

El Género en la  
Agenda Pública Dominicana:  
Estudios de caso y análisis comparativo

---

Centro de Estudios de Género - INTEC

---

**El Género en la Agenda Pública Dominicana:**  
Estudios de caso y análisis comparativo

---

**Lucero Quiroga**  
**Scarlet Soriano y Margot Tapia**  
**Mariví Arregui**  
**Didiana Belliard**

**Personal del estudio:**

**Coordinación administrativa y logística**  
**Asistentes de investigación**  
**Traducción y edición de textos**  
**Apoyo secretarial y logístico**

Este libro presenta los resultados de un estudio realizado en la República Dominicana en el marco del Proyecto Internacional de Investigación «La Incorporación de la Perspectiva de Género en la Agenda Pública», patrocinado por el Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

El estudio nacional contó con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Oxfam-GB. La presente edición fue posible gracias al apoyo de OXFAM-GB.

El Centro de Estudios de Género agradece a la artista Raquel Paiewonsky por permitirnos el uso de sus obras para ilustrar esta publicación.

# **El Género en la Agenda Pública Dominicana:**

**Estudios de caso y análisis comparativo**

Editado por:

Denise Paiewonsky

CENTRO DE ESTUDIOS DE GÉNERO

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO

2 0 0 2

El género en la agenda pública dominicana: estudios de casos y análisis comparativo / Editado por Denise Paiewonsky .--

Santo Domingo : Instituto Tecnológico de Santo Domingo,

2002

288 p.

1. Feminismo - República Dominicana 2. Género - República Dominicana 3. Prostitución - República Dominicana I. Título

305.4

G326a

CEP/INTEC

© 2002 INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO

ISBN: 99934-25-39-7

---

Esta es una publicación del

**Centro de Estudios de Género**

del Instituto Tecnológico de Santo Domingo -INTEC

Av. de los Próceres, Galá, Santo Domingo, RD

Tel. (809) 567-9271 Ext 284 • Fax (809) 566-3200

E-mail [genero@mail.intec.edu.do](mailto:genero@mail.intec.edu.do)

---

**Ilustraciones**  
**Diseño gráfico**  
**Impresión**

Raquel Paiewonsky  
Taller Garabato&Flor  
Impresora Británica SA

---

Primera Edición. Santo Domingo, RD 2002

Impreso en la República Dominicana

---

# Resumen de contenido

Presentación del estudio	1	2. El contexto nacional	144
Marco conceptual y metodología	5	3. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas de salud en los 90	152
<b>PRIMERA PARTE:</b>		4. Conclusiones	176
<b>CONTEXTO GENERAL Y PRINCIPALES ACTORES</b>		<b>ESTUDIO DE CASO 3: Tráfico de mujeres y explotación sexual en la República Dominicana Por: Gina Gallardo</b>	<b>181</b>
Por: Denise Paiewonsky	11	Introducción	183
1. El Contexto General	13	1. El contexto nacional e internacional	184
2. La Reforma y Modernización del Estado	19	2. Actores que han intervenido a nivel nacional y sus estrategias	198
3. La Cooperación Internacional	23	3. Conclusiones y recomendaciones	218
4. El Mecanismo Nacional	27	Referencias y definiciones operativas	222
5. El Movimiento de Mujeres	39		
6. Referencias	62		
<b>SEGUNDA PARTE:</b>		<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>ESTUDIOS DE CASO</b>	<b>65</b>	<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS TRES ESTUDIOS DE CASO</b>	
<b>ESTUDIO DE CASO 1: La construcción de una política pública contra la violencia de género. Por: Clara Báez</b>	<b>67</b>	Por: Denise Paiewonsky	<b>229</b>
Introducción	69	Introducción	231
1. El proceso de formulación y aprobación de una ley contra la violencia de género	70	1. El proceso político de la Ley 24-97	233
2. La implementación de una política contra la violencia de género	96	2. Aprendizajes de la iniciativa de violencia aplicadas a los otros casos	242
3. Conclusiones y recomendaciones	124		
<b>ESTUDIO DE CASO 2: La integración de la perspectiva de género en la agenda pública de salud Por: Diny Luciano Ferdinand</b>	<b>133</b>	<b>CUARTA PARTE:</b>	
Introducción	135	<b>CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES</b>	
1. Contexto internacional	136	Por: Denise Paiewonsky	<b>265</b>
		<b>ANEXOS</b>	<b>275</b>

# Contenido

---

Presentación del estudio	1
--------------------------	---

---

Marco conceptual y metodología	4
--------------------------------	---

---

1. Marco conceptual	5
---------------------	---

---

2. Metodología	7
----------------	---

---

## PRIMERA PARTE: CONTEXTO GENERAL Y PRINCIPALES ACTORES

Por: Denise Paiewonsky	11
------------------------	----

---

1. El Contexto General	13
------------------------	----

---

2. La Reforma y Modernización del Estado	19
---	----

---

3. La Cooperación Internacional	23
---------------------------------	----

---

4. El Mecanismo Nacional	27
--------------------------	----

4.1 La cuestión de la autonomía	32
---------------------------------	----

4.2 Relación con la sociedad civil	34
------------------------------------	----

4.3 Conclusión	36
----------------	----

---

5. El Movimiento de Mujeres	38
-----------------------------	----

5.1 Algunas precisiones conceptuales	39
--------------------------------------	----

5.2 El contexto de surgimiento	42
--------------------------------	----

5.3 Desarrollo y consolidación institucional	44
---	----

5.4 El balance de la primera década	47
-------------------------------------	----

5.5 El surgimiento de la CONGAM	49
---------------------------------	----

5.6 La trayectoria de la CONGAM en los años 90	53
---	----

5.7 El declive de la CONGAM	57
-----------------------------	----

5.8 Conclusión	60
----------------	----

---

6. Referencias	62
----------------	----

---

## SEGUNDA PARTE: ESTUDIOS DE CASO

### ESTUDIO DE CASO 1

La construcción de una política pública contra la violencia de género	
Por: Clara Báez	67

---

Introducción	69
--------------	----

---

1. El proceso de formulación y aprobación de una ley contra la violencia de género	70
--	----

1.1 El contexto nacional	71
--------------------------	----

1.2 El contexto internacional	75
-------------------------------	----

1.3 Los actores y sus estrategias	80
-----------------------------------	----

1.3.1 Organizaciones de mujeres	80
---------------------------------	----

1.3.1.1 La Coordinadora de Organi- zaciones no Gubernamentales del Área de la Mujer	80
---	----

1.3.2 Partidos políticos	84
--------------------------	----

1.3.2.1 La Comisión de Mujeres Diputadas y la Comisión Honorífica de las Mujeres del Senado	84
---	----

1.3.2.2 La Comisión de la Mujer de la Cámara de Diputados	84
--	----

1.3.2.3 La Comisión Honorífica	
--------------------------------	--

de Mujeres Asesoras del Senado de la República	86	liar contra la Mujer de los Alcarrizos y de Salcedo	112
1.3.3 El gobierno	91	2.1.7 Fortalezas y debilidades de la implementación	112
1.3.3.1 La Dirección General de Promoción de la Mujer	91	2.2 Actores y estrategias desde la sociedad civil	113
1.3.4 Los organismos internacionales	93	2.2.1 Los mecanismos de la coordinación interinstitucional	118
1.3.5 Fortalezas y debilidades de los mecanismos de articulación	94	2.2.1.1 Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer -CONGAM	118
<hr/>		2.2.1.2 Comité Intersectorial de Lucha contra la Violencia Sexual y Doméstica	120
2. La implementación de una política contra la violencia de género	96	2.2.1.3 Redes Comunitarias	120
2.1 Actores y estrategias desde el Estado	97	2.2.2 A modo de reflexión general sobre los mecanismos de articulación	122
2.1.1 La Dirección General de Promoción de la Mujer -DGPM	98	2.2.3 Los organismos internacionales	123
2.1.2 La Policía Nacional	102	<hr/>	
2.1.3 La Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional	103	3. Conclusiones y recomendaciones	124
2.1.4 La Secretaría de Estado de Salud Pública -SESPAS	106	3.1 Conclusiones	125
2.1.5 Otros organismos del Estado	107	3.2 Recomendaciones	129
2.1.5.1 La Oficina Nacional de Planificación -ONAPLAN	108	<hr/>	
2.1.5.2 Secretaría de Estado de Educación y Cultura -SEEC	110	ESTUDIO DE CASO 2:	
2.1.5.3 Dirección General de Desarrollo de la Comunidad -DGDC	110	La integración de la perspectiva de género en la agenda pública de salud	
2.1.5.4 Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia	110	Por: Dinys Luciano Ferdinand	133
2.1.5.5 La Cruz Roja Dominicana	111	<hr/>	
2.1.6 Los mecanismos de coordinación interinstitucional creados por iniciativas gubernamentales	111	Introducción	135
2.1.6.1 CONAPLUVI	111	<hr/>	
2.1.6.2 Red de Atención a la Violencia Intrafamiliar	111	1. Contexto internacional	136
2.1.6.3 Red Comunitaria de Atención y Prevención a la Violencia Intrafami-		1.1 Las megatendencias de los 90 y las políticas de salud	137
		1.2 El movimiento internacional de salud de la mujer	140

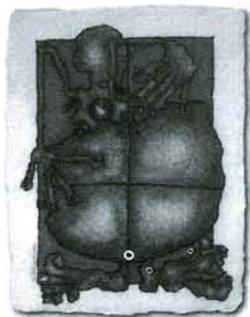
2. El contexto nacional	146	1.1 La migración y el tráfico de mujeres desde la RD: Dimensión y magnitud del caso	185
2.1 Reforma del Estado, Políticas Públicas y Salud	145	1.2 El tráfico de mujeres en el contexto internacional: Convenios y acuerdos para el combate del tráfico	190
2.2 La Salud en la Agenda del Movimiento de Mujeres en la República Dominicana	148	1.2.1 Seguimiento del Estado dominicano a los acuerdos y convenios internacionales	195
3. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas de salud en los 90	152	1.3 El marco legislativo nacional	196
3.1 La Ley General de Salud	154	2. Actores que han intervenido a nivel nacional y sus estrategias	198
3.1.2 Actores e intereses	155	2.1 Desde la sociedad civil: Antecedentes del tema de tráfico en el movimiento de mujeres y las ONG	199
3.1.3 Estrategias y alianzas	157	2.1.1 Las iniciativas del CIPAF	201
3.1.3.1 Movimiento de Mujeres	157	2.1.2 El COIN: una respuesta práctica al tráfico de mujeres.	202
3.1.3.2 La Iglesia Católica	160	2.1.3 Coordinadora de ONG del Área de la Mujer -CONGAM	203
3.1.3.3 Partidos políticos	163	2.1.3.1 Un tema pendiente en la agenda del movimiento de mujeres	204
3.2 La reforma del sector salud	167	2.2 Las instancias estatales	207
3.2.1 Actores e intereses	169	2.2.1 La Dirección General de Promoción de la Mujer -DGPM	207
3.2.2 Estrategias y alianzas	171	2.2.2 El Comité Interinstitucional de de Protección a la Mujer Migrante -CIPROM	207
3.3 Programas de salud sexual y reproductiva después de El Cairo en el marco de la reforma sectorial	173	2.2.3 Secretaría de Relaciones Exteriores -SER	211
3.3.1 Actores e intereses	173	2.2.4 La Dirección General de Migraciones -DGM	213
3.3.2 Estrategias y alianzas	174	2.2.5 Las agencias internacionales de cooperación	214
4. Conclusiones	176		
<hr/>			
ESTUDIO DE CASO 3:			
Tráfico de mujeres y explotación sexual en la República Dominicana			
Por: Gina Gallardo			
	181		
<hr/>			
Introducción	183		
<hr/>			
1. El contexto nacional e internacional	184		

3. Conclusiones y recomendaciones	218		
Referencias y definiciones operativas	222		
1. Referencias	223		
2. Definiciones operativas	226		
<hr/>			
<b>TERCERA PARTE:</b>			
<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS</b>			
<b>TRES ESTUDIOS DE CASO</b>			
Por: Denise Paiewonsky	229		
<hr/>			
Introducción	231		
1. El proceso político de la Ley 24-97	233		
1.1 El contexto internacional	237		
1.2 Factores coyunturales y/o fortuitos	238		
2. Aprendizajes de la iniciativa de violencia aplicadas a los otros casos	242		
		2.1 Factores ideológicos y consenso interno: el caso de la violencia de género	242
		2.2 Factores ideológicos y consenso interno: derechos reproductivos y tráfico de mujeres	246
		2.3 Liderazgo	252
		2.4 Metas estratégicas	256
		2.5 Construcción de alianzas y cabildeo	257
		2.6 El impacto de la Agenda Internacional de Género (AIG)	260
<hr/>			
<b>CUARTA PARTE:</b>			
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>			
<b>Y RECOMENDACIONES</b>			
			265
<hr/>			
<b>ANEXOS</b>			
			275
		1. Personas entrevistadas	277
		2. Bibliografía consultada	283
<hr/>			

# Índice de cuadros y esquemas

<b>ESTUDIO DE CASO 1:</b>		
<b>La construcción de una política pública contra la violencia de género</b>		
<b>Cuadro 1</b>		
Evolución de los instrumentos jurídicos internacionales a favor de la mujer	85	
<b>Cuadro 2</b>		
Mujeres electas diputadas 1990-1994 y 1994-1998	93	
<b>Cuadro 3</b>		
Miembros de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado	95	
<b>Esquema 1</b>		
Red interinstitucional de apoyo a la mujer contra la violencia	107	
<b>Esquema 2</b>		
Procedimiento de atención de las querellas	113	
		<b>Cuadro 4</b>
		Iniciativas recientes de las ONG en contra de la violencia de género
		123
		<b>ESTUDIO DE CASO 2:</b>
		<b>La integración de la perspectiva de género en la agenda pública de salud</b>
		<b>Cuadro 1</b>
		Propuestas sobre Ley General de Salud y estrategias del movimiento de mujeres frente al aborto durante el período 1991-1999
		161
		<b>Cuadro 2</b>
		Resultados de las estrategias impulsadas por el Movimiento de Mujeres en torno a la Ley General de Salud
		165





---

## Presentación del estudio

 En 1999, el Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) llevó a cabo una iniciativa internacional de investigación sobre el tema de “La Incorporación de la Perspectiva de Género a la Agenda Pública”.

Lanzada pocos años después de la Conferencia de Beijing y su mandato de empoderar políticamente a las mujeres y de incorporar el enfoque de género a todos los niveles del quehacer estatal, la investigación tuvo como objetivo avanzar en la comprensión de las dinámicas que rigen estos procesos de transversalización o *mainstreaming*<sup>1</sup> de género, identificando los factores que tienden a facilitarlos o a obstaculizarlos. Se partió de la premisa de

que dicha comprensión resulta imprescindible para la formulación de estrategias y la definición de actividades a ser emprendidas por los sectores que promueven la equidad de género y su incorporación a las políticas públicas. La experiencia de más de dos décadas de esfuerzos en pos de la incorporación de las mujeres a los proce-

---

1 Las Naciones Unidas definen el *mainstreaming* o transversalización del enfoque de género como “... el proceso de evaluar las implicaciones, para los hombres y para las mujeres, de cualquier acción a ser tomada, incluyendo legislaciones, políticas y programas, en todas las áreas y en todos los niveles. La estrategia procura integrar las necesidades y experiencias de las mujeres, tanto como de los hombres, como una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se benefician en la misma medida y no se perpetue la inequidad. Su fin último es el logro de la equidad de género” (E/1997/L.30, pag.3, párrafo 3) (Traducción nuestra).

sos de desarrollo y del reconocimiento pleno de sus derechos ciudadanos —incluyendo la participación política— había evidenciado limitaciones reales en la capacidad de impactar significativamente la agenda política y lograr cambios sustantivos en los niveles de empoderamiento de las mujeres.<sup>2</sup> Sin ignorar la importancia de la participación política de las mujeres como vía para acceder a los puestos de toma de decisión en el Estado, se quiso explorar un conjunto más amplio de factores que podrían estar incidiendo en los procesos de incorporación del enfoque de género a la agenda pública.

La investigación se realizó en tres países: Sudáfrica, Rumanía y la República Dominicana, estando el estudio dominicano a cargo del Centro de Estudios de Género del INTEC. Además de diversidad geográfica, esta selección de países procuraba la mayor variedad posible de entornos cultura-

les, institucionales y políticos, contra los cuales contrastar las similitudes y variantes encontradas en los procesos de *mainstreaming* estudiados. En efecto, el producto final de la iniciativa del INSTRAW fue el análisis comparativo de los tres estudios nacionales, que busca entender cómo las diferentes variables de estudio interactúan en contextos muy diferentes, lo que permite diferenciar analíticamente aquellos factores que son específicos a ciertas experiencias nacionales de aquellos que son potencialmente generalizables a contextos diversos y de los que podrían derivarse pautas útiles para la promoción de estrategias efectivas de incorporación del enfoque de género en las agendas políticas de los distintos países. Dicho análisis comparativo fue publicado en inglés por el INSTRAW en el año 2000 (ver referencia al pie).<sup>3</sup>

El estudio nacional, que en versión resumida y editada presentamos aquí, fue realizado por un equipo de investigadoras dominicanas integrado por Clara Báez, quien tuvo a su cargo el tema de violencia de género; Diny Luciano, que trabajó salud y derechos reproductivos; Gina Gallardo, a cargo de tráfico de mujeres para explotación sexual; y Denise Paiewonsky, coordinadora gene-

<sup>2</sup> Ver Instraw. 1998. "Engendering the Political Agenda". Protocolo de Investigación (mimeo), p.2. Para una discusión más extensa del marco conceptual del estudio INSTRAW, ver Sikoska, Tatiana, "Engendering the Political Agenda. Background Paper for the Planning Meeting on Instraw's Research Programme on Engendering the Political Agenda", Santo Domingo, 11-12 de noviembre de 1998 (mimeo).

<sup>3</sup> INSTRAW. 2000. *Engendering the Political Agenda: The Role of the State, Women's Organizations and the International Community*. Instraw, Santo Domingo.

ral del estudio y responsable de la integración y análisis comparativo de las tres áreas temáticas. Muchas otras personas aportaron sus esfuerzos y talento a la realización de este proyecto, incluyendo a Lucero Quiroga (coordinación administrativa y logística), Scarlet Soriano y Margot Tapia (asistentes de investigación), Mariví Arregui (traducción y edición de textos) y Didiana Belliard (apoyo secretarial y logístico).

El estudio dominicano contó con el apoyo económico de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Oxfam-Gran Bretaña, que también aportó los fondos para la presente publicación. Hacemos constar nuestro reconocimiento a estas agencias y nuestro agradecimiento a

Tatjana Sikoska (INSTRAW), Marisela Ramírez (USAID), Socorro Gross y Maritza Romero (OPS) y, muy particularmente, a Roque Feliz de Oxfam, cuyo entusiasmo, dedicación y paciencia hizo posible la presente publicación.

Confiamos en que el retraso en la publicación del informe dominicano no reste validez a los aportes que el mismo pueda hacer a una mejor comprensión de las dinámicas del mainstreaming de género en nuestro país en los años 90 y los diversos obstáculos que dicho proceso enfrenta. Si en alguna medida logramos que el análisis de las experiencias de la década anterior contribuyan al desarrollo de un accionar político feminista más efectivo en esta primera década del siglo XXI, habremos alcanzado nuestro principal objetivo.



---

**Marco conceptual  
y metodología**

---

## 1. Marco conceptual

 La investigación parte de la premisa de que la mayor participación de mujeres en las instituciones políticas formales es una condición necesaria pero no de por sí suficiente para introducir una perspectiva género-sensitiva en la esfera pública, es decir, para impactar la cultura y las decisiones políticas, haciéndolas receptivas a las demandas de equidad y participación de las mujeres. En efecto, el marco conceptual del estudio plantea que el desarrollo de una agenda pública género-sensitiva es imprescindible para que el *mainstreaming* pueda tener lugar, “y para asegurar que las demandas de las mujeres sean incorporadas a las políticas y programas, sea por la vía de una mayor representación política, de cambios legislativos, o de la canalización de fon-

dos y recursos (para programas género-sensitivos a todos los niveles gubernamentales) dirigidos a mejorar su condición”.<sup>1</sup>

Entre los factores que inciden en el desarrollo de dicha agenda se incluyen: la transformación de los discursos de género de los actores políticos (en el gobierno, el Congreso, los partidos); el nivel de desarrollo alcanzado por las organizaciones de mujeres de la sociedad civil (ONG y comunitarias); y los niveles de adopción-implementación de las directrices internacionales de género emanadas de las Naciones Unidas. En consecuencia, las preguntas de investiga-

---

1 Protocolo de Investigación, p.3 (traducción nuestra).

ción plantean, entre otras, las siguientes interrogantes:<sup>2</sup> ¿Cómo introducir un enfoque género-sensitivo en la agenda pública, de manera que los gobiernos respondan a las demandas y a las necesidades de las mujeres, particularmente en lo referido a asuntos social y políticamente sensibles que restringen su avance? ¿Cómo lograr que el accionar político de las mujeres y las directrices internacionales de género conduzcan a cambios reales que se concreten en programas y políticas públicas? ¿Cómo inciden en estos procesos los discursos de género de los grupos de poder masculinos, el accionar político de las mujeres organizadas y los cambios que se verifican en los contextos políticos nacional e internacional? Y, en general, ¿cómo interactúan estos y otros factores provenientes de las esferas estatal, internacional y de la sociedad civil en la adopción o no adopción de políticas género-sensitivas?

Este marco de análisis permite analizar y dar respuesta a interrogantes aún no abordadas sobre la dinámica de integración del enfoque de género a la agenda poli-

tica, las características y comportamientos de los actores que participan en dicho proceso, así como el rol que diversos factores sociales y contextuales juegan en el mismo. De ahí que el objetivo general del estudio de caso dominicano sea *entender cómo han interactuado en el país las iniciativas de las mujeres, las instancias estatales y las directrices internacionales de género en diversos momentos y escenarios, identificando los elementos que han resultado más conducentes a la adopción de propuestas género-sensitivas, así como aquellos que las han obstaculizado*. De manera particular se examinan:

- Las características, roles y estrategias del movimiento de mujeres; sus capacidades para incidir políticamente mediante la elaboración de propuestas, la movilización de la opinión pública, la concertación alianzas, la presión directa a instancias estatales y la exigencia de rendición de cuentas.
- El impacto de la agenda internacional de género sobre la formulación de políticas y programas, vía las actividades de las agencias de cooperación y las presiones emanadas de los instrumentos internacionales.

<sup>2</sup> El planteamiento del problema de investigación ha sido adaptado del Protocolo de Investigación preparado por INSTRAW.

- Las características del contexto socio-político nacional, y los cambios que en él se verifican, incluyendo los discursos de género de

los actores políticos, el rol de la sociedad civil, y los procesos de modernización y reforma del Estado y de los partidos políticos.

## 2 . Metodología

Para facilitar el análisis comparativo de los hallazgos de los tres estudios nacionales, cada uno de ellos examinó los patrones de interacción de las variables de estudio en relación a tres temas prioritarios, seleccionados con el criterio de que “se refieran a cuestiones tradicionalmente asociadas al ámbito privado, por lo que no serían objeto de medidas políticas importantes en ausencia de estímulos externos y de algún grado de concienciación colectiva”.<sup>3</sup>

Dos de los temas, *violencia de género y salud/derechos reproductivos*, son comunes a los tres países; el tercero fue seleccionado individualmente por los equipos nacionales en atención a las particularidades propias de cada país. En el caso dominicano elegimos *el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual*, por considerarla una problemática de particular relevancia para el país y una que

no ha sido objeto aún de iniciativas políticas importantes.

