones de la esfera privada, es decir, en la familia. Pautas muy arraigadas en la cultura naturalizan la función doméstica de las mujeres, su lugar en la casa o las responsabilidades frente a los hijos, ocultando que se trata de verdaderas discriminaciones. Estos casos de discriminación pueden ser denunciados por aplicación del artículo 16, de aplicación directa. Si bien dicho artículo no menciona específicamente la violencia en el hogar, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado a los Estados considerar la violencia y los malos tratos en la familia como un problema de derechos humanos <sup>14</sup>.

La Reforma Constitución habilita la denuncia ante los órganos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos **por violaciones de los derechos a la equiparación jurídica**, protegidos por dicho Pacto. Las denuncias se pueden efectuar ante órganos del **Sistema de Naciones Unidas** (Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité de Derechos Humanos) y del **Sistema Interamericano** (la Comisión y la Corte).

Un logro importante del movimiento internacional de mujeres, ha sido la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas del Protocolo Facultativo para la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que incluye el derecho de petición individual o colectivo para ampliar el acceso de las mujeres a la justicia cuando vean afectados los derechos instituidos en la Convención. Será tarea de las organizaciones de mujeres argentinas lograr que todos los gobiernos ratifiquen el Protocolo.

**A modo de conclusión.** La reforma de la Constitución Nacional y, más aún, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires modificaron el escenario para la acción ciudadana de las mujeres. Se ampliaron los derechos y garantías, se crearon nuevos mecanismos de participación y fiscalización, y se hicieron de aplicación directa las normas de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer y los tratados de Derechos Humanos, al tiempo que se posibilitó la denuncia ante los órganos internacionales que deben vigilar su cumplimiento.

Para que el derecho a tener derechos se convierta en realidad, será necesario ampliar la participación ciudadana, ejercer la fiscalización y el control de las políticas públicas, y fortalecer, en este proceso, la organización autónoma de las mujeres que, articulada con otros actores sociales, partidos políticos e instituciones sociales, contribuya a la formación de un pacto para la transformación económica, social, política y cultural, en el cual las mujeres sean consideradas sujetos.

---

<sup>14</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general N° 19, aprobada en 1992, en su 11° período de sesiones, amplió la prohibición general de la discriminación por motivo de sexo, de manera que incluyera la violencia basada en el sexo, definida como "la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer, o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad..."