Para cada tema se realizó un estudio de caso utilizando técnicas cualitativas, en particular:

1. Recopilación y análisis documental de materiales —publicados o no— sobre los actores y procesos examinados, incluyendo artículos periodísticos, leyes y proyectos legislativos, programas de partidos políticos, publicaciones y propuestas del movimiento de mujeres, informes de ONG, programas y proyectos de cooperación, informes y publicaciones gubernamentales.
2. Entrevistas a profundidad con informantes clave y observadores y obser-

---

<sup>3</sup> Protocolo de Investigación, p.3

vadoras críticas provenientes de diversos sectores, incluyendo el movimiento de mujeres, las ONG, agencias de cooperación, instancias gubernamentales, partidos políticos y el Congreso.<sup>4</sup>

Los estudios de caso describen y analizan las principales iniciativas desarrolladas en el país en torno a las tres temáticas prioritarias durante la década del 90, cuyo fin fuera incidir en las políticas públicas. En el caso del tráfico de mujeres para explotación sexual fue necesario ampliar este marco temporal para incluir los años 80, dado la escasez de iniciativas relevantes sobre este tema en los 90. El foco de análisis abarca las iniciativas exitosas tanto como las no exitosas; aquellas impulsadas por el movimiento de mujeres y/o por otros sectores; así como la *ausencia* de iniciativas en respuesta a procesos y/o coyunturas importantes. En términos esquemáticos, los estudios de caso abordan los siguientes elementos:

- **Violencia de género:** Examina las iniciativas y procesos que condujeron a las reformas legislativas de 1997,

particularmente la Ley 24-97, así como la implementación intersectorial (Estado-ONG) de la política pública contra la violencia de género a partir de 1997.

- **Salud/derechos reproductivos:** Examina las iniciativas/ausencia de iniciativas tendentes a incorporar las demandas políticas de las mujeres en el nuevo Código de Salud, en la reforma sectorial, y en los Programas de Salud Sexual y Reproductiva adoptados después de la Conferencia de El Cairo (1994).
- **Tráfico de mujeres:** Examina la ausencia de iniciativas políticas en torno a este tema por parte del movimiento de mujeres en los años 90 –tras un período de denuncia y divulgación en los 80– sobre todo de cara a la constitución del Comité para la Protección de la Mujer Migrante (CIPROM) y a la nueva Ley de Migración.

El estudio dominicano se realizó a lo largo del año 1999; el trabajo de campo se concentró en el período febrero-mayo de 1999 y la elaboración del informe preliminar concluyó a finales del mismo año. El estudio se desarrolló en tres etapas:

<sup>4</sup> La relación de personas entrevistadas figura en un anexo al final del libro, donde también se presenta un listado de los documentos publicados que fueron consultados.

1. Una fase inicial de definición conceptual, diseño metodológico y organización logística, que incluyó la conformación del equipo de investigación, la recopilación de material documental, la definición de las propuestas para los estudios de caso y la elaboración de los instrumentos para la recolección de datos;
2. Una segunda fase de realización de los estudios de caso, incluyendo la recolección y análisis de los datos, así como la elaboración de sus respectivos informes; y,
3. Una etapa final de análisis comparativo y puesta en común de los resultados de los tres estudios temáticos, que concluyó con la elaboración del informe final de la investigación que, en versión editada y resumida, se presenta en este volumen.

Los períodos durante los cuales se llevaron a cabo las diversas actividades del estudio son la razón por la cual los estudios de caso hacen referencia a la Dirección

General de Promoción de la Mujer (DGPM) y no a la Secretaría de Estado de la Mujer (SEM), entidad que no fue creada hasta agosto de 1999, cuando ya se habían concluido los estudios temáticos. Esta situación sólo permitió la inclusión de referencias someras a la SEM en las secciones iniciales y finales de informe, prefiriéndose no alterar los estudios de caso ya concluidos. Cabe recalcar que el presente estudio sólo abarca el período comprendido hasta finales de los años 90, por lo que no se examinan eventos ocurridos desde entonces —incluyendo aquellos relacionados con el cambio de gobierno del año 2000.

El informe está organizado en tres secciones principales: la primera analiza el contexto general de país en los años 90 y presenta un perfil de los principales actores sociales considerados en el estudio; en la segunda se presentan los tres estudios de caso de manera individual; y en la tercera se presenta el análisis comparativo de los hallazgos de los estudios de caso, junto a las conclusiones y recomendaciones generales del estudio.





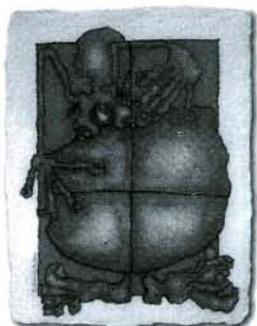
PRIMERA PARTE

Contexto general  
y principales actores

---

Denise Paiewonsky

---





Este capítulo presenta una panorámica general de los contextos en que se desarrollaron las luchas políticas por los derechos de las mujeres dominicanas en la década de los años 90, así como de los actores sociales más estrechamente vinculados a estos procesos. En correspondencia con el diseño del estudio internacional, se destacan elementos relevantes del entorno (como el proceso de reforma y modernización del Estado) y se examina brevemente el rol de las agen-

cias de financiamiento, del mecanismo nacional de promoción de la mujer (DGPM/SEM) y del movimiento social de mujeres. Como protagonista principal de estas luchas, éste último recibe una atención particular, presentándose un análisis más detallado de sus características y evolución a lo largo de las últimas dos décadas. Atendiendo a la importancia que presenten para los estudios de caso, el análisis de éstos y otros actores se retoma y amplía en otras partes del informe.

## 1. El Contexto General

Como en el resto del mundo, en la República Dominicana la década de los 90 trajo consigo un acelerado proceso de transformación social en diversos órdenes. A nivel económico y estructural, el país transitó hacia la readecuación de su aparato pro-

ductivo y la apertura de su comercio, con miras a la integración regional y la inserción global. A mediados de la década, con la salida de Balaguer del poder, cobró impulso el proceso de reforma y modernización del Estado, tendente a redefinir los

roles de las instituciones públicas, mejorar su capacidad de gestión y sentar las bases para un nuevo modelo de gobernabilidad. Este modelo estaría basado en la reforma de los sistemas judicial, electoral y de partidos, en la mayor participación de la sociedad civil en la definición de políticas y la toma de decisiones, y en el desarrollo de un Estado más institucionalizado, menos centralizado y con mayor capacidad de rendir cuentas.

Estos procesos de reforma, estrechamente vinculados a la globalización económica y la liberalización de los mercados, fueron modelados en los nuevos paradigmas de desarrollo, libre empresa y “buen gobierno” promovidos por los Estados centrales y los organismos multilaterales, y adoptados a todo lo largo de la región (y buena parte del mundo) en los años 90.

La experiencia dominicana se inscribe dentro de las tendencias que caracterizan el período a nivel regional, donde destaca la paradoja del desarrollo democrático en un contexto de creciente disparidad social y económica. En efecto, mientras las transformaciones estructurales han estado asociadas a políticas económicas altamente excluyentes, que han conducido a desigualdades cada vez mayores en la distribución

del ingreso, los sistemas políticos han tendido al fortalecimiento de los mecanismos democráticos, dando paso progresivamente a una cultura política que demanda mayor participación, mejor representación y más respeto por los derechos humanos. Como señala Vargas (1999a), el avance de la democracia formal y de la participación ciudadana en un contexto de exclusión económica y de predominio continuado de las élites sociales dominantes trae consigo nuevas oportunidades pero también nuevos peligros a ser tomados en cuenta por los movimientos sociales de la región, incluyendo los de mujeres.

La naturaleza contradictoria y ambivalente del cambio social en la última década caracteriza casi todas las esferas de la vida nacional. Los años 90 constituyen un período transicional en el cual coexisten, de manera a veces precaria, viejos obstáculos y nuevas oportunidades.

Así encontramos altos índices de crecimiento económico acompañados de un empeoramiento en la distribución del ingreso y poca evidencia de reducción de la pobreza; avances en la reforma y modernización del Estado (particularmente en el sector justicia) en tanto se perpetúan muchas de las viejas prácticas clientelistas

y corruptas de los gobiernos y partidos; esfuerzos importantes por potenciar los niveles de organización e incidencia de la sociedad civil, mientras los movimientos comunitarios y campesinos pierden relevancia, y las élites eclesiásticas y empresariales aumentan su capacidad para influir, cuando no determinar, el curso de las políticas estatales. En lo que concierne al avance de las mujeres, observamos que la concreción de los mayores logros políticos del movimiento coinciden con la desarticulación de sus instancias de coordinación y con una disminución alarmante de su capacidad de incidencia en la esfera pública.

El posicionamiento social y político de la problemática de género refleja las tensiones prevalecientes entre los viejos obstáculos y las nuevas oportunidades. El impacto de las normativas internacionales de género, particularmente las emanadas de las conferencias mundiales de Naciones Unidas en los 90, condujo a una mayor legitimación de las demandas de las mujeres tanto a nivel del Estado como de la sociedad civil, muchas de cuyas instancias desarrollaron discursos más aperturistas frente a la temática. Pero esta apertura se percibe de manera dispersa y a veces contradictoria.

A nivel estatal destaca la puesta en marcha de un mecanismo nacional con vocación de incidir en políticas públicas y de posicionarse como instrumento para el *mainstreaming* de género: la remozada DGPM, posteriormente elevada al rango ministerial. Paralelamente se detecta cierta receptividad en algunas instancias estatales —al interior del Ministerio de Salud, Cancillería, Fiscalía y una que otra dentro del numeroso conjunto de oficinas que desarrollan los programas de reforma y modernización, por ejemplo.

Pero vistas desde la totalidad del quehacer estatal, las tendencias aperturistas con frecuencia se revelan como superficiales, coyunturales y/o, en muchos casos, como producto de iniciativas individuales; es decir, no se sustentan en normativas políticas globales, definidas a partir de compromisos explícitamente asumidos, ni se acompañan de procesos institucionales que aseguren su continuidad y permanencia. Más allá de la retórica y de algunas medidas superficiales, la realidad es que la reforma y modernización del Estado no ha incorporado la equidad de género a sus principios, sus objetivos prioritarios o sus métodos de trabajo, lo que trae como resultado que la labor del mecanismo nacional y de las pequeñas iniciativas que en

este sentido puedan surgir en algunos espacios estatales tengan un carácter aislado y se mantengan desconectadas de las directrices globales que rigen el proceso, y que muchas veces las contradicen.

Un ejemplo de estas dinámicas contradictorias lo constituye el caso de la Ley 24-97, que establece las modificaciones al Código Penal en materia de violencia de género desde la perspectiva de los derechos de las mujeres.

Aprobada por el Congreso Nacional en 1996 durante los últimos meses del gobierno de Balaguer (ver Estudio de Caso 1), la 24-97 fue promulgada en tiempo record por el nuevo gobierno peledesta a instancias de la Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM), que rápidamente adoptó la implementación de una política pública frente a la violencia de género como su prioridad programática número uno.

Este intento sin precedentes en la RD—de diseñar e implementar una política pública con perspectiva de género, coordinada intersectorialmente desde el Estado y con la participación activa de las ONG— no ha contado con el necesario apoyo político y financiero del gobierno central. Huérfana de fondos esta-

tales, la iniciativa depende casi por completo del financiamiento internacional, que resulta insuficiente y que no resuelve el problema de la falta de compromiso político de los otros actores estatales involucrados en la ejecución (policía, judicatura, Ministerio de Salud, etc.)

Más revelador aún, a los pocos meses de promulgada la ley 24-97, el Poder Ejecutivo nombró por decreto las comisiones oficiales encargadas de reformar y actualizar los códigos legales pendientes de revisión, como parte del programa de reforma y modernización del Poder Judicial. La Comisión Revisora de Código Penal fue constituida mayormente por juristas conservadores, algunos de ellos abiertamente hostiles a la 24-97, con el resultado previsible de que las modificaciones propuestas por esta Comisión desnaturalizan el espíritu de la 24-97 y eliminan varias de sus disposiciones más importantes.

La incipiente apertura de algunos sectores a las normativas internacionales de género ha sido, en buena medida, fruto del trabajo de difusión de los organismos multilaterales, particularmente los de Naciones Unidas, y de las agencias de cooperación. Además de apoyar la implementación de programas con enfo-

que de género, tanto en el sector público como en las ONG, el hecho de que un número creciente de agencias empezara a exigir la incorporación de algún criterio de género en proyectos no referidos exclusivamente a mujeres le ha dado una creciente visibilidad y hasta legitimidad al tema. En consecuencia, hacia finales de los 90 se percibía una apreciable diversificación de los espacios desde los cuales se trabaja el tema mujer/género, antes coto casi exclusivo de las ONG del área de la mujer.

Resulta contradictorio, sin embargo, que los mismos organismos internacionales responsables de promover el mainstreaming de género y de incorporarlo de manera transversal a todos sus programas y proyectos, sean los principales financiadores y asesores de los programas de reforma y modernización del Estado, que en lo fundamental asumen la “neutralidad de género” de estos procesos.

Paradojas semejantes encontramos en el comportamiento de la sociedad civil organizada, cuyo compromiso con las reformas institucionales y el desarrollo de una democracia participativa y transparente ha sido un motor importante de las reformas. Aunque a lo largo de los

años 90 se observan avances en el nivel de reconocimiento político y en las prácticas discursivas de muchos sectores de la sociedad civil en cuanto al tema de la equidad, persisten limitaciones y contradicciones importantes.

Una limitación es el carácter simplista y superficial que con frecuencia asume el discurso de la equidad, muchas veces reducido a pronunciamientos formales, a la adopción del lenguaje no sexista o a la inclusión de mujeres en las poblaciones de trabajo. Sin menospreciar la apertura real al tema evidenciada por algunos sectores de la sociedad civil, en sentido general la equidad de género se sigue percibiendo como demanda particular de las organizaciones de mujeres y no como elemento imprescindible de —y consustancial a— la democracia.

El mejor ejemplo de las contradicciones en el accionar de la sociedad civil es su actitud de sumisión frente a la Iglesia Católica, un actor con enorme poder político al que también el gobierno y los partidos políticos evitan por todos los medios enfrentar. Dirigida por una jerarquía altamente conservadora, abiertamente hostil al movimiento de mujeres y que interviene continuamente en los asuntos políticos y

sociales del país, la Iglesia Católica ejerce un poder político avalado y sustentado por el Concordato firmado entre el Estado dominicano y el Vaticano en 1954, que le otorga derechos y privilegios como religión oficial del Estado.

A pesar de constituir un obstáculo evidente a los procesos de institucionalización democrática y modernización del sistema político, los privilegios y la injerencia de la Iglesia Católica no han sido cuestionados nunca por los gobiernos, por los partidos políticos o por la mayor parte de la sociedad civil.

Excepción importante en este sentido son algunas organizaciones dentro del movimiento de mujeres y PROFAMILIA, la mayor ONG del país en materia de planificación familiar, con quienes la Iglesia mantiene polémicas esporádicas desde mediados de los 90 en torno a la anticoncepción, el aborto, la educación sexual en las escuelas públicas y temas relacionados.

De los actores sociales analizados, es el movimiento de mujeres el que presenta la trayectoria más paradójica en la década del 90. Tras una década de desarrollo interno y consolidación institucional en torno al modelo de la ONG, el movimiento inicia

los 90 con un recién creado espacio de coordinación y representación política colectiva, la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer (CONGAM), uno de cuyos objetivos era promover la integración de las demandas de las mujeres a la esfera pública. Tras algunos años de actividad sostenida —que contribuyeron, entre otras cosas, a la aprobación de la Ley 24-97 y otras reformas legislativas— a partir del año 1996 se observa un debilitamiento progresivo de la CONGAM. La proyección pública lograda por el movimiento entre 1985-1995 disminuye, al igual que su capacidad para la acción política concertada, justo cuando el entorno internacional se vuelve más favorable al mainstreaming de género y cuando las circunstancias a nivel nacional abren algunos espacios y oportunidades para impulsar este objetivo. En este informe se argumentará que un factor crucial para la incorporación de la perspectiva de género a la agenda pública del país es justamente la capacidad política e institucional del movimiento de mujeres para sobreponerse a sus limitaciones actuales y poner en marcha un modelo eficaz de acción colectiva. Desde esta perspectiva, las circunstancias del movimiento en los últimos años abren grandes interrogantes en torno a las perspectivas del proceso de mainstreaming en el futuro inmediato.

## 2. La Reforma y Modernización del Estado

Aunque el gobierno balaguerista inició en 1990-91 las reformas estructurales y financieras requeridas para la apertura de los mercados y los procesos de integración regional, las reformas políticas e institucionales resultaban enteramente incompatibles con el régimen, por lo que el inicio de las mismas se vio retrasado en relación a otros países de la región.

Curiosamente, los propios excesos antidemocráticos del gobierno de Balaguer —particularmente el fraude electoral de 1994 y la crisis política subsiguiente— jugarían un papel destacado en la definición del proceso reformador. Al evidenciar con claridad la naturaleza anacrónica y corrupta del Estado dominicano, los eventos de 1994 concitaron el apoyo de amplios sectores de la población hacia las reformas políticas, dinamizando un proceso al que sin duda también contribuyeron las presiones emanadas del entorno internacional. En estas circunstancias no resulta sorprendente que, tras las elecciones del 1996, el nuevo gobierno del PLD estableciera como prioridad la reforma y modernización del Estado, incluyendo las reformas económicas y estructurales aun por completar.

Según el texto de su Programa Nacional (1997:25), la modernización y reforma del Estado: “... *se concibe como un proceso tendiente a producir transformaciones sustanciales en el funcionamiento del Estado como producto de un intenso proceso de concertación social. Con la reforma se plantea la transformación sustantiva de algunos de los roles básicos del Estado y de su marco de relaciones con la sociedad, de manera que aquél se convierta en un factor relevante en la construcción de una sociedad cada vez más equitativa e incluyente. Estas transformaciones implican la redefinición de las funciones tradicionales del Estado y afectan todos los poderes del mismo. El producto de ese proceso será el establecimiento de un nuevo pacto social que regule y oriente una nueva forma de convivencia social, y que se exprese, a su vez, en una nueva institucionalidad.*”

En el período 1996-2000, las áreas estratégicas de la reforma, para las cuales se crearon subcomisiones especializadas, fueron las de: Reforma y Modernización de la Administración Pública, Reforma Constitucional, Reformas Judiciales y Consolida-

ción del Estado de Derecho, Reforma Social y Desarrollo Humano Sostenible, Descentralización del Estado y Desarrollo Municipal, Reformas Políticas y Partidos Políticos, y Modernización del Poder Legislativo. Dentro de las subcomisiones se crearon unidades específicas para diversas áreas, tales como la administración financiera, las reformas económicas y estructurales (incluyendo la privatización de las empresas estatales), las modificaciones de los códigos legales, las reformas sectoriales en salud y seguridad social, entre otras. La instancia rectora del proceso en su conjunto es la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, nombrada por decreto del Poder Ejecutivo, en la que participan representantes de todos los poderes del Estado e instituciones de la sociedad civil.

En su concepción y principios la reforma se ajusta estrechamente a los paradigmas dominantes de mercado y buen gobierno, y desde sus inicios ha contado con la asesoría técnica y el financiamiento de organismos internacionales, particularmente los de Naciones Unidas (sobre todo el PNUD), la Unión Europea y la Cooperación Alemana. El Programa Nacional pone un énfasis especial en la naturaleza participativa del proceso y el

rol que en este sentido le corresponde jugar a la sociedad civil.

En términos de política económica, la reforma se adhiere —al menos en teoría— a la llamada “segunda ola” o vía intermedia, que propone armonizar el desarrollo social y el combate a la pobreza con la potenciación de los mercados, construyendo un Estado que no sea ni “*indebidamente interventor, ni irresponsablemente desertor*” (Programa Nacional, 1997:27). La dilatada permanencia del gobierno de Balaguer, junto al hecho de que lo más traumático del ajuste estructural y la reconversión productiva se hicieran durante su gestión, parecían facilitar la adopción de esta vía intermedia en 1996. Nunca hubo duda, sin embargo, de la centralidad de los objetivos económicos de la Reforma, cuyas políticas priorizan “... *la estabilidad macroeconómica, la existencia de un marco jurídico que favorezca la inversión y la transparencia de las relaciones de mercado y competencia...*” (Ibid:26).

Por su estrecha vinculación con el proyecto económico neoliberal, las reformas políticas fueron recibidas con cierta ambivalencia por algunos sectores progresistas, incluyendo una buena parte del movimiento de mujeres. Es posible que las

tensiones no resueltas surgidas, por un lado, del rechazo al nuevo modelo económico y, por el otro, de la simpatía hacia las reformas institucionales y la democratización política, contribuyeran a mermar la vocación y las capacidades de acción política del movimiento de mujeres en esta nueva etapa. A estas tensiones contribuye otra forma de escepticismo, asociado a la naturaleza transicional del proceso y a lo que Vargas (1993:8) denomina las paradojas y ambivalencias que generan los procesos inconclusos de desarrollo democrático. En el caso dominicano esto se expresa en la coexistencia del proceso de reformas con prácticas políticas tradicionales basadas en el clientelismo, las componendas políticas y el tráfico de intereses, así como el carácter aún muy restringido de la participación social y el temor omnipresente a la co-optación política.

Según el Programa Nacional, los *valores fundamentales* de la reforma son: democracia, transparencia, solidaridad, equidad, participación, sostenibilidad, eficiencia, soberanía e interés nacionales. En la descripción del área estratégica de reforma social y desarrollo humano encontramos el concepto de equidad definido como “equidad social y de género” (p.41), junto a la afirmación de que “*la igualdad de gé-*

*nero es, cada vez más, un indicador importante de la equidad de los procesos que se desarrollan*” (p.46). Sin embargo, la revisión documental y las entrevistas realizadas al personal de la Secretaría Ejecutiva dejan claro que, a pesar de algunas iniciativas orientadas hacia las mujeres y/o hacia la promoción de la equidad de género en varios proyectos, en lo fundamental la reforma asume el supuesto de la *neutralidad de género*; es decir, postula principios y procesos de naturaleza supuestamente general o universal que, en la medida en que no discriminan explícitamente a las mujeres, se presumen inclusivos y equitativos.<sup>1</sup> Estas fuentes evidencian que el compromiso general y abstracto con la equidad de género no se acompaña de un compromiso sustantivo, expresado en términos concretos y operativos, que operacionalice de manera efectiva la equidad de género, tanto en los marcos referenciales como al interior de los diferentes proyectos y programas.

---

1 Para una discusión de las maneras en que los sesgos androcéntricos permean los principios y normativas universalistas, particularmente en lo referido al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, ver: Báez, Clara y Denise Paiewonsky. 2000. “Informe de Consultoría sobre la Incorporación del Enfoque de Género al Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil (FOSC)”, INTEC/BID, Santo Domingo (mimeo).

Como se verá más adelante, dicha situación es coherente con la exclusión de los asuntos de mujer/género de los discursos y el accionar del gobierno central y con la marginalización del mecanismo nacional dentro del aparato estatal. A lo anterior se suma el hecho de que muchos de los actores que participan en los procesos de reforma desconocen lo que la incorporación del enfoque de género implica en términos políticos y técnicos —como se deduce, por ejemplo, de las argumentaciones que confunden el *mainstreaming* con la simple participación de las mujeres en dichos procesos. Al mismo tiempo, es indudable que la ausencia de iniciativas importantes en este sentido, tanto por parte del movimiento de mujeres como de las agencias que financian y asesoran los procesos de reforma, también jugaron un papel importante, sobre todo en el período inicial de definición del proceso.

Algunos elementos a destacar al hacer el balance de los primeros años de reforma y modernización son:

1. La naturaleza transicional del período 1996-2000, con la coexistencia de elementos anacrónicos y modernos dentro del Estado y el sistema político;
2. La priorización de las reformas económicas sobre las reformas sociales y las políticas;
3. La relativa apertura hacia la participación de la sociedad civil, que se postula como fundamental para el logro del consenso social y el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad, pero que en los hechos se ve muy limitada por el centralismo estatal, así como por la dispersión organizativa y la debilidad política de este sector;
4. La no adopción de criterios explícitos y operativos de género en el programa de reformas, a pesar del destacado rol financiero y asesor jugado por organismos de Naciones Unidas con un fuerte mandato de *mainstreaming*.

No obstante lo anterior, es innegable que las reformas dieron inicio a cambios importantes en el sistema político, en el Estado y en la relación de éste con la ciudadanía, abriendo nuevas oportunidades al accionar político de la sociedad civil —oportunidades que, hasta el momento, no han sido adecuadamente aprovechadas por los actores interesados en promover la incorporación del enfoque de género a las políticas públicas.

### 3. La Cooperación Internacional

El tema de la mujer y el desarrollo forma parte de la agenda de la mayor parte de las agencias de cooperación (multilaterales, bilaterales y privadas) desde mediados de los años 80. Esta incorporación de la mujer a las agendas de desarrollo jugó un papel de primer orden en el crecimiento y la consolidación institucional de las ONG del área de la mujer durante esa década, contribuyendo a la estructuración del movimiento de mujeres dominicano en su forma actual: como un conjunto de ONG dedicadas mayormente a la implementación de proyectos y la oferta de servicios. Durante la década de los 80 las ONG de todas las áreas se beneficiaron de las nuevas corrientes políticas internacionales que pregonaban la reducción del rol del Estado, así como de la creciente reticencia de las agencias donantes a canalizar fondos de cooperación a través de gobiernos corruptos e ineficaces.

Este fue el período del boom de las ONG en el país, durante el cual crecieron rápidamente tanto en número como en la variedad y la amplitud de actividades realizadas. Pero a comienzos de los 90, y con los procesos de reordenamiento

geo-político global en marcha, los montos de la ayuda internacional empezaron a disminuir, en algunos casos de manera muy significativa. Esto detuvo el crecimiento explosivo experimentado por el sector en la década anterior, al tiempo que incrementó la competencia entre las ONG por el acceso a los fondos.

Entre las consecuencias de esta intensificada competencia hay que notar, por un lado, la creciente profesionalización de las ONG ante las exigencias de mayor eficiencia y mejor rendición de cuentas por parte de las agencias; y, por otro lado, la reducción en sus niveles de autonomía para definir sus propias agendas y prioridades. La reducción de la autonomía de las ONG también se debe vincular al conjunto de procesos verificados en los 90: colapso del bloque socialista y predominio de las ideologías de mercado, cambios en los paradigmas de desarrollo y de democracia, reestructuración de la agenda internacional a partir de las conferencias mundiales de Naciones Unidas, etc. Todo lo anterior condujo al establecimiento de agendas internacionales progresivamente monolíticas en las principales áreas de trabajo de las ONG

y de muchas agencias donantes (mujer, medio ambiente, democracia, pobreza, población, salud, etc.)

Junto a la disminución en los flujos de la cooperación, Canto Chac (2000) identifica las siguientes como las principales tendencias en la cooperación internacional en los años 90 (en relación a la década anterior):

- La cambiante relación entre las agencias donantes y sus gobiernos nacionales, donde la reducción de los recursos privados de las primeras las ha hecho más dependientes de los fondos gubernamentales, lo que implica mayor vulnerabilidad a sus directrices y resulta en una mayor influencia de los gobiernos de países desarrollados en los flujos de la cooperación.
- Los cambios en las orientaciones del desarrollo social, así como en los mecanismos gerenciales y los criterios de evaluación. Actualmente, *“predominan las formas de evaluación centra-*

*das en el ‘impacto social’, con un análisis de costo/beneficio, [diseñados] en función de una perspectiva de desarrollo social en la que el objetivo fundamental es el acceso de la población pobre a los servicios básicos”,* y que requiere objetivar los avances a través de indicadores cuantitativos (Ibid:23-24).

- Los cambios en la gerencia del desarrollo social, que *“en principio contribuye al profesionalismo y habilitación técnica de las OSC [organizaciones de la sociedad civil], pero que es también la ocasión de la incorporación acritica de parámetros organizacionales desarrollados para organizaciones complejas, con objetivos distintos a los de las OSC, que se desenvuelven en entornos diversos”* (Ibid:24).

Aunque referida al sector no gubernamental en su conjunto, la caracterización de Canto Chac describe con acierto el accionar de la cooperación internacional en lo que respecta a las ONG del área de la mujer, sobre todo en el período 1990-96.<sup>2</sup> Partiendo de este contexto general, el análisis del período 1996-1999 revela algunas características particulares, que se describen a continuación.

---

<sup>2</sup> Las consecuencias de estos cambios para la composición, estructuras y funcionamiento de las ONG –y, por ende, del movimiento de mujeres– se analizan más adelante en este capítulo.

- A partir del cambio de gobierno de 1996 y el inicio de los procesos de modernización y reforma del Estado, se ha verificado una creciente reorientación del flujo de la cooperación internacional hacia el sector estatal. En el área de género/mujer esta tendencia se vincula al proceso de fortalecimiento institucional del mecanismo nacional y su adopción de la agenda de Beijing. En este sentido, el otorgamiento de proyectos grandes relativos a la violencia de género a la DGPM (por el UNICEF) y a ONAPLAN (por el BID) ha despertado temores entre algunas ONG del área de la mujer, que entienden que el Estado no debe competir con las ONG en la implementación de proyectos para los cuales éstas disponen del *expertise* técnico y la infraestructura de servicios necesarias.
- El tema de mujer/género sigue ocupando un lugar muy secundario en los portafolios de las agencias más grandes que operan en el país (como el PNUD, BID y AID), aún cuando en algunos casos la proporción de fondos asignados a este tema pueda haberse incrementado ligeramente. Fuera de la cooperación de Naciones Unidas al mecanismo nacional, la mayor parte de este financiamiento se enmarca dentro de la perspectiva de Género en el Desarrollo (GED) —con énfasis en salud reproductiva y proyectos productivos— siendo muy reducido el número de proyectos enfocados en la perspectiva política de la transversalización. En ese sentido, el impacto de la nueva agenda internacional de género gestada en Beijing no ha sido muy significativo. Cabe destacar que la mayoría de las agencias de Naciones Unidas, cuyo mandato institucional es la promoción del *mainstreaming* en absolutamente *todas* sus actividades, no constituyen una excepción ni en lo que respecta a los montos destinados al tema de mujer/género ni en lo que respecta a la transversalización de la perspectiva de género en sus proyectos.<sup>3</sup>
- Donde sí se observa un incremento es en la tendencia a demandar la inclusión de componentes de mujer/género en proyectos de desarrollo de otras áreas de la cooperación (medio am-

<sup>3</sup> Existen diferencias considerables, sin embargo, entre los niveles de transversalización logrados por UNICEF y el FNUAR por un lado, y las demás agencias del sistema de Naciones Unidas, por el otro, probablemente debido a las áreas de trabajo en que se desempeñan estas dos agencias.

biente, salud, etc). Sin embargo, dado el predominio del enfoque GED, en muchos los casos esto se traduce en la simple adición de mujeres a los grupos beneficiarios.

- Otra tendencia, que se observa particularmente entre las bilaterales y multilaterales en la segunda mitad de la década, es la promoción de proyectos de implementación conjunta Estado-ONG. Esto responde a la intención de las agencias de promover la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como al fortalecimiento general de la relación Estado-sociedad civil. Como se verá en lo relativo a los

proyectos de la DGPM sobre violencia de género (ver Estudio de Caso 1), esta política ha impactado significativamente las formas de articulación entre el mecanismo y las ONG y, por ende, entre el mecanismo y el movimiento de mujeres.

El compromiso asumido desde mediados de los 90 por agencias de Naciones Unidas, el BID y otras, de transversalizar la perspectiva de género en sus políticas y proyectos de cooperación, rinde hasta ahora resultados muy modestos.<sup>4</sup> Algunas fuentes atribuyen el bajo nivel de transversalización o *mainstreaming* al retraso que inevitablemente enfrentan las organizaciones complejas para operacionalizar políticas del nivel central al nivel local, incluyendo la necesaria capacitación de personal. El hecho de que agencias de menor tamaño, como Oxfam-UKI, hayan procedido con mayor rapidez y muestren mayores niveles de transversalización, apoya hasta cierto punto este argumento.

Pero las informaciones recabadas por este estudio<sup>5</sup> también indican escaso interés y baja priorización del tema por parte de los responsables locales de las agencias, lo que en parte también explicaría la falta de personal técnicamente capacitado y en núme-

4 Cabe señalar que el mandato de *mainstreaming* o transversalización del enfoque de género de los organismos de Naciones Unidas aprobado en 1997, lo define como "... el proceso de evaluar las implicaciones, para los hombres y para las mujeres, de cualquier acción a ser tomada, incluyendo legislaciones, políticas y programas, en todas las áreas y en todos los niveles. La estrategia procura integrar las necesidades y experiencias de las mujeres, tanto como de los hombres, como una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien en la misma medida y no se perpetue la inequidad. Su fin último es el logro de la equidad de género" (E/1997/L.30, pag.3, párrafo 3) (Traducción nuestra).

5 Véase la monografía "Analysis of the Capacity of the UN-System Agencies to Mainstream Gender into the Dominican Political Agenda" elaborada por Scarlet Soriano en el marco de esta investigación (versión no publicada, disponible a solicitud en el CEG-INTEC).

ro suficiente para implementar las políticas de género. Asimismo, el análisis de los montos de cooperación asignados a la temática mujer/género, en relación a otras temáticas, son indicativas de la importancia política que los tomadores de decisión de las agencias conceden al tema. Compárense, por ejemplo, los US\$ 250,000 aportados por el PNUD en el periodo 96-99 para el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Capacidad Nacional para la Implementación de la Plataforma de Beijing con los US\$ 1,710,425 que la misma agencia aportó para implementar el Protocolo de Montreal sobre medio ambiente, o con los US\$5,000,000 para el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Capacidad

Nacional para la Prevención del Abuso de Drogas. A pesar de lo anterior, el hecho mismo de que estas agencias hayan definido políticas de género indudablemente contribuye a darle mayor relevancia y legitimidad al tema en sectores que hasta hace poco lo obviaban, incluyendo algunas instancias estatales, centros de investigación y ONG de otros sectores. Si hasta mediados de los 90 el trabajo de género/mujer era patrimonio casi exclusivo de las ONG del área de la mujer, en los últimos años se observa una diversificación considerable de los espacios y las actividades que incorporan algún nivel de atención a esta temática, lo que en buena medida es atribuible a los esfuerzos de las agencias.

## 4. El Mecanismo Nacional<sup>6</sup>

Tras su creación en 1984 en respuesta a las demandas del movimiento de mujeres, la Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM) languideció durante 12 años como una agencia gubernamental de tercer rango, con un presupuesto insignificante y una incidencia mínima en las políticas estatales. Las pocas iniciativas de relevancia desarrolladas por la DGPM previo a 1996 –tales como

las propuestas de reforma legal y la propuesta de creación de la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer– surgieron de los proyectos financiados en esta dependencia por el UNICEF. Pero a partir

<sup>6</sup> La versión final de este capítulo se escribió poco después de la creación de la Secretaría de Estado de la Mujer, habiéndose agregado posteriormente algunos de los datos relativos a la SEM y al PLANEG. Por razones obvias el diseño original del estudio no contempló la creación de la SEM entre los procesos políticos a ser examinados.

del cambio de gobierno de 1996, la DGPM inició un importante proceso de transformación que se puede atribuir fundamentalmente a tres factores:

- Primero, el mandato de la Conferencia de Beijing (1995) relativo al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de promoción de la mujer que tendrían a su cargo la implementación de los acuerdos emanados de dicha Conferencia.
- Segundo, y como resultado de lo anterior, el interés de los organismos de Naciones Unidas por patrocinar el desarrollo de los mecanismos nacionales y la asignación de recursos para este fin.
- Tercero, la designación a la cabeza de la DGPM de Gladys Gutiérrez, una dirigente del PLD que, a contrapelo de su partido (históricamente indiferente a las demandas políticas de las mujeres) mantuvo a lo largo de los años una estrecha relación con el movimiento y sus demandas. Esto se tradujo en un fuerte compromiso político con el desarrollo del mecanismo y su capacidad para llevar a cabo el proceso de mainstreaming.

Menos de un año después de iniciada su gestión, la DGPM se había constituido en el principal actor político en asuntos de la mujer a nivel nacional, papel que durante años le había correspondido a la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer (CONGAM). Para 1999, la DGPM había obtenido rango ministerial, pasando a constituirse en Secretaría de Estado de la Mujer (SEM). A pesar de los avances, el renovado mecanismo nacional aún dista mucho de alcanzar su objetivo de convertirse en instancia promotora, coordinadora y supervisora del proceso de mainstreaming de género en el sector público. Marginado del resto del aparato estatal, sin apoyo político del partido de gobierno y débilmente vinculado a un movimiento de mujeres cada vez más disperso, el mecanismo nacional se asemeja más a una ONG con respaldo financiero de Naciones Unidas que a una instancia gubernamental.

El Plan de Acción de la nueva DGPM —apresuradamente elaborado en los primeros meses de la nueva administración— presentó una propuesta programática basada enteramente en las prioridades estratégicas emanadas de la Conferencia de Beijing. Siguiendo el mandato de la Conferencia —y la agenda de las agencias financiadoras— su primera prioridad fue su propio

desarrollo y fortalecimiento institucional, con el fin de habilitarse para la misión de diseñar y gerenciar los procesos de mainstreaming de género en el sector público. Dado el estado calamitoso de la DGPM en el período pre-1996, este desarrollo institucional se centró inicialmente en las áreas de personal, capacidades gerenciales y de planificación, e infraestructura física y operativa. En poco tiempo se constituyó un nuevo equipo de trabajo, con personal mejor capacitado y motivado, proveniente en gran parte de las ONG del área de la mujer; la agencia se trasladó a un local más amplio y mejor equipado; y los sistemas administrativos, gerenciales y de planificación fueron mejorados. En comparación con el período pre-1996, la DGPM logró en poco tiempo avances institucionales importantes, sobre todo en lo que respecta a la contratación de personal técnico calificado y la definición e implementación de planes de trabajo. Pero persisten muchos de los problemas que caracterizan las burocracias estatales en el país: asignación de puestos directivos en base a criterios políticos, debilidades gerenciales, ineficiencia operativa, etc.

La segunda prioridad establecida por el Plan de Acción fue la definición e imple-

mentación de una política pública en torno a la violencia de género, como seguimiento a la recién aprobada Ley 24-97 (ver el Estudio de Caso 1). Las acciones en esta área, a realizarse en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y con otras instancias gubernamentales, incluían el establecimiento de destacamentos policiales y de instancias judiciales especializadas para la atención de estos casos, la capacitación de personal estatal y campañas de sensibilización pública. Otra área prioritaria donde se han logrado avances sustanciales es la del seguimiento a las convenciones y acuerdos internacionales, incluyendo la elaboración de informes periódicos a los organismos competentes de Naciones Unidas, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil. Entre los proyectos desarrollados en el período 1997-99 también se cuentan la realización de diagnósticos sectoriales del nivel de incorporación del enfoque de género en la reforma y modernización del Estado y la creación de un banco de datos con indicadores de género.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> El hecho de que este banco de datos haya sido organizado por la DGPM y no por la Oficina Nacional de Estadísticas es indicativo de las limitaciones que enfrenta el mecanismo nacional para impulsar aún pequeñas iniciativas de mainstreaming a nivel sectorial.

El fortalecimiento institucional fue, sin duda, la prioridad fundamental de la DGPM en el período 1996-2000 y la que cosechó los mayores éxitos. Para mediados de 1999 la agencia había logrado el rango ministerial,<sup>8</sup> había reemplazado el deficiente Plan de Acción del 1996 con un nuevo y mejorado *Plan Estratégico 1999-2001*, que articulaba claramente los objetivos del mainstreaming, y había iniciado la elaboración del Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG). Fruto de un amplio programa de consultas con instituciones del sector público y de la sociedad civil, el PLANEG está llamado a ser el programa-guía para la incorporación del enfoque de género a las políticas públicas en los próximos años.

Como se indicó anteriormente, la reestructuración del mecanismo nacional fue en gran medida producto de factores externos, incluyendo la disponibilidad de fondos internacionales para la implementación de los Acuerdos de Beijing. Los dos grandes proyectos ejecutados en el período 1996-2000 —el de violencia de género financia-

do por UNICEF y el de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Implementación de la Plataforma de Beijing, financiado por PNUD/FNUAP— responden, por tanto, a las agendas de los organismos internacionales, no a un mandato gubernamental o a una política de Estado. El mecanismo nacional no ha contado nunca ni con un mandato claro ni con un compromiso político real del Estado dominicano, y no hay por ahora indicios de que su nuevo rango ministerial variará significativamente esta situación. Tanto la creación de la DGPM en 1984 como la de la SEM en 1999 fueron producto de promesas electorales hechas por políticos que, casi sin excepción, conciben a las mujeres como uno de tantos grupos sociales a los que hay que hacer pequeñas concesiones en tiempos de campaña. Es la actitud que cabría esperar de una clase política cuyos discursos de género, casi sin excepción, siguen siendo muy convencionales, y que en el mejor de los casos tiende a ver a las mujeres como un grupo vulnerable al que ocasionalmente hay que otorgar protecciones especiales.

En lo que respecta a la DGPM/SEM, lo anterior se ha traducido en su marginación sistemática de las esferas de toma de decisiones y de definición de políticas, aún de

<sup>8</sup> La Ley No. 8699 que crea la Secretaría de Estado de la Mujer fue aprobada por el Congreso en marzo y promulgada por el Poder Ejecutivo el 11 de agosto de 1999.

aquellas que conciernen de manera más obvia a las mujeres.<sup>9</sup> A lo largo de su historia, las autoridades gubernamentales la han asumido fundamentalmente como una instancia de asistencia social para las mujeres, llegando al punto de asignarle tareas como la distribución de alimentos, el auxilio a poblaciones damnificadas y demás.

Como cabría esperar, la marginación del mecanismo nacional del resto del aparato estatal se expresa de manera dramática en lo que respecta a su presupuesto. Previo a 1996, la asignación presupuestaria de la DGPM rondaba los RD\$2 millones anuales, ascendiendo a RD\$3.4 millones en el último presupuesto balaguerista, sumas todas absurdamente bajas. El primer presupuesto peledéista, de 1997, consignó la suma de RD\$47 millones, de los que efectivamente se entregaron sólo RD\$6.4 millones, apenas suficiente para cubrir los gastos de personal. La desprotección económica del mecanismo se evidencia con mayor claridad si consideramos que la asignación del 1997 representaba apenas el 0.05% del presupuesto total de la Secretaría Administrativa de la Presidencia (a la que estaba adscrita la DGPM), si bien esta cifra representaba un incremento en relación a 1994, cuando sólo representaba el 0.01% del presupuesto de dicho ministe-

rio.<sup>10</sup> La situación presupuestaria mejoró muy poco a lo largo del período: en el año 2000, al mecanismo nacional, ahora constituido en Secretaría de Estado de la Mujer, se le asignó un presupuesto nominal de RD \$55 millones, de los que sólo se ejecutaron RD \$17 millones.

Lo anterior ilustra con claridad los niveles de dependencia económica del mecanismo en los fondos externos de financiamiento de proyectos. Además de la cuestión de la autonomía, que se examinará más abajo, esta dependencia tiene implicaciones serias para la sostenibilidad tanto del mecanismo en sí como de la política de mainstreaming que está llamado a impulsar. En el período 1996-2000, el compromiso personal de la directora de la DGPM con la política de mainstreaming, junto a la disponibilidad de financiamientos externos, han compensado en alguna medida la indiferencia estatal. Pero es evidente que, sin

---

9 Uno de tantos ejemplos en este sentido fue la no inclusión de la DGPM en la delegación oficial dominicana a la Conferencia de Cairo + 5, a pesar de haber jugado ésta un rol importante en el seguimiento de dicha conferencia y, curiosamente, a pesar de que la delegación oficial, acogiéndose a las pautas de la ONU, incluyera representantes de ONG del área de la mujer.

10 Las cifras citadas provienen de la DGPM/SEM y de los *Informes de Ejecución Presupuestaria* para 1994, 1995, 1996 y 1997 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

un compromiso de Estado que institucionalice las políticas de género, la sostenibilidad tanto política como económica de los esfuerzos desarrollados en este período queda en entredicho.

La propuesta de elevación de la DGPM al rango ministerial parte justamente del supuesto de que el establecimiento de una Secretaría de Estado de la Mujer traería consigo un mayor compromiso gubernamental con la política de género, presupuestos más altos, mayor acceso a las esferas de toma de decisiones y un estatuto institucional menos vulnerable a los caprichos de gobiernos futuros. Cabe señalar, sin embargo, que ninguna de las informantes consultadas a este respecto se mostró confiada en que la obtención del rango ministerial resolvería, por sí sólo, estos problemas. En el período 1996-2000 los esfuerzos de la DGPM se orientaron a crear las condiciones mínimas necesarias para iniciar el proceso de mainstreaming —por eso el énfasis en el desarrollo de las capacidades institucionales y la elaboración del PLANEG, éste último la pieza clave de todo el proceso. Pero más que simples incrementos presupuestarios, la puesta en marcha del PLANEG demanda un compromiso político de bastante envergadura por parte del gobierno central, dado que la DGPM/SEM

está llamada a ser una instancia de diseño y coordinación de políticas a ser implementadas mayormente a través de otras instancias del sector público. Por tanto, la creación de la SEM y la consecuente posibilidad de mayores asignaciones presupuestarias por parte del Estado son sólo un primer paso en el proceso de mainstreaming, cuyas perspectivas futuras permanecen aún inciertas.

---

#### *4.1 La cuestión de la autonomía*

---

Como se señaló anteriormente, además del problema de sostenibilidad a mediano y largo plazos, la dependencia en fondos externos también genera dificultades inmediatas en lo referido a la autonomía del mecanismo nacional para definir su agenda. Dado que la mayor parte del financiamiento del mecanismo proviene de agencias de Naciones Unidas, cuyos proyectos responden a mandatos institucionales muy específicos centrados en la implementación de la Plataforma de Beijing, la agenda de la DGPM/SEM en el período 1996-2000 ha estado casi exclusivamente centrada en las áreas definidas como prioritarias por la agenda internacional de género. Por su propia na-

turalidad, sin embargo, las agendas internacionales —incluyendo la Plataforma de Beijing— establecen pautas de carácter bastante general, donde no tienen cabida las especificidades propias de cada país. En una situación de dependencia económica casi absoluta en estos proyectos, está claro que la flexibilidad y los márgenes de libertad para fijar agendas propias, definidas a partir de condiciones y necesidades locales, quedan muy restringidos.

Dos ejemplos ilustran las dificultades que genera esta situación. El primero se refiere a la poca capacidad del mecanismo nacional para enfrentar de manera más efectiva su exclusión institucional —así como la exclusión del enfoque de género— de los procesos de reforma y modernización del Estado. Esta preocupación fue externada tanto por observadoras externas como por técnicas de la propia DGPM/SEM, quienes argumentaron que una institución dedicada casi por completo a la implementación de proyectos de cooperación internacional, cuyos renglones de actividad han sido minuciosamente predefinidos, no dispone de los recursos humanos y financieros necesarios para emprender la transversalización del enfoque de género en los procesos de la reforma.

El segundo ejemplo se refiere a la trayectoria del mecanismo en lo concerniente al tema del tráfico de mujeres para fines de explotación sexual, en torno al cual se emprendieron desde la DGPM algunas iniciativas en el período 1996-98 que nunca prosperaron (ver el Estudio de Caso 3). El tráfico de mujeres es un buen ejemplo de un tema que, aunque de importancia fundamental en determinados contextos nacionales, como el dominicano, no está lo suficientemente generalizado como para recibir atención particular en la Plataforma de Beijing. En consecuencia, el tema no figura entre las áreas prioritarias de las agencias de Naciones Unidas o de otras que definen sus agendas en función de la Plataforma.

Varios elementos se deben tomar en cuenta al analizar esta situación, empezando por la marginación económica del mecanismo por parte del gobierno central, lo que le impide disponer de recursos propios para hacer frente a prioridades coyunturales o específicas al ámbito local.

También hay que considerar la capacidad institucional de la DGPM/SEM para gestionar eficientemente la búsqueda de recursos internacionales adicionales, que para el tema del tráfico de mujeres proba-

blemente se podrían obtener. Sin embargo, dadas las realidades políticas y financieras que enfrentan los mecanismos de la mujer en la mayoría de países subdesarrollados, parece indiscutible que la política de otorgar los fondos de cooperación en base a agendas predefinidas, donde no hay espacio para la consideración de temáticas locales específicas, limita significativamente la flexibilidad y los ámbitos de acción de los mecanismos.

Si la incorporación del enfoque de género a los procesos de reforma y modernización del Estado hubiese formado parte de la agenda internacional de género, el mecanismo nacional estaría indudablemente dedicando mayores esfuerzos a este fin. Pero dado que la estrategia actual de las agencias es el fortalecimiento institucional de los mecanismos nacionales, a fin de habilitarlos para la tarea *posterior* de mainstreaming, el resultado en el caso dominicano es un desfase estratégico evidente. Esto así porque el período crítico para incidir en los procesos de reforma —en el diseño de políticas, en la definición de los cambios institucionales, en la negociación de reformas legales— ya está en curso, por lo que el desfase supone la pérdida de una importante ventana de oportunidad.

---

## 4.2 Relación con la sociedad civil

---

El hecho de que la reestructuración y fortalecimiento de la DGPM coincidiera con un período de declinación organizativa y política del movimiento de mujeres ha tenido grandes implicaciones, tanto para el movimiento como para el mecanismo estatal. A lo largo de los años, el vínculo entre ambos ha sido significativo: el movimiento jugó un papel importante en la creación de la DGPM en el año 1984, siendo ésta una de sus primeras demandas políticas en ser respondidas por el Estado. La propuesta de crear una Coordinadora de ONG del Área de la Mujer en 1989 surgió del proyecto DGPM-UNICEF y durante algún tiempo ambas entidades colaboraron en la promoción de las reformas legales. De igual manera, la creación de una Secretaría de Estado de la Mujer fue una demanda política del movimiento durante toda la década del 90. En la actualidad, una parte importante del personal técnico del mecanismo nacional proviene de las ONG del área de la mujer, con las que siguen compartiendo enfoques, estilos de trabajo y lealtades personales. En efecto, sin este acceso a los recursos humanos de las ONG —incluyendo la formación profesional, la experiencia laboral, los contac-

tos institucionales y otros recursos— la capacidad actual del mecanismo nacional para implementar proyectos en el área de género/mujer sería mucho menor.

Por otro lado, vistas las ideologías de género prevalecientes en la clase política dominicana, no hay duda de que el desarrollo del mecanismo nacional y la creciente legitimidad de la temática de género son en buena medida fruto de los esfuerzos del movimiento de mujeres a lo largo de los años (junto a las presiones más recientes provenientes del ámbito internacional, como se indicó anteriormente).

El reconocimiento de esta trayectoria histórica permea las iniciativas de acercamiento y coordinación promovidas por la actual dirección del mecanismo, que de forma sistemática ha convocado a las ONG de mujeres a participar en las actividades de la DGPM, incluyendo el seguimiento a los acuerdos internacionales, la implementación conjunta de proyectos, el diseño del PLANEG y la propuesta de creación de la SEM. En respuesta, muchas ONG han establecido vínculos de trabajo con el mecanismo oficial, particularmente en el área de violencia de género, si bien esta colaboración se centra más en la implementación conjunta de proyectos que

en el accionar político, cuya responsabilidad las ONG siguen delegando fundamentalmente en la CONGAM.

La CONGAM continúa ostentando en lo formal la representación política del movimiento, si bien su progresivo debilitamiento político y organizativo le ha impedido articular una estrategia política coherente de cara al renovado mecanismo nacional. Aunque las dos instancias han colaborado en algunas actividades —como la elaboración de la propuesta de creación de la Secretaría de Estado de la Mujer y el cabildeo congressional de la misma— estas colaboraciones tienen un carácter coyuntural, en tanto ninguna de las dos partes parecen tener una estrategia de relacionamiento clara y de largo plazo.

El hecho de que las ONG sigan delegando la responsabilidad por el relacionamiento político con el Estado en una CONGAM cada vez menos capaz de cumplir este rol podría interpretarse como señal de que éstas no reconocen la importancia estratégica de dicho relacionamiento. Es decir, vista la trayectoria histórica del mecanismo, su vulnerabilidad actual y la magnitud del desafío que tiene por delante, está claro que las posibilidades de la DGPM/SEM de impulsar

exitosamente sus objetivos de mainstreaming dependerán en gran medida de la capacidad de movilización social y política del movimiento de mujeres. Pero hasta ahora, en lugar de tratar de promover un mayor apoyo y reconocimiento políticos para el mecanismo y para el rol que está llamado a cumplir, muchas ONG parecen estar más interesadas en el apoyo que *ellas* pueden recibir de la DGPM/SEM, sobre todo en la implementación conjunta de proyectos.

Más allá de la debilidad de la CONGAM y de la ausencia de estrategias claras de relacionamiento, hay otros factores que obstaculizan la vinculación entre los dos sectores. El primero es la tradicional desconfianza de las ONG frente a las instancias estatales y el temor a verse involucradas en asuntos político-partidarios. En el contexto político dominicano, donde los intereses del Estado no se deslindan claramente de los del partido gobernante, el miedo a la manipulación y a la co-optación políticas es inevitable. Aunque no siempre se plantea de manera explícita, el temor a que la colaboración con el Estado conduzca a prácticas clientelares (o pueda ser interpretada en estos términos) sigue siendo muy fuerte.

El tercer obstáculo, y quizás el más importante, es la desconfianza que entre muchas activistas del movimiento ha generado el rápido desarrollo de una DGPM que, ante el declive de la CONGAM, ha venido a suplantar a ésta como entidad líder en el área de la mujer.

El ascenso de la DGPM/SEM ha desplazado el centro de gravedad político del movimiento, ha causado una importante migración laboral —en las que las ONG han perdido algunos de sus mejores cuadros— y la ha posicionado como un adversario formidable en la competencia por los fondos internacionales de cooperación.

En relación a ésto último, llama la atención que durante las reuniones de consulta para el diseño de la Secretaría de la Mujer, muchas de las ONG participantes insistieran en que el rol de la SEM debía ser exclusivamente el de coordinador/rector del proceso de mainstreaming, excluyendo por completo la implementación de proyectos, de lo que seguirían ocupándose las ONG. Aunque hay razones de peso a favor de este diseño, no hay duda que el temor al desplazamiento de los fondos de cooperación gravitó de manera importante en la posición de las ONG.

---

### 4.3 Conclusión

---

Al concluir el período de gobierno del PLD, las perspectivas futuras del mecanismo nacional permanecen inciertas. Por un lado, en términos generales el mecanismo ha alcanzado sus tres grandes metas para el cuatrenio:

1. Desarrollo y fortalecimiento institucional, hasta convertirse en Secretaría de Estado;
2. La puesta en marcha de una política pública intersectorial contra la violencia de género; y,
3. La elaboración de un proyecto global de transversalización del enfoque de género en el sector público, el PLANEG, cuya puesta en marcha deberá esperar el próximo período de gobierno.

Por otro lado, cada uno de estos avances constituyen apenas el inicio de procesos de mucho más largo plazo, que deberán ser desarrollados, consolidados y ampliados en los próximos años. Frente a estos retos encontramos una Secretaría de Estado de la Mujer económica-

mente dependiente de la ayuda internacional y con debilidades institucionales todavía evidentes; una clase dirigente sin la visión y sin el compromiso político necesarios para emprender una verdadera democratización de género desde el Estado; y un movimiento de mujeres tan débil y disperso que difícilmente se pueda convertir en sostén y salvaguarda de los procesos en marcha.

El mandato de mainstreaming de Beijing descansa en el supuesto de una *estrategia triangulada*, en la que el Estado deberá responder progresivamente a las presiones combinadas de la agenda internacional de género (desde arriba) y de la sociedad civil (desde abajo).

Desde esta perspectiva, el mecanismo nacional tendrá posibilidad de sustentación real en la medida en que exista un movimiento de mujeres capaz de presionar de manera efectiva al Estado para que dé cumplimiento al Plan Nacional de Equidad de Género. Pero por razones que se analizarán en la próxima sección, el movimiento de mujeres ni cuenta ya con las capacidades políticas que una vez tuvo, ni ha manifestado vocación por asumir el rol que le asigna la estrategia triangulada.

Al riesgo inmediato que representa un cambio de gobierno en un contexto de débil institucionalidad estatal —en el que los avances de un período pueden ser rápidamente revertidos en el próximo— se suma el problema más general de que desde la sociedad civil no se vislumbran actores con capacidad y con vocación de exigirle al Estado una ren-

dición de cuentas en materia de política de género. Las fases de definición y diseño del PLANEG son las partes más sencillas del proceso de mainstreaming y las únicas que se pueden realizar al margen del resto del Estado; el verdadero desafío será la fase de implementación y ésta deberá esperar las ejecutorias del próximo gobierno.

## 5. El Movimiento de Mujeres<sup>11</sup>

En el espacio de poco más de un año —a partir del mes de agosto de 1996— ocurrieron tres de los eventos más significativos de la década para el movimiento de mujeres dominicano:

1. Se inicia el desarrollo institucional de un mecanismo nacional con vocación de transformarse en Secretaría de Estado de la Mujer e incidir de manera directa en las políticas sectoriales;

2. Se aprueba el paquete de reformas legislativas más importante para las mujeres dominicanas desde la obtención del sufragio, y en torno a estas reformas se desarrolla el primer proceso intersectorial de implementación de una política pública; y, paradójicamente,

3. La instancia de representación colectiva del movimiento, la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer (CONGAM), entra en una etapa de debilitamiento organizativo y político, que progresivamente deja al movimiento de mujeres carentes de un mecanismo eficaz de representación y de liderazgo para la acción política.

---

<sup>11</sup> Algunas porciones de esta sección han aparecido en forma modificada en trabajos anteriores de la autora, particularmente el capítulo 3 (“Movimiento de Mujeres y Sociedad Civil”) del Informe de Consultoría BID-FOSC, “Recomendaciones para Incorporar la Perspectiva de Género al Programa FOSC”, Denise Paiewonsky y Clara Báez, Santo Domingo, 2000.

Estos tres eventos tienen lugar en un contexto de cambios a nivel nacional e internacional que, al abrir nuevas oportunidades y espacios para el accionar político, plantean al movimiento el desafío de redefinir sus estrategias. A nivel internacional, el imperativo post-Beijing de incidir en las políticas públicas —y su corolario estratégico, la triangulación de esfuerzos entre los movimientos nacionales de mujeres, las instancias estatales y las agencias internacionales de cooperación— se empieza a manifestar en los planes y programas de las agencias de cooperación y en la agenda del movimiento internacional de mujeres. A nivel nacional, el fin del régimen balaguerista y el inicio del proceso de modernización y reforma del Estado abre la puerta a transformaciones políticas e institucionales. Las oportunidades y riesgos que acompañan estos cambios, sumado a la profundización de su propia crisis interna, demandan del movimiento una readecuación de sus estructuras organizativas, de sus agendas y estrategias políticas, a fin de incrementar —o al menos preservar— su capacidad de incidencia en el ámbito público. Pero justamente lo contrario ocurrió y la década llegó a su fin sin que se vislumbraran salidas al estancamiento político que caracterizó al movimiento después del 1996.

Partiendo de las premisas de la estrategia triangulada, asumimos que la capacidad política y organizativa del movimiento de mujeres es una condición necesaria —aunque no suficiente— para el desarrollo eficaz de los procesos de transversalización de género en el Estado. Por esta razón, las características del movimiento, sus potencialidades y limitaciones para el accionar político, y los factores que condicionan su dinámica actual constituyen variables de interés fundamental. En este capítulo se describe el contexto de surgimiento del movimiento a finales de los años 70, su consolidación institucional y desarrollo político en los 80, su trayectoria ambivalente en los años 90. Este ejercicio histórico nos permite identificar y dimensionar factores relevantes para el análisis de su desempeño en relación a los tres casos del estudio, su situación actual y sus perspectivas futuras.

---

### ***5.1 Algunas precisiones conceptuales***

---

El uso del término “movimiento de mujeres” en este informe no es todo lo riguroso que debiera ser. Esto refleja las complejidades y desacuerdos conceptuales que ro-

dean su uso, siendo utilizado indistintamente para referirse a fenómenos diversos: un movimiento social, un conjunto de ONG (a veces muy diferentes entre sí), una filosofía política, o una combinación de lo anterior. A esto se suma la distinción nunca del todo resuelta entre “el movimiento popular de mujeres” y el “movimiento feminista”, supuesto coto exclusivo de mujeres de clase media.

Si bien una discusión a fondo de estos asuntos excede el ámbito del presente estudio, es conveniente puntualizar brevemente algunos conceptos.

En el sentido sociológico del término, los movimientos sociales son *entidades no estructuradas*, sumergidas en las redes sociales de la cotidianidad, que sólo se hacen visibles cuando se involucran en conflictos de la vida pública. Estos fenómenos colectivos “*constituyen intentos fundados en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de acción social e influir en sus consecuencias*” (Klandermans, citado por Aguilar, 1997:15). Melucci (1991) los caracteriza como *procesos* por medio de los cuales actores sociales crean nuevos significados y se involucran en negociaciones políticas y toma de decisiones. Los

movimientos surgen de manera espontánea, son altamente mutables y siguen guiones propios (Gunder Frank y Fuentes, 1989:21).

Los movimientos sociales requieren “*organizaciones altamente flexibles, adaptables, no autoritarias, que canalicen su poder social para la consecución de objetivos sociales que no pueden ser logrados por medios espontáneos*” (Ibid:26).

Según estos autores, *las organizaciones muy estructuradas tienden a debilitar los movimientos, en tanto la institucionalización los mata*. El grado y el tipo de estructuración requerido por los movimientos sociales ha sido ampliamente analizado por Melucci (1985, 1991), quien plantea que éstos no pueden sobrevivir sin algún tipo de representación política, proponiendo el concepto de “*espacios públicos intermedios*”, cuya función no es, a su juicio, institucionalizar los movimientos “*...sino lograr que la sociedad escuche sus mensajes y traducir estos mensajes en decisiones políticas, al tiempo de preservar la autonomía del movimiento*” (1985:815). Las ONG parecen constituir la expresión más frecuente de estos espacios públicos intermedios.

Siguiendo a Kuechler y Dalton,<sup>12</sup> Aguilar et al. (1997) proponen que los movimientos sociales están constituidos por tres elementos:

1. Un núcleo de activistas con creencias e intereses compartidos, que proporciona el marco ideológico en torno al cual se desarrolla el movimiento;
2. Una base social más amplia y diversa de simpatizantes, que comparten los objetivos fundamentales del movimiento sin llegar a constituirse en participantes activos;
3. Las organizaciones que se generan al interior del movimiento, así como otras que lo apoyan desde fuera y/o persiguen objetivos similares.

En esta perspectiva, los elementos esenciales del movimiento lo constituyen el núcleo de activistas y sus valores compartidos, en tanto las organizaciones tienen una importancia secundaria.

Este esbozo conceptual proporciona un referente útil para analizar la trayectoria de lo que, por razones de conveniencia, seguiremos llamando el movimiento de mujeres en la República Do-

minicana. Tomando como criterio clasificador el grado de institucionalización del movimiento a lo largo de los años, podemos diferenciar varios períodos o fases que, sin pretender dar cuenta con exactitud del comportamiento de un fenómeno social tan complejo, permite caracterizar a rasgos muy generales su evolución. Así, podemos identificar cuatro etapas:

- Finales de los 70 a mediados de los 80: fase inicial de surgimiento y movilización, con una base organizativa incipiente y relativamente poco estructurada.
- 1985-90: fase de ONG-ización del movimiento, caracterizada por el surgimiento de un gran número de ONG y la institucionalización (o desaparición) de organizaciones previamente poco estructuradas.
- 1990-96: consolidación institucional de las ONG; desarrollo del proyecto

---

12 Manfred Kuechler y Russel J. Dalton. 1992. "Los nuevos movimientos sociales y el orden político, o la posibilidad de que los cambios producidos preparen una estabilidad a largo plazo". En: Kuechler y Dalton (Comp.), *Los Nuevos Movimientos Sociales*. Edicions Alfons el Magnanim, Valencia.

de articulación política del movimiento (la CONGAM).

- 1996-al presente: fase de desarticulación política del movimiento y de inicio de la institucionalización del trabajo de género a nivel estatal.

En las secciones siguientes abordaremos de modo más detallado la evolución del movimiento de mujeres a través de estas fases, haciendo hincapié en los cambios estructurales que se verifican en las organizaciones y la manera en que estos cambios condicionan las características y el accionar del movimiento hasta el presente.

---

## *5.2 El contexto de surgimiento*

---

En República Dominicana, como en otros países de la región, el movimiento de mujeres surge a finales de los años 70-comienzos de los 80, con una mayoría de sus militantes provenientes de la izquierda. Su etapa definitoria en términos ideológicos y organizativos coincide con la crisis económica de los 80 y los efectos de las políticas de ajuste estructural, que conducen a un aumento abrupto de la pobreza y un deterioro general de las condiciones de

vida. Estos dos elementos condicionaron algunos rasgos originarios importantes, que siguen teniendo vigencia en la actualidad.

Desde sus orígenes en la izquierda, el incipiente movimiento se gesta en una actitud de confrontación al sistema, asumiendo una lógica antagónica hacia las instancias de poder. Esto obedece, por un lado, a la naturaleza tradicionalmente cerrada, autoritaria y corrupta del sistema político dominicano, que hacía imposible la participación y la interlocución con el poder político; y, por otro, a la asunción temprana de una orientación política-estratégica hacia la subversión “desde abajo”, cuyo accionar privilegia el trabajo popular con las bases. Aunque muchas activistas abandonaron los partidos de izquierda al ingresar al movimiento —y dieron particular importancia a la cuestión de su autonomía frente a éstos— el compromiso político con los excluidos y las estrategias políticas de la izquierda continuaron orientando su accionar. De esta manera en República Dominicana, como en toda Latinoamérica, la corriente mayoritaria del movimiento asumió una visión de transformación total del sistema vía la movilización de los sectores oprimidos, en cuyas luchas debía insertarse el reclamo feminista de igualdad.

Para entonces ya existían en el país las llamadas “ONG de educación popular” que servirían de modelo a las organizaciones de mujeres. Estas ONG estaban vinculadas a los partidos de izquierda y organizadas con la misión de servir de instrumento o canal para el empoderamiento de los sectores populares y rurales. Sin identidad propia como sujeto social, estas ONG populares se percibían como intermediarias o representantes de los intereses de los grupos sociales excluidos y como canalizadoras de los recursos de cooperación destinados a ellas.

Hasta mediados de los años 80 fueron pocas las ONG de mujeres surgidas del movimiento mismo —CIPAF es una excepción importante en este sentido, como en otros— siendo más frecuentes los colectivos y los espacios de mujeres creados al interior de las ONG de educación popular, como CEDEE o CEPAE (además de las organizaciones populares de mujeres, las partidarias, los círculos de estudio, etc.)

Estos son los años de mayor diversidad en las modalidades organizativas del movimiento y son también los que mejor se corresponden con la caracterización sociológica de los movimientos sociales: una movilización social rela-

tivamente amplia, con estructuras flexibles, centrada en identidades y valores compartidos, que se difunde mayormente a través de redes informales.

Muchas de las organizaciones existentes funcionaban de manera similar a los “espacios públicos intermedios” descritos por Melucci, proporcionando al movimiento mecanismos medianamente estructurados para la toma de decisiones y la representación, en los que los nuevos valores y prácticas desarrolladas en la cotidianidad podían ser expresadas al margen de las instituciones políticas formales, al tiempo de preservar las identidades individuales y colectivas que constituyen su esencia (Melucci, 1991:17). En mayor o menor medida, las organizaciones funcionaban como redes organizacionales de apoyo al movimiento, comprometidas con impulsar los objetivos colectivos de éste conjuntamente con sus agendas propias. Un elemento importante en esta configuración inicial fue la proveniencia de los fondos y la naturaleza de la relación con las organizaciones donantes, predominando el financiamiento de agencias privadas (mayormente europeas) muchas de ellas pequeñas, que ejercían niveles relativamente bajos de control sobre las organizaciones beneficiarias.

La proveniencia popular y/o de izquierdas de muchas activistas y su orientación político-estratégica hacia el trabajo con las bases contribuyeron a marcar desde el comienzo el énfasis del movimiento en las “necesidades prácticas de género”, más que en las “necesidades estratégicas de género”\*. Reforzada por los efectos devastadores de la crisis económica de los 80 sobre la población femenina pobre, esta orientación resultó ser idealmente compatible con el modelo institucional de la ONG de desarrollo, ya que una vez establecida la prioridad de las necesidades “prácticas”, las agendas de las organizaciones de mujeres se insertaron más fácilmente en las de las agencias internacionales de cooperación. Recuérdesse que hacia mediados de los 80 empiezan a aumentar los fondos interna-

---

(\*) Necesidades prácticas: se refiere a aspectos de la vida cotidiana relacionados con la supervivencia familiar y comunitaria (salud, agua potable, empleo, etc.), cuya responsabilidad con frecuencia se asigna a las mujeres en la división sexual del trabajo. Intereses estratégicos: se refiere a los factores que determinan y mantienen la subordinación social de las mujeres, como son las ideologías y los roles de género, y las formas institucionalizadas de discriminación.

13 Aunque el modelo de institucionalización favorecía la integración de las ONG de mujeres al sistema internacional de cooperación al desarrollo y su énfasis en las “necesidades prácticas”, de ninguna manera lo determinaba con exclusividad. El mejor ejemplo en este sentido lo constituye el caso del CIPAF, que nunca asumió el enfoque estratégico “hacia abajo”, centrando su trabajo en los intereses estratégicos del feminismo y en la proyección de los mismos hacia la agenda pública.

cionales dirigidos a paliar los efectos del ajuste estructural, canalizados cada vez en mayor proporción a través del sector no gubernamental. Esta conjunción de factores contextuales marcaría la tendencia hacia la rápida ONG-ización del movimiento en la segunda mitad de los 80, que todavía hoy constituye su rasgo definitorio.<sup>13</sup>

---

### ***5.3 Desarrollo y consolidación institucional***

---

Al hablar de la ONG-ización del movimiento nos referimos tanto al proceso *cuantitativo* de crecimiento del número de nuevas instituciones —o grupos previamente poco estructurados que en la segunda mitad de los 80 se institucionalizaron— como a los cambios *cualitativos* que dicho proceso implicó. En pocos años, estos cambios cualitativos se evidenciarían en las orientaciones laborales, formas de funcionamiento, identidades y roles de las organizaciones de mujeres. Un condicionante importante en este sentido fueron las nuevas tendencias de la cooperación internacional (ver acápite 3), incluyendo la creciente importancia otorgada a las mujeres en los procesos de desarrollo, junto con la política de compensar los efectos de los ajustes estructurales.

Es así como en la segunda parte de la década entran a escena las grandes agencias bilaterales, cuyas donaciones se condicionan y se centran más en la prestación de servicios a la población pobre. Se observa asimismo un giro en las orientaciones y el accionar de las agencias –incluyendo las privadas– que empiezan a demandar sistemas de gestión y evaluación más rígidos.

En este período la mayor parte de las ONG del área de la mujer (tanto de las pre-existentes como de las nuevas) pasan a concentrar sus esfuerzos en la prestación de servicios y en la implementación de proyectos de desarrollo, a los que se integraba el elemento de género de diversas maneras y en diferentes grados. La recalificación de fondos de desarrollo hacia las ONG en el contexto de la crisis económica de los 80 articuló al sector de manera directa al sistema internacional de cooperación al desarrollo, situación que perdura en la actualidad.

El fortalecimiento económico producto de los nuevos flujos de financiamiento se acompañó de intensos procesos de institucionalización/profesionalización en respuesta a las demandas de las agencias, que exigían mayores niveles de eficiencia operativa y de transparencia en el manejo de los fon-

dos. En consecuencia, los niveles de autonomía de las ONG se redujeron, el trabajo voluntario pasó a ser asalariado a medida que las activistas se convertían en empleadas, las instituciones se burocratizaron progresivamente y los niveles anteriores de flexibilidad en el apoyo/acompañamiento al movimiento de mujeres dió paso a una dedicación mucho mayor a implementar y administrar proyectos propios. En este sentido cabe el cuestionamiento de si el sistema de cooperación al desarrollo centrado en la implementación de proyectos tiende involuntariamente a desestimular las articulaciones horizontales *entre* las ONG, dado que su propia naturaleza estructural y funcional tiende a promover la acción individual de las ONG y las articulaciones verticales entre agencias-ONG-grupos beneficiarios.

Los procesos de institucionalización iniciados en la segunda parte de los 80 llegaron a su apogeo a comienzos de los 90, cuando el “boom” de las ONG dió paso al “boom” de las consultorías técnicas para dotar al sector de nuevos sistemas de planificación y administración, gestión de proyectos, sistemas financieros, técnicas de evaluación, manejo de indicadores, etc. Las nuevas capacidades y modalidades de trabajo acompañaban cambios más profundos

en las identidades y los roles de las ONG, que según Canto Chac (2000:7) incluyen las siguientes transiciones:

- De la identidad centrada en el acompañamiento de otros actores a concebirse a sí mismas como actores
- De la explicitación ética a la mediación técnica
- De la programación a la planeación
- Del antagonismo a la interlocución con los poderes políticos<sup>14</sup>
- De la acción nucleada a partir de proyectos a la pretensión de influir en las políticas públicas
- De lo no gubernamental a la interacción con lo gubernamental
- De la acción aislada como organización a la integración en redes

Como veremos en las páginas siguientes, estos son los cambios que caracterizan el

quehacer de las ONG del área de la mujer en la década del 90. El establecimiento de la CONGAM en 1989 marca un momento importante en esta transición, si bien a lo largo de la década se mantendrá la ambivalencia entre nuevos y viejos roles. Aunque hay otros factores a tomar en cuenta al examinar la trayectoria del movimiento de mujeres en los 80, no cabe duda de que la naturaleza y los roles cambiantes de las ONG constituyen un factor clave, tanto en la República Dominicana como a nivel regional (ver, por ejemplo, Vargas, 1999a; Guzmán, 1999; Aguilar et al., 1997).

Para finales de la década de los 80, las ONG constituían el eje central del movimiento, cuyo accionar se empezaba a estructurar en torno a las temáticas y planes de trabajo de estas instituciones, cada una con intereses institucionales más claramente definidos y áreas de trabajo más específicas: salud reproductiva, desarrollo rural, servicios legales, microempresas, etc. La mayoría de las activistas feministas habían pasado a ser empleadas de las ONG, donde intentaban conciliar sus intereses políticos con las demandas laborales de las instituciones. La autonomía/flexibilidad inicial daba paso a agendas cada vez más pautadas por las agencias de cooperación, que avanzaban rápidamente hacia la adop-

---

<sup>14</sup> Canto Chac usa la formulación “de la apoliticidad a la actuación con sentido político”, que tiene el inconveniente de reducir lo político a lo meramente gubernamental –cuando lo político, en sentido amplio, caracteriza el quehacer tanto de los movimientos sociales como de las viejas ONG de educación popular.

ción generalizada de una agenda internacional de género en el desarrollo.

Las dinámicas del movimiento de mujeres en los 80 deben ser consideradas tomando en cuenta que los movimientos sociales son por definición impermanentes y parecen agotar ciclos específicos, mediados por la contradicciones internas que ellos mismos generan. Una fuente importante de éstas es la naturaleza misma del accionar político basado en la identidad y los valores compartidos (“identity politics”) que caracteriza la etapa inicial de movilización. Como han señalado Aguilar et al. (1997) y otros/as, el establecimiento de consensos ideológicos en torno a discursos y valores básicos que caracteriza las políticas de identidad es un elemento imprescindible para la cohesión y la movilización colectiva de la fase inicial. Pero su corolario inevitable es la dificultad para bregar adecuadamente con la diversidad y la diferencia, que se constituyen en fuentes de conflictos internos y eventualmente conducen a la fragmentación y la desmovilización. Para fines de la década, el boom de ONG había dado expresión organizativa/institucional a las diversidades internas del movimiento; la fragmentación de las diversidades se expresaba en la creciente especialización te-

mática de las ONG y en los variados enfoques políticos a lo interno del sector.

---

#### 5.4 *El balance de la primera década*

---

La ONG-ización del movimiento en los años 80 requirió el establecimiento de un balance estratégico y operativo que acomodara la identidad dual de las ONG como prestadoras de servicios/canalizadoras de fondos de desarrollo, por un lado, y como expresión organizativa del movimiento social de mujeres, por el otro. Como señala Figueiras (1995), este balance fue posible en la medida en que las ONG acogieron en un mismo espacio laboral a las militantes feministas y a las del movimiento popular de mujeres. La interacción de ambos tipos de demandas en el accionar de las ONG adquirió la forma de una progresiva “generización” del trabajo en el plano de las necesidades básicas, politizando la cotidianidad de las mujeres populares a través de los ejes temáticos priorizados por las ONG y sus agencias financiadoras: salud, educación, violencia, empleo, etc. (Ibid). El accionar político del movimiento adquirió la impronta del accionar institucional de las ONG: “*trabajo particula-*

*rizado (no articulado), remitido a lo concreto (poblaciones definidas), puntual, agrupado en torno a 'ejes temáticos', en base a objetivos concretos, que impacta a poblaciones reducidas, con limitada relación a la sociedad civil"* (Figueiras, 1995: 17).

En términos generales, el balance se logró sobre la base de un discurso simplista y monolítico de la igualdad (Ibid), referido fundamentalmente a los derechos formales de las mujeres en la esfera pública y reticente al abordaje de demandas estratégicas ligadas al dominio cultural y a la esfera privada —particularmente aquellas vinculadas a la sexualidad.<sup>15</sup> Consideradas propias de las feministas de clase media, estas demandas resultaban conflictivas al interior de un movimiento que aspiraba a articularse sobre la base del consenso interno, que

ideológicamente priorizaba el trabajo “práctico” con las bases, y que procuraba evitar cuestiones que resultaran polémicas a los sectores populares con los que se trabajaba.

En los 80 el movimiento se cohesionó en torno a las políticas de identidad —de mujeres, para mujeres— que nos conectaba mediante el vínculo común de la opresión de género y nos fortalecía individual y colectivamente con su revalorización de lo femenino, tan devaluada por la cultura patriarcal. Aunque el enfoque estratégico hacia las políticas públicas no se desarrollaría hasta la década de los 90,<sup>16</sup> en los 80 hubo logros considerables en el perfilamiento de las mujeres como sujetos sociales con identidad propia y en la ampliación del concepto de ciudadanía para abarcar las prácticas de la vida cotidiana (Vargas, 1993:9). El movimiento “*llevó a generar un espacio público al interior del cual [las mujeres] construimos y difundimos nuevas concepciones, interpretaciones y discursos sobre la realidad*” (Guzmán, 1999:42).

El gran logro del movimiento en la primera década fue la movilización de mujeres (y otros actores) en torno a sus demandas y la legitimación social del discurso bási-

15 La excepción la constituye el tema de la violencia de género, tema prioritario del movimiento a lo largo de los años, y que inevitablemente concierne la sexualidad. Pero como veremos en el análisis comparativo de los estudios de caso, el enfoque político que predominó en el trabajo de violencia obvió la sexualidad, concentrándose en lo jurídico y lo familiar.

16 Aunque hubo intentos por impulsar reformas legales —como los de la DGPM en el 1986— así como demandas de acción pública en torno a la violencia de género, en sentido general el enfoque hacia la incidencia en políticas públicas no cobró vigencia hasta los años 90.

co de la equidad de derechos. Un medio importante fueron las actividades formales e informales de difusión, con impacto significativo de opinión pública, sobre todo en lo relativo a la discriminación y a la violencia de género. Las ONG de mujeres jugaron un papel protagónico en este sentido, al ser ellas “*la fuente básica de apoyo al trabajo de género, de producción de conocimientos, de formación ideológica y de difusión formal*” (Figuerias, 1995: 73).

El fortalecimiento institucional de las ONG del área de la mujer presenta una situación paradójica. Como se analizará más adelante, la institucionalización —tanto de las demandas como de las organizaciones— es una medida del éxito alcanzado por el movimiento en el reconocimiento social y político de sus reivindicaciones, al tiempo que una garantía de su continuidad. Esto así, primero, porque las ONG mantienen vigentes las demandas del movimiento más allá del agotamiento de su fase expansiva inicial; y, segundo, porque la institucionalización proporciona condiciones organizativas y técnicas necesarias para la incidencia posterior en políticas públicas. Pero por otro lado, el modelo institucional adoptado presenta contradicciones internas que eventualmente contribuirán a debilitar las capacidades de

acción política del movimiento. Muchas de las dificultades en este sentido fueron resultado de la ambivalencia en las identidades y los roles de las ONG que, como se verá, encontraron expresión en el accionar de la CONGAM.

---

### 5.5 El surgimiento de la CONGAM

---

La creación en 1989 de la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer representó el reconocimiento implícito de que las ONG se habían constituido en el núcleo hegemónico del movimiento, de que las actividades de éste eran ahora organizadas *por* las ONG, no *a través* de ellas. También refleja la naciente orientación del movimiento hacia la incidencia directa en políticas públicas y el papel jugado en este sentido por la interacción entre la institucionalización del movimiento a nivel local y la institucionalización del trabajo de mujer/género en las agendas de las multilaterales y las agencias de cooperación.

Las divergencias entre la direccionalidad asumida por los procesos de institucionalización de las ONG y los nuevos roles políticos que poco después se empezaría a

demandar de ellas no eran aún evidentes al finalizar la primera década. Pero ya se empezaba a percibir la tendencia internacional hacia la promoción de nuevas estrategias de incidencia pública, que cobrarían fuerza a lo largo de los años 90.

Entre los factores contextuales que influyeron este proceso cabe señalar dos en particular:

- La reestructuración y fortalecimiento de la Agenda Internacional de Género (AIG) definida fundamentalmente por los organismos multilaterales e incorporada progresivamente a las agendas de la cooperación internacional. En la década de los 80 la AIG priorizaba la integración de la mujer al desarrollo, lo que favorecía la adopción de roles técnicos/implementación de proyectos por parte de las ONG. Con el surgimiento de los nuevos paradigmas de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática, la AIG empieza a enfatizar la dimensión de los derechos humanos y la participación política de las mujeres, y promueve el desarrollo de estrategias de incidencia en políticas públicas. Entre 1990 y 1995, las conferencias mundiales de la ONU —y particularmente el proceso de Beijing

y su mandato de mainstreaming— cristalizarían estos énfasis, que serían rápidamente transferidos a las agendas de la cooperación internacional y desde allí a las ONG.

- El desarrollo de un nuevo orden político internacional que promueve la democracia de mercado y que en América Latina conduce al fin de los regímenes autoritarios. El paradigma de democracia participativa que se empieza a difundir trae consigo nuevos roles sociales y nuevos espacios de participación política para la sociedad civil. Aunque la permanencia de Balaguer en el poder hasta 1996 retrasaría este proceso en República Dominicana en relación a otros países, las influencias del contexto internacional se dejaron sentir mucho antes de esa fecha. La posición antagónica de las ONG frente al Estado autoritario y excluyente debía ahora dar paso al nuevo imperativo de la participación ciudadana y la incidencia en la agenda pública.

Pero no sólo las tendencias contextuales sino las mismas circunstancias internas del movimiento apuntaban a la necesidad de una reorientación de su quehacer. Según

Figueiras (1995), ya a comienzos de los 90 se empezaba a percibir el agotamiento del modelo político-organizativo de los 80: la consolidación y el desarrollo institucional habían sido en buena parte logrados; la orientación política-estratégica del trabajo “hacia dentro” (v.g., con las mujeres de la base) parecía estancada, sin mayores posibilidades de expansión o trascendencia política. Muchas de las activistas feministas que habían pasado a ser empleadas de las ONG mostraban una insatisfacción creciente con los estilos laborales y el accionar político de las ONG.

Las condiciones estaban dadas para la renovación del movimiento y su tránsito hacia una etapa de crecimiento “hacia afuera”, basada en la articulación política entre las ONG y el establecimiento de alianzas estratégicas con otros sectores.

Según Figueiras (1995:77), la articulación interna no se podía lograr en base al modelo de “ejes temáticos” y el trabajo bilateral de las ONG con los grupos de base, que resulta políticamente constrictivo, sino que debía hacerse en torno a una agenda de “intereses estratégicos”, que sí tienen el potencial políticamente expansivo necesario para el crecimiento hacia afuera. La creación de la CONGAM,

por tanto, parecía ser la respuesta ideal a las necesidades del movimiento, al proporcionar en el momento preciso un espacio de articulación interna desde el cual impulsar objetivos políticos comunes. Y esta fue una de las razones por las que el proyecto arrancó con tanta fuerza y fue capaz durante sus primeros años de mantener una dinámica política expansiva y de lograr una proyección pública considerable.

Resulta significativo que la iniciativa para la creación de la CONGAM en 1989 no surgiera de las ONG sino de un programa auspiciado por UNICEF dentro de la DGPM, que buscaba coordinar esfuerzos con las ONG para el impulso conjunto de las reformas legales a favor de las mujeres. La iniciativa se enmarcaba dentro de un programa regional de apoyo a reformas legislativas sobre mujer, infancia y familia promovido por el UNICEF, para cuya consecución se planteaba una alianza estratégica entre la agencia, las oficinas gubernamentales y los movimientos locales de mujeres. Aunque la recién creada CONGAM rápidamente estableció su autonomía frente a la DGPM/UNICEF —y, de hecho, en 1991-92 rechazó el programa de reformas propuesto por esas entidades y ela-

boró propuestas propias— no es menos cierto que:

- a. La CONGAM no fue producto de un proceso interno de identificación de necesidades y/o de concertación estratégica por parte de las ONG; y,
- b. La agenda de la DGPM/UNICEF que motivó su surgimiento —la promoción de las reformas legales— permaneció como objetivo prioritario de la CONGAM a lo largo de muchos años.

En efecto, las reformas legales se convirtieron en el eje articulador por excelencia de la CONGAM, por ser la única temática en torno a la cual las ONG del área de la mujer han podido establecer un consenso amplio y duradero.

Vistas desde el presente, las circunstancias del surgimiento de la CONGAM son sintomáticas de las dificultades internas de las ONG para hacer la transición hacia los nuevos roles y estrategias políticas que se empezaban a esperar de ellas y que se harían más evidentes con el correr de los 90. Esta transición las obligaba a reorientar sus agendas políticas y sus estrategias de trabajo en varios sentidos, empezando por la revisión del énfasis en el trabajo con las mujeres populares, para dar paso a una

mayor interlocución con actores e instituciones políticas ligados a la toma de decisiones a nivel estatal. Pero aún en el supuesto de que la mayoría de las organizaciones hubiesen estado ideológicamente inclinadas a iniciar este proceso —que no es el caso— quedaban grandes escollos de naturaleza estructural por resolver, como la necesidad de conciliar adecuadamente sus roles técnicos (provisión de servicios/proyectos de desarrollo) con sus roles políticos como expresión organizativa del movimiento de mujeres.

En estas circunstancias, en lugar de ser el producto o el vehículo de un proceso de renovación, la CONGAM se convirtió en una *válvula de escape* a través de la cual las ONG dieron salida a las presiones internas generadas por el agotamiento del modelo vigente. Esto así porque a través de la CONGAM las ONG pudieron canalizar las demandas de participación política generadas desde afuera por los entornos nacional e internacional y desde adentro por muchas de sus propias militantes, *sin variar significativamente el modelo de trabajo bilateral con los grupos beneficiarios en torno a los ejes temáticos establecidos*. Su problemática dualidad como implementadoras de proyectos al tiempo que agentes de transformación social se desplazó

desde lo interno de cada ONG hacia el sistema de ONG en su conjunto, a medida que el espacio de accionar político que abría la CONGAM permitía una dicotomización más nítida de estos roles: las ONG continuarían concentrándose en su trabajo institucional como ejecutoras de proyectos de desarrollo/prestadoras de servicios, al tiempo que delegaban las funciones de liderazgo y representación políticas a la red, a cambio de una cuota reducida de su personal, tiempo y recursos.

La CONGAM también sirvió como válvula de escape en cuanto a proporcionar un espacio común donde las activistas feministas que trabajan en las ONG podían desarrollar una militancia política más activa, menos circunscrita a las demandas del trabajo institucional. En algunos círculos del movimiento se entiende que sin la dedicación y el trabajo voluntario de estas feministas —que por mucho excedía el aporte formal de recursos exigido a las instituciones miembros— la red no se hubiera podido consolidar. La CONGAM también se convirtió en el espacio político de muchas feministas independientes que, aunque no tenían membresía formal en la red, participaron activamente e hicieron aportes importantes a su trabajo. Hasta 1996 y

sobre todo en sus primeros años, el trabajo de las activistas (institucionales y no institucionales) contribuyó a compensar la inversión real de tiempo y recursos —siempre deficitaria— de las instituciones miembros y fue un factor decisivo en el desarrollo de la Coordinadora.

---

### *5.6 La trayectoria de la CONGAM en los años 90*

---

Además del problema subyacente de la compartimentalización de los roles políticos y técnicos de las ONG —que a la larga evidenciaría sus efectos nocivos— la CONGAM surge con otras debilidades, de las que vale destacar dos: la heterogeneidad de la membresía y la falta de claridad en cuanto a la naturaleza y funciones de la red. Ambos factores están ligados a las dualidades en torno a las identidades (movimiento feminista versus movimiento popular de mujeres) y los roles (técnicos versus políticos) de las ONG.

De la misma manera que las ONG incorporaron militantes del movimiento popular y feministas, y hasta cierto punto hibridaron sus enfoques, la CONGAM incorporó organismos y sectores muy

heterogéneos e intentó cobijarlos a todos bajo el manto del movimiento de mujeres.

En la membresía participaban ONG feministas, programas de mujeres de ONG mixtas, organizaciones populares y campesinas, académicas y de partidos políticos, etc., con visiones políticas, orientaciones estratégicas, capacidades y recursos institucionales muy diferentes. El núcleo originalmente dominante de las llamadas ONG del área de la mujer —donde trabajaba la mayoría de las feministas— progresivamente perdió peso a medida que ingresaban organismos sindicales, comunitarios, religiosos, de salud, etc., que asumían el tema mujer/género de manera secundaria o hasta incidental. Durante algunos años,

la priorización de las reformas legales y el protagonismo de las feministas (institucionales y no institucionales) dentro de la CONGAM lograron darle cierta cohesión al proyecto, pero los problemas derivados de la heterogeneidad se fueron agravando al mismo tiempo que se debilitaban estos factores de cohesión.

La cuestión de la heterogeneidad debe ser ponderada a la luz del planteamiento antes citado de Figueiras (1995) en el sentido de que la articulación política de las ONG no se podía sustentar sobre la base del trabajo bilateral con los grupos beneficiarios de los proyectos, sino sobre la base de intereses políticos comunes derivados de una agenda de necesidades estratégicas. Ahora bien, una agenda estratégica —por definición feminista— difícilmente podría ser consensuada por una membresía tan diversa, donde la mayoría de las organizaciones se identificaba como parte del movimiento popular de mujeres, no del movimiento feminista, apelativo que, en efecto, muchas rechazaban. Tampoco podía esperarse un énfasis en lo estratégico si el quehacer institucional de la mayoría de las ONG miembros estaba centrado en la provisión de servicios/implementación de proyectos de desarrollo.<sup>17</sup>

---

17 Si asumimos la CONGAM —o cualquier otra red— como un conjunto de instancias técnicas que representa los intereses de un sector de la sociedad civil, el enfoque analítico en lo que respecta a la heterogeneidad es diferente de si la asumimos como la representación política de un movimiento social (que es como se definió la CONGAM). En el primer caso partiríamos del supuesto generalmente aceptado de que la heterogeneidad es un rasgo constitutivo de la sociedad civil, dada la diversidad de intereses y agendas que la caracteriza, mientras que los movimientos sociales, aunque distan mucho de ser homogéneos, parten de un marco ideológico común que les proporciona un conjunto de valores compartidos, a partir de los cuales se haría más fácil la definición de estrategias comunes. La experiencia reciente de muchas redes de las llamadas 'organizaciones de la sociedad civil' apunta, no obstante, a la necesidad de reconsiderar la cuestión de la heterogeneidad y, sobre todo, las contradicciones entre roles técnicos y políticos, que parece ser en muchos sentidos similar a la experiencia del movimiento de mujeres.

La falta de claridad en cuanto a la naturaleza y funciones de la red, incluyendo la confusión entre roles de servicio a instituciones miembros y de coordinación/liderazgo político del movimiento, también estaba vinculada al problema de la heterogeneidad y se expresaba:

1. En la expectativa de muchas de las organizaciones miembros de que la CONGAM les ofertara capacitación y otros servicios, y de que, en general, contribuyera a su fortalecimiento institucional; y,
2. En la institucionalización progresiva de la propia CONGAM, que fue adquiriendo las características de una supra-ONG que implementaba proyectos propios, lo que condujo en algunos casos a la duplicación y hasta usurpación de las funciones de sus organismos miembros.

La infraestructura física, el personal técnico de apoyo, el trabajo por proyectos y la visión estratégica de la CONGAM siguieron el modelo de las ONG. En parte como derivación natural de este modelo, y en parte como resultado de las demandas de las organizaciones más débiles, se puso énfasis en la presta-

ción directa de servicios a las entidades miembros, a través de actividades de capacitación, difusión, centro de documentación, etc. La CONGAM asumió, igualmente, la estrategia de trabajo hacia abajo, con las bases, con la premisa de que esto le permitía ampliar su base de legitimación social, desarrollar consensos y fortalecer internamente el movimiento social de mujeres.

Dado que las contribuciones económicas de las organizaciones miembros eran apenas simbólicas (la cuota anual era de RD\$ 1,000), la CONGAM recurrió a la implementación directa de proyectos para financiarse, lo cual, como era de esperarse, aceleró su ONG-ización y agravó las contradicciones internas entre sus objetivos políticos y su accionar práctico.

Un ejemplo claro cómo las contradicciones internas de las ONG se expresaban en el accionar de la CONGAM lo constituyen las comisiones de trabajo, establecidas como mecanismo operativo de la red a partir de la revisión estatutaria de 1992-93. Este mecanismo agrupaba a las ONG miembros en comisiones estructuradas en torno a los ejes temáticos tradicionales de las organiza-

ciones (salud, violencia, reformas legales, etc.), a fin de incorporarlas al trabajo político desde las especificidades temáticas de su trabajo institucional. A pesar del esfuerzo por adecuar el funcionamiento de la red a los imperativos del trabajo institucional, las comisiones de trabajo nunca lograron funcionar adecuadamente. La razón más comúnmente esgrimida por las activistas era “la falta de compromiso” de las ONG miembros, que no destinaban suficiente tiempo, personal y recursos a las tareas de la CONGAM. En muchos casos, las representantes asignadas a la CONGAM por las ONG no tenían autoridad para tomar decisiones ni asumir compromisos a nombre de sus instituciones, lo que dificultaba la coordinación interna, hacía más lento e ineficiente el trabajo y limitaba la capacidad de acción de la Coordinadora. Al mismo tiempo, algunas de las actividades desarrolladas por las comisiones duplicaban o no se integraban adecuadamente a iniciativas similares desarrolladas por las ONG miembros (o viceversa), dado que tanto unas como otras ejecutaban proyectos en torno a los mismos temas.

En el fondo de estas dificultades había dos factores principales: la falta de una

visión clara y compartida sobre misión y funciones, y la baja capacidad de las organizaciones para cumplir los compromisos políticos que demandaba una participación efectiva en la red. En algunos casos esto obedecía a que la ONG tenía la casi totalidad de sus recursos y de su personal comprometida en la implementación de proyectos propios, siendo poco lo que podía destinar al trabajo de la CONGAM. En otros casos —que se fueron volviendo más frecuentes a medida que se agravaba la heterogeneidad— la ONG no tenía interés ni participación real en el trabajo político de la CONGAM y mantenía una membresía nominal y pasiva en procura de los beneficios asociados a ésta (servicios recibidos, estatus frente a las agencias, etc.) Resultado de esta situación fue que algunas organizaciones miembros —como CEPAE y CE-Mujer— asumieran en diferentes momentos una carga desproporcionada de responsabilidad en la gestión de la red.

A pesar de estas dificultades, la CONGAM experimentó un florecimiento considerable en el período 1990-96 que le permitió alcanzar niveles significativos de proyección pública y desempeñar papeles destacados en la consecución de las reformas legales y otras reivindicaciones.

ciones. La CONGAM funcionó como un ente unificador de las ONG y del movimiento, y como un espacio de referencia del trabajo político de las mujeres de cara a otros sectores organizados, al Estado y a la opinión pública. Entre los factores que contribuyeron al relativo éxito de este período destacan:

- El trabajo voluntario y el liderazgo interno de las militantes feministas (tanto institucionales como no institucionales), que suplenó parcialmente la contribución limitada de muchas de las entidades miembros.
- La presencia de un liderazgo dinámico y cohesionante en las instancias de dirección de la red, particularmente en el período 92-96.
- La priorización de la agenda de reformas legislativas —particularmente en lo concerniente a la violencia de género— quizás el único tema de política pública en torno al cual existía un consenso amplio al interior del movimiento. Además de constituirse en eje articulador de una membresía que, en otros aspectos, estaba poco cohe-

sionada, las reformas proporcionaron un punto focal importante para la transición hacia el trabajo en política públicas. En el período 1994-95 el proceso de Beijing también tuvo un efecto articulador, que —a juzgar por la falta de seguimiento por parte de las ONG y la CONGAM— se diluyó poco después de realizada la Conferencia.

- La disponibilidad de financiamiento proveniente de las agencias de cooperación internacional, interesadas en apoyar el trabajo hacia las reformas, (en el período 93-96, por ejemplo, la CONGAM pudo mantener un staff técnico remunerado, gracias a los proyectos de apoyo a las reformas).

---

### *5.7 El declive de la CONGAM*

---

A partir de 1996, sin embargo, los precarios equilibrios internos que habían permitido el desarrollo de la CONGAM en el período anterior se fueron al suelo, sobreviniendo un deterioro acelerado que en poco tiempo condujo al colapso de la red.

En ese año crítico Lourdes Contreras fue reemplazada luego de mantenerse dos períodos consecutivos en la Secretaría General, el Congreso aprobó el primer paquete de reformas legislativas a favor de las mujeres, concluyeron sin ser renovados varios de los proyectos financiados que venía ejecutando la CONGAM, se produjo el cambio de gobierno, apareció la nueva y fortalecida DGPM, y se inició la Reforma y Modernización del Estado.

Ese año también marca el inicio de la promoción activa de la agenda de Beijing por parte de las agencias multilaterales y de la migración de empleadas desde las ONG hacia el sector público, que aprovechó los bajísimos salarios pagados por el sector no gubernamental para reclutar en él una buena parte de su personal técnico.

El hecho de que el declive de la CONGAM haya coincidido con el fortalecimiento de la DGPM y el éxodo laboral hacia el sector público naturalmente plantea la posibilidad de una relación causal entre ambos eventos, hipótesis que fue en su momento respaldada por un sector importante del movimiento. Pero el análisis previo sugiere que los

acontecimientos del 1996 actuaron más bien como catalizadores de una crisis que se venía gestando desde antes.

Los factores de mayor importancia parecen haber sido el fin de la coyuntura articuladora de las reformas legislativas y la dispersión laboral de las feministas.

El primero no guarda relación directa con la DGPM y el segundo sólo se le puede atribuir de manera muy parcial, por dos razones: primero, porque el éxodo feminista había empezado antes del cambio de gobierno y, en cualquier caso, no se dirigió exclusivamente hacia la DGPM (o el Estado, en general), sino también hacia las agencias de cooperación, las universidades, ONG de otros sectores y consultorías privadas.

Segundo, porque la hipótesis señalada deja de lado otro hecho que afectó el equilibrio interno de la CONGAM: la salida de ese espacio de las activistas independientes. La salida ocurrió luego de que la Asamblea de enero de 1996 se negara a conceder el derecho de membresía —o algún tipo de participación en la toma formal de decisiones— que las activistas no institucionales habían venido solicitando durante varios años.

La salida de las independientes también obedeció a una insatisfacción generalizada con el desempeño de la CONGAM que se venía gestando desde tiempo atrás.

A pesar de sus logros en el período pre-1996, el accionar ineficiente de la CONGAM fue fuente de frustración permanente para muchas activistas. La escasa participación y aporte de muchas de las organizaciones miembros, sus dificultades para concertar una agenda común más allá de las reformas –sobre todo en el tema de derechos reproductivos– y, en general, su incapacidad para aprovechar las nuevas posibilidades de participación e incidencia públicas, señalaban los límites del proyecto político común y el agotamiento de su etapa expansiva.

A esto hay que agregar la insatisfacción laboral de muchas empleadas de ONG, que venían combinando un trabajo institucional de baja remuneración con una militancia política en la CONGAM en gran medida voluntaria y que cada vez parecía tener menos perspectivas.

Otro elemento relevante fue la apertura progresiva de nuevos espacios laborales para las feministas, a medida que el traba-

jo en género/mujer se diversificaba y se expandía a otros sectores.

A partir de 1996, con un liderazgo mucho más débil y una dispersión progresiva de sus activistas, se verifica una disminución sostenida de los niveles de actividad y de proyección pública de la CONGAM. La situación culmina con la crisis de 1999, que condujo a la destitución de la Junta Directiva y al cierre de su local.

La Asamblea Extraordinaria del mes de noviembre de 1999 que tomó estas medidas constituyó un “Equipo Asesor” de carácter transitorio, compuesto por delegadas de cuatro entidades miembros, al que se encargó las tareas requeridas para el cierre del local (despido de empleadas/os, pago de deudas, liquidación de bienes), la puesta en orden de las finanzas y la preparación de la documentación necesaria para la realización de una auditoría externa.

Una vez concluidas estas tareas –que a finales del año 2000 aún no están finalizadas– dicho equipo deberá convocar nuevamente a la Asamblea para decidir el futuro de la CONGAM: es decir, si se procede a la disolución de la red o se inicia

un proceso de reingeniería institucional a fin de reconstituirla, ya sea bajo líneas similares o diferentes.

La situación y perspectivas de la CONGAM han sido tema de debate al interior del movimiento desde hace varios años. Algunas instituciones miembros, junto a antiguas colaboradoras independientes, entienden que la CONGAM, en su configuración actual, ni es viable ni tiene ya existencia real. Otro sector entiende que el proyecto sigue siendo viable y que se deben tomar las medidas necesarias para asegurar su sobrevivencia.

Todos los sectores, no obstante, parecen estar de acuerdo en que el movimiento necesita de *algún/os* mecanismo/s de coordinación y representación conjunta. Las diferencias se refieren a si dicha tarea debe corresponder a una CONGAM revitalizada o si, por el contrario, ésta debe dar paso a iniciativas nuevas, definidas en función de las necesidades y características actuales del movimiento.

---

18 Véanse, entre otros, los textos recientes de Gina Vargas y de Marta Lamas. En particular, el artículo de Lamas, "De la Identidad de la Ciudadanía. Transformaciones en el Imaginario Político Feminista" (s/f), en: [www.memoria.com.mx/128/lamas.htm](http://www.memoria.com.mx/128/lamas.htm)

---

## 5.8 Conclusión

---

Respetando las particularidades de cada caso, se puede decir que la evolución del movimiento dominicano de mujeres es similar en muchos sentidos a la de otros países latinoamericanos: el origen de izquierda de sus activistas, la orientación predominante hacia el trabajo con las mujeres populares, el fuerte grado de ONG-ización del movimiento desde los años 80, la dificultad para transitar de la etapa inicial de las políticas de identidad a la participación directa en el sistema político, la reticencia frente a los liderazgos individuales, la ausencia de relevos generacionales, la articulación en redes que posteriormente se debilitan, entre otras características.

En años recientes, diversas analistas<sup>18</sup> han llamado la atención sobre las dificultades de los movimientos de mujeres de la región para actualizar sus discursos y sus estrategias políticas, sobre todo en tres sentidos:

1. Articulando las demandas de las mujeres a las nuevas agendas sociales y políticas, particularmente las referidas al desarrollo de la demo-

cracia y a la lucha contra la exclusión económica;

2. Asumiendo una participación más decidida en el sistema político, lo que implica dejar atrás las políticas de identidad y apostar más a las reglas de juego de la competencia democrática;
3. Renovando el discurso feminista de forma que éste resulte relevante a las experiencias, necesidades e intereses de las nuevas generaciones de mujeres jóvenes.

En el caso dominicano, a lo anterior debemos sumar la necesidad de trascender los esquemas políticos e institucionales de la antigua CONGAM y desarrollar alternativas que permitan llevar adelante otras modalidades de acción política concertada.

Tras varios años de progresiva inactividad de la CONGAM, el debate entre las ONG sigue girando en torno a si se la debe o no reactivar, sin que hasta el momento se hayan formulado propuestas frescas de articulación en base a nuevos modelos, que respondan a las visiones y necesidades del momento. La desaparición de esta red no significa el fracaso del pro-

yecto que ella representó —y que durante varios años hizo aportes muy significativos a las luchas de las mujeres— pero sí implica un reconocimiento de que la CONGAM agotó su ciclo de vida y debe dar paso a otras iniciativas.

Hay sin embargo lecciones que deben ser aprendidas de esta experiencia. Aunque la lenta agonía de la CONGAM no se explica con argumentos simplistas o de causas únicas, el análisis de este capítulo sugiere que muchos de los factores que condujeron a su deterioro derivan, en última instancia, de las contradicciones internas de las ONG de mujeres, particularmente la dualidad entre sus roles institucionales y políticos. Dado que esas contradicciones todavía no han sido adecuadamente abordadas por los actores implicados (incluyendo las activistas feministas y las agencias de cooperación), no debe sorprender que los años finales de la década se caractericen por una creciente dispersión en el accionar de las organizaciones, puntualizado por coordinaciones ocasionales, temático-laborales y/o de naturaleza coyuntural, que no permiten dar respuesta a los grandes retos políticos que enfrenta el movimiento en la actualidad —como por ejemplo, la definición de una estrategia de rela-

cionamiento con el mecanismo nacional que apunte los esfuerzos de mainstreaming de género vía la implementación efectiva del Plan Nacional de Equidad de Género.

Los estudios de caso que se presentan a continuación ejemplifican con los hechos muchas de las tendencias aquí esbozadas, mostrando la compleja red de interacciones entre los actores y sus contextos que ca-

racteriza la trayectoria del movimiento en la última década. El capítulo que contiene el análisis comparativo de los tres casos, busca profundizar la comprensión de estos procesos a partir de la aplicación de los marcos conceptuales y los análisis de actores y de contextos desarrollados en el presente capítulo, con miras a lograr una perspectiva más clara de los desafíos que tiene por delante el movimiento de mujeres dominicano.

## 6 . R e f e r e n c i a s

Aguilar T., Ana Leticia et al

1997. *Movimiento de Mujeres en Centroamérica*. Programa Regional La Corriente, Managua

Canto Chac, Manuel

2000. *Interacción de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. [Resumen del Informe Final de Consultoría]. Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INTEC-BID, Santo Domingo. Mimeo

Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado/Pre-

sidencia de la República

1997. *Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado Dominicano*. Documentos de la Reforma N° 1. Santo Domingo

Figueiras, Carmen Luisa:

1995. *Feminismo en República Dominicana: balances y perspectivas*. En: Género y Sociedad, Volumen 3, N° 2, septiembre-diciembre 1995. Santo Domingo

Gunder Frank, Andre y Fuentes, Marta  
1989. *Diez Tesis Acerca de los Movimien-*

*tos Sociales*. En: Revista Mexicana de Sociología, 51 (4): 21-43

**Guzmán, Virginia**

1999. *Posibilidades y Riesgos de la Institucionalidad*. En: *Feminismos Fin de Siglo*. Número especial de la revista Fempress, pp. 42-44

**Institute of Social Studies, The Hague**

1991. *Liberation and Meaning. Social Movements, Culture and Democracy*. [Proceedings of the workshop on Rethinking Emancipation. Concepts of Liberation]. The Hague, January 30-February 1, 1991

**Melucci, Alberto**

1985. *The Symbolic Challenge of Contemporary Movements*. En: *Social Research*, 52(4): 789-816

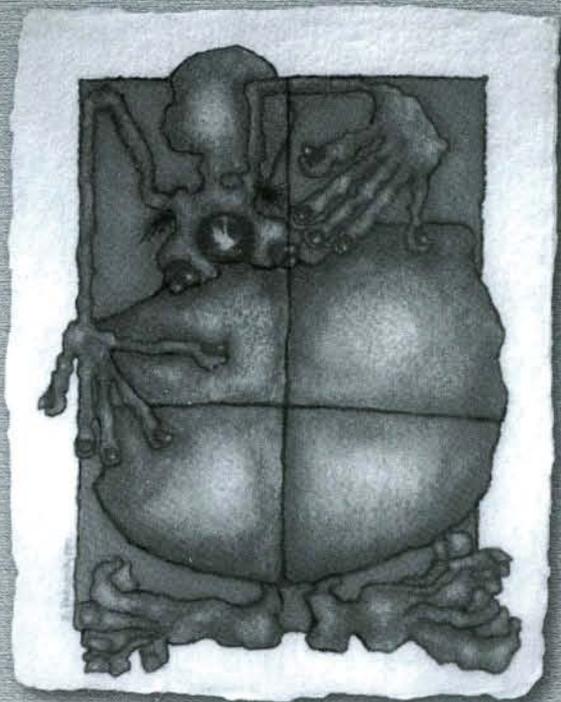
**Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena**

1999. *Las Agendas Feministas Autónomas de Fin de Milenio*. En: Documentos del Seminario-Taller Los Nuevos Derroteros de los Feminismos Latinoamericanos en las Décadas de los 80 y 90. Estrategias y Discursos. MEMCH, Santiago de Chile

**Vargas, Virginia**

1993. *El movimiento de mujeres ante las paradojas de la democracia*. En: *Hacer Política Desde las Mujeres*. Una propuesta feminista para la participación política de las mujeres salvadoreñas. Mujeres por la Dignidad y la Vida. San Salvador





## SEGUNDA PARTE

### Estudios de caso

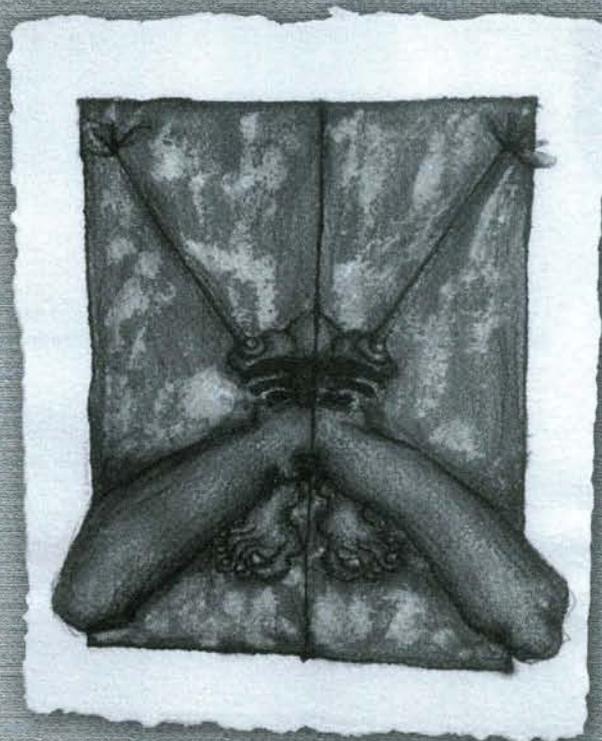
---

La construcción de una política  
pública contra la violencia de género

La integración de la perspectiva de género  
en la agenda pública de salud

Tráfico de mujeres y explotación  
sexual en la República Dominicana

---



## ESTUDIO DE CASO 1

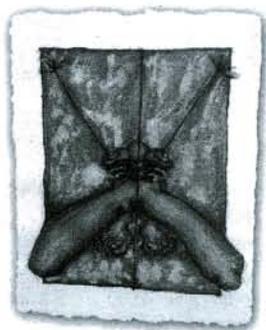
# La construcción de una política pública contra la violencia de género

---

Clara Báez

---

Con la colaboración de Margot Tapia



---

# I n t r o d u c c i ó n

 Este estudio de caso sobre la construcción de una agenda pública contra la violencia en la República Dominicana tiene dos partes fundamentales. El primer capítulo se dedica al proceso de formulación y aprobación de la Ley 24-97 en contra de la violencia de género, analizando los factores contextuales nacionales e internacionales en que se desarrolló el proceso, así como los actores que intervinieron, y las estrategias —explícitas o implícitas— que desplegaron. En la segunda parte se analiza el proceso de construcción e implementación de los mecanismos y procedimientos de esta política, teniendo en cuenta que en nuestro país la violencia ha sido la única problemática de género en que las estrategias desarrolladas por las mujeres han logrado la aprobación de un marco jurídi-

co que la sancione y han iniciado la construcción de una política pública orientada a prevenirla y castigarla. En el análisis que presentamos no sólo se identifican los actores y las estrategias desarrolladas desde el Estado y la sociedad civil, sino también los espacios de articulación interinstitucional e intersectorial creados, analizando en cada caso las fortalezas y debilidades de sus actuaciones. Se presentan finalmente una serie de conclusiones y recomendaciones, encaminadas a sacar lecciones de este proceso para continuar impulsando los procesos de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas desde la perspectiva integradora de esta experiencia: la voluntad política mancomunada de las mujeres de la sociedad civil y de la sociedad política.



---

**1. El proceso de formulación  
y aprobación de una ley  
contra la violencia de género**

---

## 1.1 El contexto nacional

 Desde mediados de la década de los años 70, período en que se inician las primeras acciones del movimiento de mujeres en la República Dominicana, la violencia contra la mujer ha constituido uno de los ejes centrales de movilización social.

Al igual que en los demás países de la región latinoamericana y caribeña, el abordaje de la violencia contra las mujeres proviene de las feministas y de mujeres vinculadas a organizaciones no gubernamentales, comunitarias y a partidos de izquierda, entre otros.

Si bien todas estas mujeres impulsaban juntas sus luchas, había una diferencia de enfoque en torno a la violencia contra las mujeres entre las políticas-partidaristas y

las feministas —muy marcada inicialmente y hoy más difusa y bajo un ropaje familista.

En efecto, mientras las primeras atribuían esta violencia a factores de clase relativos a las condiciones de vida de los grupos más desposeídos, las segundas afirmaban que esta violencia atravesaba todas las clases sociales y su factor causal estaba relacionado con la discriminación de género.

A finales de la década de los 70 y principios de los 80, las mujeres y sus organizaciones desarrollan una serie de acciones para denunciar diversos actos de violencia cometidos contra mujeres, tales como violaciones sexuales, golpes, asesinatos, agresión verbal, violencia intrafamiliar, prostitución y tráfico de mujeres, el acoso sexual, violencia laboral, entre otros.

A partir de 1981, cuando el Movimiento Feminista de América Latina y el Caribe instauró el “Día Internacional de la No Violencia Contra las Mujeres”, para ser conmemorado cada 25 de noviembre,<sup>1</sup> en nuestro país las mujeres y sus organizaciones iniciaron un proceso de *construcción sistemática de una agenda pública sobre la violencia de género*, que pusiera de manifiesto su magnitud e impacto.

Ahora bien, este proceso no fue el producto de una planificación formal con metas explícitas, sino que se desarrolló más bien en el marco de acciones y coordinaciones puntuales, fundamentalmente alrededor de la celebración anual del 25 de noviembre.

La violencia contra las mujeres y niñas, a pesar de ser un fenómeno muy generalizado en nuestro país, había sido naturalizado y considerado como un hecho privado que atañe a familias o mujeres “disfuncionales”, pobres, de bajo nivel educativo. Históricamente estos hechos alcanzaban cierta relevancia pública en tanto el dramatismo o el sadismo de los mismos podía

convertirse en material vendible para algunos medios de comunicación.

Pero el fenómeno en sí permanecía invisibilizado a través de diversos mecanismos institucionalizados en las políticas de salud, la administración de justicia, la educación y las iglesias, entre otros. La construcción, por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, de una demanda social en contra de la violencia a mujeres y niñas se realizó por vías diversas, orientadas todas a rechazar su impunidad y transformarla en materia de acción pública que rompiera el aislamiento y el silencio que la confinaba como asunto de orden familiar y, por tanto, privado.

En este proceso, algunas organizaciones de la sociedad civil decidieron ampliar su foco de acción, introduciendo paulatinamente una serie de servicios de apoyo a las mujeres y niñas víctimas de violencia, en las áreas jurídicas y de apoyo psicológico.

Las acciones incluyeron estrategias de promoción y prevención a nivel comunitario, abarcando prácticamente todas las zonas del país; también investigaciones, campañas y movilización social frente a coyunturas específicas, tales como casos de violencia denunciados en prensa escrita

<sup>1</sup> La fecha fue propuesta por las dominicanas presentes para honrar la memoria de las Hermanas Mirabal que en 1960 habían sido asesinadas en la República Dominicana por su oposición a la dictadura de Trujillo. Este día ha sido adoptado por el movimiento mundial de mujeres.

alrededor del 25 de noviembre. Se realizaron campañas hacia la opinión pública a través de los medios de comunicación, aunque los esfuerzos principales de las ONG se dirigieron a las organizaciones de base de mujeres y, en general, a las organizaciones comunitarias. También, paulatinamente las ONG fueron identificando y focalizando audiencias clave por su gran impacto en la conformación de la opinión pública, como son las personas comunicadoras sociales, o por su impacto en la calidad del tratamiento de las víctimas, como lo es el personal de salud pública.

Durante la década se realizaron diversas actividades de denuncia y elaboración de propuestas en torno a la modificación del Código Penal, que incluía tipificaciones y sanciones contra la violencia hacia las mujeres. A manera de ejemplo, en el documento "Notas sobre Violación", elaborado por Margarita Cordeiro y publicado por CIPAF en 1982, ya se proponían reformas legislativas en torno a la violencia y despenalización del aborto por violación, así como subsidios estatales para este tipo de aborto.

En 1988, el Programa de Estudios de la Mujer de INTEC (hoy Centro de Estudios de Género) publica "El perfil de la mujer

violada", basado en la sistematización de los casos atendidos en la Casa de la Mujer,<sup>2</sup> publicación que abrió un debate en las universidades, en los medios de comunicación, en la Asociación Médica Dominicana y con el personal de salud del sector público.

Otra iniciativa importante, pionera en el cabildeo con legisladores y legisladoras, llevada a cabo por PROFAMILIA, es la introducción en 1991, en un evento sobre Población y Desarrollo, de una discusión sobre el hostigamiento sexual en el empleo y sobre la violencia sexual y doméstica en contra de la mujer.<sup>3</sup> Si bien esta discusión produjo risas y burlas por parte de los congresistas hombres, constituye una de las primeras tentativas de cabildeo orientadas a sensibilizar a favor de que se legisle en contra de la violencia de género.

<sup>2</sup> Hoy se llama "Asociación Tú Mujer".

<sup>3</sup> El 18 y 19 de Abril de 1991 PROFAMILIA organizó una jornada de trabajo sobre "Población y Desarrollo", dirigida a legisladoras y legisladores, donde la Sra. Yolanda Zayas, Ministra de Puerto Rico, destacó la importancia de las leyes contra el acoso sexual y la violencia sexual e intrafamiliar, votadas por el Parlamento puertorriqueño y vigentes desde 1988 y 1989. Esta actividad estaba enmarcada dentro de un programa con el movimiento parlamentario de América Latina, iniciado en 1982 para cabildear en torno a la implementación de políticas de población y salud, que más tarde ampliaron su óptica hacia políticas de población y desarrollo, uno de cuyos tópicos más relevantes ha sido la situación de la mujer.

En síntesis, en un primer momento las organizaciones de mujeres de la sociedad civil construyeron la demanda social en contra de la violencia hecha a mujeres y niñas, dirigida a rechazar la impunidad de la violencia y a transformarla en un asunto de acción pública que rompiera el aislamiento y el silencio que la confinaba como asunto de orden familiar y, por tanto, privado.

En un segundo momento, este proceso de conformación de una agenda pública da un nuevo giro cuando, a principios de los 90, la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales del Área de la Mujer (CONGAM) canaliza las demandas de sus organizaciones miembros sobre el tema, en interlocución con distintas instancias gubernamentales, organismos internacionales, partidos políticos, entre otros.

Las instituciones miembros de la Coordinadora, así como feministas independientes, trabajaron para sistematizar y evaluar propuestas que durante casi 15 años el movimiento de mujeres había estado perfilando. Dentro de estas acciones se inició, además, un conjunto de actividades de cabildeo a favor de la revisión de los códigos jurídicos discriminatorios con las diputadas electas para el periodo 90-94.

Por otra parte, debemos destacar que a partir de 1984, desde la esfera gubernamental, la Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM) inicia un trabajo para la modificación de los códigos jurídicos existentes; sin embargo, el tema de la violencia se trabajó de manera poco explícita dentro del conjunto de cambios legislativos propuestos.

No fue hasta cerca de diez años más tarde cuando la DGPM asumió la lucha en contra de la violencia como parte importante de su trabajo institucional, respaldada por la legitimidad social que el movimiento de mujeres había construido en torno a esta problemática.

En este proceso hay otro antecedente de capital relevancia, que si bien no se centra directamente en la violencia, fue el catalizador de los cambios legislativos sobre este tema logrados por las mujeres a partir de 1996. Se trata del trabajo realizado por el CIPAF durante el periodo 1990-1994, orientado a lograr mayores cuotas de poder político para las mujeres dentro de las estructuras partidarias, gremiales y sindicales y que culminó con la primera propuesta colectiva e integral de las mujeres a la sociedad política desde una perspectiva feminista: El Plan

de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PIOM).<sup>4</sup>

Ahora bien, este contexto nacional que hemos analizado, donde se evidencia el avance del movimiento social de mujeres dominicanas en la construcción de una

agenda pública en contra de la violencia de género, que permea también a los actores de la sociedad política y sensibiliza al llamado cuarto poder —la prensa— y, en general, a la ciudadanía, está enmarcado en un contexto internacional muy favorable, que le ha dado un gran espaldarazo.

## 1.2 El contexto internacional

Si bien no es el objeto de esta investigación, es insoslayable destacar que las luchas y sistemáticas actividades de abogacía del movimiento internacional de mujeres de todo el mundo en contra de la violencia de género, han presionado para que los organismos internacionales hicieran explícita la problemática de la violencia de género, culminando exitosamente en la Conferencia de Viena en 1993 y, a nivel de las Américas, en la Convención de Belém do Pará en 1994.<sup>5</sup>

El rol protagónico en la definición de instrumentos jurídicos internacionales ha sido jugado por las Naciones Unidas, en tanto marco de referencia para la protección de los derechos de las mujeres, sirviendo de base normativa para la elaboración de marcos jurídicos y acciones nacionales.

Las acciones desarrolladas por este organismo han sido de capital importancia para el movimiento de mujeres del mundo.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, las Naciones Uni-

---

4 Varios factores son responsables de que estos aportes pioneros fundamentales de CIPAF no se reconocieran y asumieran como suyos por colectivos más grandes de mujeres en nuestro país, incluyendo un tipo de liderazgo no propiciador del reconocimiento de que el rol del individuo en la historia se enmarca dentro de procesos de construcción colectiva que lo sustentan. Una prueba de ello es que en 1996, la CONGAM realiza un esfuerzo similar —aunque más limitado en términos procesuales y de contenido— a través de una “Plataforma de Acción frente a los Programas de Gobierno de los Partidos Políticos”, titulada “Las mujeres y la Coyuntura Electoral”, sin retomar ni mencionar las propuestas del PIOM, su antecedente inmediato. Esto debería ser objeto de otra investigación.

5 Es importante destacar que en América Latina y el Caribe el movimiento de mujeres desarrolló una fuerte movilización en torno a la violencia de género desde 1981, a través de campañas nacionales y regionales, tribunales de denuncia, actividades de cabildo y presión política que incluyeron blancos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

das habían incluido paulatina y sistemáticamente instrumentos en contra de la discriminación de las mujeres, que comprometen jurídicamente a cumplir con sus normativas a todos los países miembros que los ratifican. Un análisis de la evolución de estos instrumentos jurídicos muestra cómo, con relación a la violencia de género, los mismos se han hecho cada vez más explícitos y específicos en la identificación de este problema, hoy consignado como una violación a los derechos humanos y como un obstáculo para el desarrollo (ver Cuadro 1 en la siguiente página).

La aprobación en 1993 de la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, marca el giro más importante en la percepción del problema desde la aprobación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.<sup>6</sup> A partir de entonces, la violencia contra la mujer se identifica como una forma de discriminación genérica que manifiesta la histórica desigual relación de poder entre hombres y mujeres. La inserción de la violencia en la agenda internacional, producto del sistemático y fuerte

accionar del movimiento de mujeres a nivel local y regional, creó la coyuntura propicia para los cambios en el marco jurídico.

De fundamental relevancia en lo pertinente a la violencia de género fueron la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena en 1993 y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing en 1995. En efecto, en marzo de 1994, la Conferencia de Viena ratificó de manera explícita lo que parecía racionalmente evidente: *que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos*. Esta Conferencia sienta las bases para el tratamiento de la violencia desde una perspectiva integradora y proporciona un marco social y legal para la acción de gobiernos y agencias internacionales. Reconoce que la violación de los derechos de las mujeres era un hecho cotidiano en todas las sociedades; así mismo que los mecanismos existentes para proteger los derechos humanos eran inadecuados para proteger los derechos de las mujeres y, además, que la protección de los derechos humanos de las mujeres debe formar parte integral de todas las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Asimismo, esta Conferencia explicita que los órganos responsables de vigilar el respeto a

<sup>6</sup> Esta Convención recoge todos los principios internacionalmente aceptados sobre los derechos de las mujeres y establece claramente que deben aplicarse a todas las mujeres en todas las sociedades.

# Cuadro 1 Evolución de los instrumentos jurídicos internacionales a favor de la mujer

## Sistema universal de protección de los derechos humanos generales y específicos de la mujer.

1 9 4 5

Se aprueba la Carta de las Naciones Unidas, primer instrumento internacional que establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

1 9 4 6

Se establece la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer para velar por la defensa de sus derechos políticos, económicos y sociales.

1 9 4 9

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el Convenio para la represión de la trata de personas y explotación de la prostitución ajena.

1 9 5 1

La Organización Internacional del Trabajo -OIT aprueba el Convenio de igualdad de remuneración de la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor.

1 9 5 2

La Asamblea General aprueba la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, primer instrumento internacional que reconoce la igualdad de derechos políticos ante la ley, incluido el de votar y de ser elegido.

1 9 5 7

La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada le otorga el derecho de conservar o cambiar su nacionalidad independientemente de las acciones de su marido.

1 9 6 0

Se aprueba el Convenio de la OIT relativo a la discriminación (empleo y ocupación).

1 9 6 2

La Asamblea General aprueba la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraerlo y su registro.

1 9 6 7

Se aprueba la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

1 9 7 2

La Asamblea General proclama a 1975 como Año Internacional de la Mujer y lo destina para el examen de cuestiones relativas a la mujer.

1 9 7 4

El Consejo Económico y Social de la ONU convoca para 1975 la 1ra

Conferencia Mundial sobre la Mujer, junto con el Año Internacional.

1 9 7 5

La 1ra Conferencia sobre la Mujer aprueba el primer plan de acción mundial y proclama el 1er Decenio para la Mujer: Igualdad, desarrollo y paz.

1 9 7 6

La Asamblea General establece el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

1 9 7 9

La Asamblea General aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

1 9 8 0

El INSTRAW se convierte en un organismo autónomo del Sistema de las Naciones Unidas.

La 2da Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Copenhague, exa-



mina los progresos alcanzados a mediados del Decenio.

**1 9 8 1**

Entra en vigor la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

**1 9 8 5**

Un mandato ampliado de la Asamblea General convierte a UNIFEM en el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, organismo autónomo asociado al PNUD.

Se celebra en Nairobi la 3ra Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se aprueban estrategias de aplicación orientadas hacia el futuro.

**1 9 8 6**

Se publica el 1er estudio mundial sobre el rol que juega la mujer en el desarrollo.

**1 9 9 0**

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examina la aplicación de las estrategias de Nairobi y recomienda convocar a una 4ta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

**1 9 9 1**

Se publica *Las mujeres del mundo: tendencias y estadísticas*, que reúne datos sobre la situación de la mujer.

**1 9 9 2**

La Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo reconoce el papel clave que desempeñan las mujeres en la conservación y gestión del medio ambiente.

**1 9 9 3**

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración

sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, la violencia y otros temas vinculados a los derechos humanos de las mujeres se engarzan en el marco del programa y las actividades de las Naciones Unidas

**1 9 9 4**

En la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo, por primera vez, la conquista de poder y responsabilidad por parte de la mujer se considera parte integral del desarrollo.

**1 9 9 5**

La 4ta Conferencia Mundial de Beijing ratifica 10 esferas de acción en favor de las mujeres y aprueba una nueva plataforma de acción.

### Sistema interamericano de protección de los derechos humanos generales y específicos de la mujer.

**1 9 3 3**

Convención Interamericana sobre la nacionalidad de la mujer.

**1 9 4 8**

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre.

Convención interamericana sobre

la concesión de derechos civiles a la mujer.

**1 9 6 9**

Convención americana sobre derechos humanos.

**1 9 8 8**

Protocolo adicional a la convención

americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

**1 9 9 4**

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

los derechos humanos universales deben incluir la vigilancia periódica a la condición de la mujer, en particular a los abusos concretos por pertenecer al género femenino, una de cuyas muestras más flagrante es la violencia. Por otra parte, la Conferencia de Beijing concretiza aún más esta problemática social, al incluir entre sus objetivos estratégicos el eliminar la violencia contra la mujer adulta y la niña mediante medidas efectivas orientadas a su investigación, prevención y eliminación, al tiempo de establecer un programa de acción internacional que debe enmarcar el diseño de las iniciativas de los países miembros de la ONU.

En lo que compete al ámbito de las Américas, el principal instrumento jurídico es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Belem do Pará de Brasil, en junio de 1994. Esta Convención, que retoma los planteamientos de la ONU y los sitúa en el contexto de las Américas, responsabiliza a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de tomar medidas positivas para hacer avanzar su implementación, y da a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el poder de oír quejas en contra de los Estados que la han ratificado.

En cuanto a nuestro país, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, constituyeron los *dos antecedentes internacionales inmediatos que sirvieron de base formal y de catalizador de la coyuntura política para propiciar la formulación y posterior promulgación de la ley 24-97* contra la violencia intrafamiliar. En concreto, la preparación de la Conferencia catalizó esfuerzos de mujeres de la sociedad civil y la sociedad política, quienes aunaron su voluntad y aprestos bajo el estímulo de presentar realizaciones jurídicas concretas a favor de las mujeres dominicanas en esta Conferencia.<sup>7</sup>

Debemos destacar igualmente el importante rol que la cooperación internacional multilateral y bilateral ha jugado directa e indirectamente en apoyo a las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la violencia de género como problemática social a ser afrontada desde lo público. Entre las

---

<sup>7</sup> Este hecho ha sido bien captado por Amable Aristy Castro cuando, el 11 de julio de 1995 en el acto de juramentación de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado, afirma su esperanza de ver partir a las mujeres *"hacia la Conferencia de Beijing con hechos concretos, realizados a través de leyes que deberá conocer el Congreso Nacional, mediante el acuerdo y la participación de las mujeres de todos los sectores de la vida dominicana"*.

agencias de Naciones Unidas, UNICEF ha jugado desde la década del 80 el rol más destacado en el apoyo a organismos gubernamentales y ONG para impulsar la modificación de las leyes discriminatorias contra mujeres y niños y adolescentes de ambos sexos y, de manera específica, ha apoyado iniciativas legislativas y programáticas orientadas a la prevención y eliminación de la violencia, sobre todo a partir de la década de los 90, desde la perspectiva del mar-

co jurídico provisto por la Cumbre Mundial de la Infancia.

Otras agencias, como UNIFEM, el FNUAP, OPS, el CIM, y el DED, también han dado apoyo más o menos puntual a las iniciativas locales que propiciaran la discusión y búsqueda de consenso en torno a la violencia y para impulsar la participación de las mujeres dominicanas en foros internacionales en torno a esta problemática.

## 1.3 Los actores y sus estrategias

### 1.3.1 Organizaciones de mujeres

#### ► 1.3.1.1 La Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales del Área de la Mujer

La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer ha sido el principal actor colectivo<sup>8</sup> articulador de las iniciativas de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil para propiciar —entre otros asuntos— la formulación y aprobación de una ley en contra de la violencia de género en

la República Dominicana. Aunque en el país ya existían varias ONG que realizaban trabajos en el área jurídica en favor de las mujeres, tales como CENSEL Y CEDAIL, la CONGAM asume el liderazgo público colectivo más destacado para promover cambios en la legislación discriminatoria en nuestro país.

Creada en 1989, rápidamente la CONGAM estableció la discriminación jurídica contra la mujer como uno de sus ejes fundamentales de movilización y trabajo. A través de organismos miembros especializados en el área jurídica y el concurso de feministas y abogadas

colaboradoras de la institución, la Coordinadora ha jugado un rol muy importante en la revisión y elaboración de nuevas propuestas de leyes y en su difusión y defensa pública a través de los medios de comunicación. También, mediante intervenciones a través de charlas y talleres educativos con mujeres de las organizaciones comunitarias, buscando ampliar la base de sustentación y movilización a favor de los cambios legislativos ante los poderes públicos.

Los cambios en las leyes propuestos inicialmente por la CONGAM abarcaban la gama de tópicos discriminatorios, entre ellos modificaciones relativas a la violencia de que es objeto la mujer. Es así que en sus manuales educativos “Cuadernos sobre Sociedad, Mujer y Legislación” elaborados con el auspicio de UNICEF, encontramos propuestas de modificación a la Constitución y a los Códigos Civil, Penal, Laboral, de Salud y Agrario. De manera explícita se introduce la perspectiva de género en las modificaciones propuestas en el Código Penal y en el Código de Procedimiento Criminal a través de figuras jurídicas sobre la violencia doméstica y el acoso sexual, así como una serie de modificaciones que tipifican y sancionan los delitos sexuales.

En relación con la violencia y degradación de la mujer propalada a través de los medios de comunicación, se recomienda la introducción de leyes especiales sobre el uso del cuerpo de la mujer en la publicidad.

Ahora bien, esta lucha contra la violencia de género, en tanto objetivo político traducido en propuesta de modificación a las leyes penales, se insertaba en el conjunto de propuestas de modificación de todos los códigos jurídicos discriminatorios. Hay que recordar que el cabildeo que desarrollaba el movimiento internacional de mujeres aún no había logrado que de manera explícita se focalizara la violencia de género ni se fijaran las normativas jurídicas para afrontarla. Esto se concretiza a partir de las Convenciones Internacionales de la ONU (1993) en Viena, como ya vimos, y de la OEA (1994) en Belém do Pará, para nuestra región de las Américas.

Desde su creación en 1989 hasta 1992 la CONGAM estuvo apoyando y colaborando

8. Con anterioridad, CIPAE en tanto actor institucional no colectivo, había jugado un rol pionero, conjuntamente con la inserción paulatina de otras organizaciones de la sociedad civil, en la conformación de una agenda pública en contra de la violencia de género.

muy de cerca con las iniciativas de modificación de los códigos jurídicos dominicanos propuestas por la DGPM. Hay que recordar que sus orígenes están ligados a una iniciativa de la DGPM —con el auspicio de UNICEF— que propiciaba la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en favor de la mujer, para facilitar el relacionamiento de la DGPM con ellas, aunando así los esfuerzos de mujeres del sector gubernamental y la sociedad civil para propiciar los cambios legislativos propuestos.

Sin embargo, a partir de 1992, la Coordinadora decide conducir de manera autónoma esta lucha como representante de un movimiento amplio de mujeres. Esta decisión se fundamentó, en primer lugar, en el cambio de estrategia de la DGPM, cuyas propuestas de reforma legislativa pasaron de un enfoque en la mujer a un enfoque en la familia, la mujer y el menor. Por otra parte, la publicación de la DGPM de una carpeta con anteproyectos de modificación a la legislación vigente, que incluía un resumen analítico de las luchas de las mujeres por cambios en la legislación dominicana, fue considerada parcial y elitista por la Coordinadora. Las organizaciones miembros consideraron que la CONGAM de-

bía promocionar cambios legislativos más “feministas” y de mayor impacto entre las mujeres de los sectores pobres.

En fecha 24 de abril de 1992, la Coordinadora comunica a la DGPM que por resolución de la Asamblea Extraordinaria de sus organizaciones miembros, decide desvincularse formalmente de la campaña “Legislar Para la Familia, la Mujer y el Menor” que desarrolla la DGPM con el auspicio de UNICEF. Las razones alegadas para la ruptura son fuertes. Se refieren al no respeto a la consulta y participación democrática de las mujeres organizadas en la revisión de las propuestas de modificación a las leyes vigentes, antes de que la DGPM las sometiera al gobierno, sumado a la preocupación de que las modificaciones propuestas podrían, si son aprobadas, profundizar más la desigualdad jurídica de la mujer. Al mismo tiempo, en la carta la Coordinadora reafirma su voluntad política de continuar impulsando la modificación de los códigos jurídicos acordes con la legítima expresión de la voluntad de las mujeres organizadas del país y mediante discusiones críticas al interior del movimiento de mujeres que le permita apropiarse de los contenidos de los cambios y defenderlos.

Este año 1992 marca un viraje en la Coordinadora, pues, a partir de la ruptura con la DGPM, decide asumir desde la sociedad civil el principal liderazgo para impulsar el cambio en la legislación.

Inicia, pues, su propio camino para la promoción de cambios legislativos en los Códigos Civil, Penal, Agrario, de Salud y de Trabajo mediante procesos de debate participativos. Una de sus estrategias más novedosas es la introducción del cabildeo ante las mujeres legisladoras de la Cámara de Diputados, electas para el periodo 1990-1994, quienes conformaron una Comisión de Mujeres con la finalidad de impulsar, de manera mancomunada y contando con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, propuestas de leyes en favor de las mujeres dominicanas.

El cabildeo iniciado entre mujeres organizadas de la sociedad civil y de la sociedad política brinda nuevos frutos en 1995, a raíz de la elección al Senado de Milagros Ortiz Bosch, una mujer con gran capacidad de liderazgo y carisma personal, a través de cuya iniciativa se crea la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado.

En esta comisión, la CONGAM juega un rol importante, al igual que tres connota-

das organizaciones de la sociedad civil, a saber, CIPAF, PROFAMILIA y MUDE —todas miembros de la Coordinadora. Esta Comisión establece prioridades y estrategias de acción —que analizaremos más adelante— y cataliza el proceso de reformas jurídicas, en particular las referidas a la violencia de género, mediante sus iniciativas para conseguir la ratificación congressional de la Convención de Belén do Pará en 1995 y la formulación del anteproyecto de ley que sería aprobado a finales de 1996 y promulgado por el Poder Ejecutivo a principios de 1997, bajo el nombre de ley 24-97 que modifica el Código Penal.

Una vez aprobada la ley, la Coordinadora, en tanto parte de la Comisión Honorífica, participa en la realización de foros para discutir su aplicación.

A partir de esta actividad, la Comisión no se reúne más. Algunos testimonios destacan el hecho de que, una vez promulgada la ley, el movimiento organizado de mujeres no elabora una estrategia de seguimiento para continuar impulsando los trabajos de la Comisión Honorífica, que aún tiene una agenda de trabajo pendiente en torno a la discriminación jurídica vigente en contra de las mujeres, o que, en su defecto, planteara alguna estrategia alternativa.

## 1.3.2 Partidos políticos

### ► 1.3.2.1 La Comisión de Mujeres Diputadas y la Comisión Honorífica de las Mujeres del Senado

La presencia de los partidos políticos en la promoción de una política pública contra la violencia de género ocurrió a iniciativa de mujeres con representación congresional, mediante dos mecanismos de acción: la Comisión de Mujeres de la Cámara de Diputados, la cual logró su formalización en 1994, y la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República, creada en 1995.

### ► 1.3.2.2 La Comisión de la Mujer de la Cámara de Diputados

Desde 1990, las representantes de partidos en la Cámara de Diputados (Ver Cuadro 2 en la siguiente página) iniciaron un proceso de acercamiento intra-partidario que fue conformando informalmente y,

desde 1994 ya más formalmente, una Comisión de Mujeres cuya voluntad política era impulsar proyectos de leyes que beneficiaran a las mujeres dominicanas directa o indirectamente. Así, impulsaron el análisis y debate de propuestas que culminó con la aprobación del Código de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 14-94) y la Ley de SIDA. También habían sometido modificaciones al Código Penal relativas a la violencia sexual, sin embargo estas perimían sin ser aprobadas. Sus iniciativas, un tanto tímidas en principio, permitieron que se abriera por primera vez un espacio de alianza entre mujeres legisladoras que obviaba las diferencias partidarias, a pesar de que su conciencia de género era muy desigual. Tampoco habían definido un plan estratégico de acción para impulsar sus iniciativas, en un contexto donde su fuerza política era limitada pues el Congreso está dominado por legisladores hombres con poca o ninguna sensibilidad hacia problemáticas cuestionadoras de las relaciones de poder entre los géneros.

A partir de 1992 la CONGAM inicia un *proceso de cabildeo con estas mujeres legisladoras* mediante la presentación y discusión de las propuestas de modificación de las leyes que estaba auspiciando el movimiento de mujeres.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Es bueno destacar que otras organizaciones de la sociedad civil, tales como PROFAMILIA y CHIPAF, habían sido pioneras en el desarrollo de iniciativas de cabildeo con las mujeres legisladoras, diputadas en su mayoría, ya que el Senado ha sido históricamente un coto masculino.

## Cuadro 2. Mujeres electas diputadas 1990-1994 y 1994-1998

PARTIDO	DIPUTADAS MIEMBROS
<b>1990 - 1994</b>	
PLD (5)	Gladys Gutiérrez, Nélsida Marmolejos, Zoila T. de Jesús Navarro Nelly Asunción Pérez, Eunice Josefina Jimeno
PRSC (7)	Miriam Méndez de Piñeyro, Milagros Díaz, Gema García, Rosaura Rodríguez, Ramona Germania Nuñez, Carmen Leyda Mora de Rosario, Nurys García de Pappaterra,
<b>1994 - 1998</b>	
PRD (9)	Yadira Altagracia Henríquez, Miriam de la Rosa de Ruiz, Dolores González, Enedina Altagracia Córdova, Rafaelina Puello Báez, María Felicia Castillo P., Sarah Paulino de Solís, Ana Bonilla de Estrella, Victoria Gaspar Alcántara
PLD (1)	Lucía Altagracia Guzmán Marcelino
PRSC (5)	Rafaela Alburquerque, Milagros Díaz, Miriam Méndez de Piñeyro, Pura Antonia Amadis de León, Rafaela Monegro Vda. Villanueva

Según algunos testimonios, este proceso catalizó positivamente la voluntad de las legisladoras de agruparse, pues aportó *la base social de las organizaciones de mujeres para legitimar el proceso de cambios legislativos* en favor de las mujeres. De

manera sinérgica, el proceso de cabildo también impactó positivamente a las mujeres de la sociedad civil, en el sentido de propiciar que muchas ONG de mujeres comprendieran la importancia de focalizar sus luchas en objetivos políticos con posi-

bilidades de concretizarse en iniciativas de acción estatal.

Las diputadas sentaron las bases de lo que sería una nueva etapa en la lucha de las mujeres en contra de la discriminación jurídica a partir del año 1995, cuando se conforma la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República, que formaliza los mecanismos de integración e interacción de las mujeres de la sociedad política y de la sociedad civil.

### ► *1.3.2.3 La Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República*

Las elecciones de 1994 llevaron al Senado a una sola mujer, Milagros Ortiz Bosch, quien rápidamente tomó la iniciativa de establecer formalmente una comisión de mujeres asesoras, integrada por representantes de la sociedad política y la sociedad civil, así como de propiciar el diseño de una estrategia política conjunta para lograr cambios legislativos. Desde los inicios de su trabajo esta Comisión identificó como uno de sus objetivos políticos prioritarios una legislación contra la violencia de género.

La Comisión, aprobada por el Senado en 1995, estaba presidida por la Senadora Milagros Ortiz Bosch e integrada por mujeres representantes de los partidos políticos, del gobierno dominicano a través de la Dirección General de Promoción de la Mujer y de diversas instituciones de la sociedad civil, a saber: la Coordinadora de Organizaciones del Área de la Mujer, en tanto instancia articuladora de las organizaciones que trabajan a favor de las mujeres, y otras tres organizaciones que, aunque eran miembros de la Coordinadora, se habían destacado por su tradición de lucha por la igualdad de la mujer en sectores o tópicos específicos. También integraba la Comisión una representante de la Federación Dominicana de Mujeres Social-Demócratas (FEDOMUSDE), ligada al partido político que en nuestro país estaba afiliado a la Social Democracia, el PRD. (Ver Cuadro 3 en la siguiente página).

También otras mujeres políticas, con poder dentro de sus estructuras partidarias, participaban de manera esporádica e informal en las reuniones. Para fines operativos la Comisión creó una Subcomisión Jurídica encargada de la elaboración de los anteproyectos de leyes que serían presentados al Senado, integrada por destacadas abogadas de partidos políticos e indepen-

dientes, con el mandato de ampliarla a conveniencia de las consultas necesarias para llevar a cabo su trabajo.

La primera tarea realizada por la Comisión fue solicitar al Presidente de la Repú-

blica que sometiera al Congreso la ratificación de la Convención de Belém do Pará, que fue aprobada en octubre de 1995. Posteriormente elaboró *un Plan de Comunicación y Concertación de Acciones en Apoyo a las Iniciativas Legislativas a favor de*

### Cuadro 3. Miembras de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado

Miembra	Representante de:	Miembra	Representante de:
1. Milagros Ortiz Bosch	PRD	8. Rosa Roa de López	DGPM
2. Luz Tavares de Taveras	PRD	9. Lourdes Contreras	CONGAM
3. Licelott Marte de Barrios	PRSC	10. Magaly Pineda	CIPAF
4. Gladys Gutiérrez	PLD	11. Magaly Caram	PROFAMILIA
5. Hortensia Méndez de Alvarez	PUD	12. Rosa Rita Alvarez	MUDE
6. Lourdes Méndez Guzmán	PTD	13. Peggy Cabral de Peña	FEDOMUSDE
7. Patricia Lyons de Abreu	UD		

<b>PRD:</b> Partido Revolucionario Dominicano	<b>UD:</b> Partido Unión por la Democracia	<b>PROFAMILIA:</b> Asociación Pro-Bienestar de la Familia
<b>PRSC:</b> Partido Reformista Social-Cristiano	<b>DGPM:</b> Dirección General de Promoción de la Mujer	<b>MUDE:</b> Mujeres en Desarrollo Dominicanas
<b>PLD:</b> Partido de la Liberación Dominicana	<b>CONGAM:</b> Coordinadora de ONGs del Área de la Mujer	<b>FEDOMUSDE:</b> Federación Dominicana de Mujeres Social-Demócratas
<b>PUD:</b> Partido Unidad Democrática	<b>CIPAF:</b> Centro de Investigación y Acción Femenina	
<b>PTD:</b> Partido de los Trabajadores Dominicanos		

*la Mujer*, para ser ejecutado durante el periodo noviembre de 1995 a diciembre de 1996. Uno de sus objetivos era sensibilizar al Senado y otros sectores de decisión como dirigentes políticos y políticas, funcionarios y funcionarias de alto nivel del gobierno, y diputados y diputadas, acerca de la necesidad de legislar a favor de la mujer. Igualmente se proponía crear un espacio de coordinación y acción con las diputadas y diputados del Congreso Nacional. El Plan buscaba igualmente sensibilizar a los comunicadores y comunicadoras sociales del país acerca de la condición de la mujer y las necesidades legislativas para abordar la problemática de la mujer.

En comunicación de marzo de 1996, la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República presenta al Senado tres proyectos de modificación de leyes, dos sobre violencia intrafamiliar, que modificaban el Código Penal y el Código de Procedimiento Criminal y uno para modificar la Ley de Reforma Agraria. La comunicación reseña también otros logros importantes: la aprobación congresional de la Convención de Belém do Pará y la solicitud hecha a los Jueces Electorales de introducir en la nueva Ley Electoral una propuesta de cuota para las candidaturas femeninas de los partidos políticos, a fin

de propiciar una mayor participación de las mujeres en los puestos electivos a nivel congresional y municipal.

Esta misma comunicación establece una segunda fase de trabajo centrada en el análisis desde la perspectiva de las mujeres de los asuntos siguientes: Ley General de Salud, Ley General de Educación, Ley para la Creación de las Estancias Familiares y otras Instituciones de Protección para el/la Menor, Anteproyecto de Modificación del Código Civil y Estudio y Reforma de la Ley sobre Seguridad Social.

Los resultados de la primera fase del trabajo de la Comisión fueron muy exitosos ya que el 14 de noviembre de 1996 el Congreso Nacional aprobó la ley contra la violencia intrafamiliar, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de enero de 1997.

Además de la ley contra la violencia intrafamiliar, fueron aprobadas las modificaciones a la Ley de Reforma Agraria mediante la inclusión de la mujer campesina en tanto beneficiaria de la misma.

También, la nueva Ley Electoral incluyó una cuota de candidaturas femeninas, que obliga a cada partido político a postular al

menos un 25 % de mujeres en los diferentes tipos de candidaturas a posiciones electas.<sup>10</sup> Es indudable que la coyuntura electoral de 1996 jugó un rol en movilizar la voluntad política de los partidos mayoritarios y limar obstáculos para la aprobación de esta ley en el Congreso. El sistema político partidario dominicano es más asequible a las demandas de la ciudadanía en periodos electorales.

La segunda fase del trabajo de la Comisión, por el contrario, tuvo muy pocos logros, por no decir ninguno. Las crisis políticas partidarias recurrentes y las coyunturas electorales de 1996 y 1998 concentraron las energías de legisladores y legisladoras, haciendo que priorizaran los intereses partidarios sobre los intereses del bien común. Esto ha ocurrido independientemente del sexo de los legisladores, aunque tal vez no sea justo atribuir a las legisladoras la fijación de las agendas de las coyunturas políticas, ya que ellas no sólo son minoría, sino que controlan una cuota de poder muy reducida dentro de las estructuras partidarias y, en particular, dentro del Poder Legislativo.

Por otra parte, algunas entrevistas realizadas señalan el mal manejo político de la relación entre la Comisión Honorífica

y la Comisión de Mujeres Diputadas. Algunos testimonios destacan que el afán de protagonismo impidió la integración oportuna de las mujeres diputadas, a pesar de que ellas fueron las primeras en agruparse para impulsar cambios legislativos a favor de la mujer.

Cuando ya es inminente la aprobación de la Ley 24-97, las diputadas se integran al esfuerzo para impulsar el proceso e incluso logran que la Comisión Honorífica se juramente como Asesora Bicameral. Pero esto ocurre cuando ya la Comisión comienza a declinar. Desde entonces, no ha vuelto a reunirse pese a iniciativas aisladas para reconvocarla. Algunas legisladoras piensan que la Comisión ya cumplió su tarea y que se requiere una nueva estructura para seguir impulsando los cambios legislativos contra la discriminación jurídica de las mujeres que aún están pendientes.

---

10 En ese momento el PRD ya había aprobado una cuota del 25 % de candidaturas femeninas obligatoria en su Reglamento de Selección de Candidaturas, el cual especifica que debe seleccionarse una mujer dentro de cada cuatro candidaturas ganables. Este mismo mecanismo fue sometido a la JCE por la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado. Sin embargo, se dice que por presiones a la JCE por parte de los Secretarios Generales de los tres partidos mayoritarios, no se introdujo la opción “una dentro de cada cuatro”, sino “una de cada cuatro”. Ello explica por qué las mujeres en 1998 no lograron ni cercanamente un piso de un 25 % —salvo en las regidurías y no por azar— en cada uno de los puestos electivos.

► *1.3.2.3.1 Las estrategias de concertación política al interior de la Comisión Honorífica*

Testimonios de testigos clave de este estudio nos revelan cómo los diversos actores políticos que confluyeron en esta Comisión Honorífica para impulsar la propuesta de ley contra la violencia intrafamiliar tenían estrategias políticas que se movían en varios planos de negociación y concertación:

a. *Entre mujeres de la sociedad civil y la sociedad política*

Mujeres representantes de la sociedad civil —a título institucional algunas y en representación del colectivo de organizaciones de mujeres otras— lograron construir un consenso introduciendo perspectivas y problemáticas de género no demasiado “feministas” en la discusión y formulación de los cambios legislativos, negociando con las mujeres juristas lo “técnicamente” adecuado y con las mujeres representantes de los partidos lo “políticamente” viable.

b. *Dentro del Congreso*

Al interior del Congreso, la senadora y las diputadas, junto con mujeres políticas con

poder dentro de sus estructuras partidarias pudieron —entre acuerdos y desacuerdos— establecer las prioridades de cambios legislativos a proponer a sus partidos y a las Cámaras Legislativas, junto con las estrategias a ser desarrolladas para lograr la aprobación congressional. Estas mujeres desarrollaron además actividades de negociación con los legisladores hombres de sus partidos respectivos en sentido general y de manera específica con los legisladores de la Comisión de Justicia del Senado, responsables de la revisión de las modificaciones propuestas a los Códigos Penal y de Procedimiento Criminal.

c. *Al interior de los partidos políticos*

Mujeres legisladoras y mujeres con poder dentro de las estructuras partidarias que formaban parte de la Comisión Honorífica desarrollaron una estrategia en particular con sus líderes carismáticos —por lo menos en el PRD y en el PRSC— para obtener su apoyo y lograr, en nombre de la disciplina partidaria, que instruyeran a sus representantes en el Congreso para apoyar la aprobación de esta ley. En particular, dentro del PRD hubo un intenso cabildeo de las mujeres con sus líderes, que consiguió modificar la estrategia para lograr la aprobación de los cambios legislativos.

Tradicionalmente, las propuestas se sometían de “abajo para arriba” —es decir, primero a la Cámara de Diputados y luego al Senado. Aquí se adoptó la estrategia inversa, “de arriba hacia abajo”: sería el Senado —identificado como obstaculizador tradicional de los cambios legislativos en favor de las mujeres— que introduciría las propuestas de reforma y la Cámara de Diputados la aprobaría, como efectivamente se hizo. También a través de estas negociaciones, la vicepresidente de la Cámara de Diputados de ese entonces cabildó con el presidente de dicha Cámara —ambos del mismo partido político— y logró la aprobación rápida de la Ley en contra la violencia intrafamiliar, argumentando que dicho proyecto era conocido por los Diputados y Diputadas, ya que había sido sometido varias veces a la Cámara y, además, se había discutido en comisiones especiales y contaba ya con la aprobación de esos mecanismos.

d. *Entre las organizaciones de la sociedad civil*

La CONGAM también desarrolló un proceso de comunicación y concertación con mujeres de sus organismos miembros y juristas feministas, a fin de llevar a la mesa

de negociaciones de la Comisión Honorífica posiciones consensuadas en el seno de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Establecer la violencia como primera prioridad fue fruto de estas negociaciones, que consiguieron focalizar su trabajo en un tópico estratégico dentro del movimiento de mujeres nacional e internacional, que al mismo tiempo podía resultar políticamente viable dentro del contexto de ese momento histórico.

---

### 1.3.3 *El gobierno*

---

► **1.3.3.1 *La Dirección General de Promoción de la Mujer*<sup>11</sup>**

La Dirección General de Promoción de la Mujer —DGPM, creada en 1982, como organismo estatal responsable de formular y coordinar una política nacional a favor de la mujer, había estado desarrollando en los períodos 82-86 y 86-96 una serie de actividades orientadas a revisar y reformular los códigos jurídicos discriminatorios.

---

<sup>11</sup> Este organismo se convirtió en agosto de 1999 en la Secretaría de Estado de la Mujer

El Seminario sobre Mujer e Igualdad Jurídica por el Desarrollo Urbano Rural, realizado en 1984 por la DGPM generó un proceso de revisión de las leyes vigentes que obstaculizaban el desarrollo integral o discriminaban a las dominicanas. Sus resultados fueron una revisión integral y una propuesta de modificación de los diferentes códigos jurídicos y leyes discriminatorias, publicada en 1986 como “Anteproyecto de Modificación a la Legislación Vigente Discriminatoria contra la Mujer”, que se entronca con la tradición de las primeras feministas dominicanas quienes desde la década de 1920 iniciaron luchas por la igualdad jurídica con los hombres.

Por primera vez, desde una instancia gubernamental se aborda, aunque de manera un tanto limitada, el problema de la violencia de género, al proponer modificaciones al Código Penal que perseguían hacer explícita la violación sexual como una agresión contra la mujer y no como atentado al pudor y eliminar las atenuantes a este crimen, establecidas en función de la edad de la víctima. Sin embargo, el anteproyecto elaborado fue sometido varias veces a las Cámaras Legislativas, donde perimió.

Durante el resto de la década de los 80 y principios de los 90, la DGPM continuó im-

pulsando iniciativas similares, que aumentaron su impacto al integrarse a estos esfuerzos la CONGAM. A inicios de los 90, la DGPM inicia otra ofensiva para modificar la legislación vigente, esta vez con una nueva estrategia —centrada en la familia, la mujer y el menor— que marca un distanciamiento con la CONGAM. En efecto, la campaña *Legislar para la Familia, la Mujer y el Menor* y la carpeta elaborada para acompañar este proceso, selló la ruptura del trabajo de modificación de las leyes que la DGPM realizaba junto a la CONGAM, con el auspicio de UNICEF, desde 1989. La carpeta presentaba un resumen de la legislación relativa a la familia, la mujer y el menor, una síntesis del derecho vigente relativo a la mujer y las modificaciones propuestas para adecuar la legislación del país a los requerimientos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Respecto a la violencia de género, se identifican avances en comparación con el documento de 1986, pues introduce las figuras jurídicas de violencia intrafamiliar, acoso sexual y violación, aunque de modo muy tímido, a juicio de algunas testigos clave. Sin embargo, esta iniciativa de modificar la legislación dominicana tam-

poco se saldó positivamente, con excepción de la promulgación en 1994 de la ley 14-94 o Código de Protección a las Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir de 1995, la DGPM jugó un rol importante en la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República que en lo relativo a la violencia de género logró ratificar la Convención de Belén do Pará en 1995<sup>12</sup> y aprobar la ley para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar en 1996. Con el cambio de gobierno del 96, la DGPM inició un proceso de construcción de una política pública contra la violencia de género, con la participación de varios organismos públicos responsables de la oferta de servicios de policía, salud y justicia y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en contra de la violencia de género. Este proceso será analizado en el siguiente capítulo.

---

### ***1.3.4 Los organismos internacionales***

---

Ya hemos señalado el importante rol que les ha tocado representar a los diversos organismos internacionales en el proceso

de legitimación de las demandas sobre violencia de género.

A nivel local, el principal organismo identificado por los testimonios recogidos en jugar un rol importante en el auspicio de los cambios legislativos de las mujeres dominicanas ha sido UNICEF.

Sin embargo, el proceso de apoyo de la UNICEF a la CONGAM y a la DGPM no dejó de presentar conflictos, debido a un rol demasiado protagónico jugado por UNICEF y, en momentos, calificado como interventor de procesos internos que se desarrollaban entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado<sup>13</sup> y probablemente relacionado con la influencia de liderazgos demasiado hegemónicos por parte de algunas oficiales de esta agencia.

A partir de estos conflictos se produce una mayor diferenciación de roles, tanto de la Coordinadora como de la DGPM y el mismo UNICEF, quien continuó apoyando las

---

12 La Directora de la DGPM está investida de la representación del Comité Interamericano de Mujeres (CIM) de la OEA, una de cuyas tareas era impulsar la ratificación de la Convención por los países miembros.

13 Periódico Mujeres, órgano de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales del Área de la Mujer. Mayo-junio 1992. Pág. 4.

iniciativas de ambas instituciones pero con un perfil más discreto.

---

### ***1.3.5 Fortalezas y debilidades de los mecanismos de articulación***

---

Como hemos reseñado, dos mecanismos de articulación y coordinación jugaron roles principales en los procesos de negociación para la formulación de la ley contra la violencia de género y su posterior promulgación: la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer, responsable de integrar la perspectiva de género y los intereses de sus organizaciones miembros a la nueva legislación; y la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado de la República, responsable de conducir los procesos de negociación y concertación dentro de la sociedad política para lograr su aprobación.

Entre los aspectos positivos de estos procesos de concertación política cabe señalar que, desde identidades y sectores diversos, algunos de ellos confrontados políticamente, las participantes lograron unificar esfuerzos en torno a un tema de relevancia política para todas las mujeres.

Este conjunto diverso de participantes desarrolló un complejo proceso de cabildeo que culminó con la aprobación de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar y otras modificaciones legislativas importantes en el Código Agrario y la Ley Electoral.

Aunque el proceso no surgió como producto de una estrategia bien planificada, sino más bien como respuesta a determinadas coyunturas, recibió un fuerte impulso por parte de las mujeres de la sociedad política quienes, con su experiencia en el mundo político partidario, introdujeron la idea de elaborar una estrategia comunicacional y de negociación política que permitió que la propuesta de ley fuese aprobada. Para el movimiento de mujeres el proceso supuso un importante proceso de aprendizaje político y permitió la concreción de logros por los que había luchado durante más de quince años.

Cabe destacar, asimismo, la importancia que tuvieron los liderazgos individuales de algunas mujeres dentro de este proceso colectivo. Es el caso de Milagros Ortiz Bosch que, con importantes cuotas de poder político dentro de su partido y dentro del Senado, supo manejar oposiciones y lograr la aprobación de los cambios legislativos en el Senado; y de Lourdes Contreras,

quien desde la Coordinadora imprimió un gran dinamismo al proceso mediante la convocatoria y discusión con las organizaciones miembros, cuyas posiciones eran luego negociadas por ella dentro de la Comisión Honorífica.

Las debilidades del proceso también deben destacarse a fin de sacar las lecciones necesarias para continuar avanzando. Un primer aspecto se refiere a la integración tardía de las diputadas al proceso, cuando era ya inminente la aprobación de las propuestas de Ley. Los testimonios recogidos atribuyen esta situación a un mal manejo de las relaciones entre la Comisión Honorífica y la Comisión de Mujeres Diputadas, por problemas de protagonismo político.

De mayor importancia en este sentido es el hecho de que no se produjera un proceso de consolidación institucional de la Comisión Honorífica que le permitiera continuar su trabajo al margen de la coyuntura política, lo que ha impedido que se dé continuidad a la segunda parte de la agenda de trabajo consensuada. Las diferencias que las mujeres lograron trascender en 1995 se expresan hoy en un contexto político que impone serias limitaciones al impulso de acciones que implican coordina-

ciones inter-partidarias. Asimismo, el rol de los liderazgos individuales cobra otro matiz visto desde la perspectiva de la falta de consolidación institucional de la Comisión Honorífica: una vez finalizada la coyuntura electoral de 1996, la Senadora pasa a otras actividades políticas y no vuelve a convocar a la Comisión Honorífica que preside; en el mismo año, Lourdes Contreras sale de la Dirección de la Coordinadora, y esta instancia no continúa dando seguimiento al proceso de cambios legislativos a favor de las mujeres.

Por último, cabe el cuestionamiento de si las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Coordinadora han internalizado en sus prácticas esta experiencia de conversión de una demanda social en una demanda política que avanza hasta convertirse en política de Estado, a través de la articulación de voluntades y la definición de una estrategia de acción política común. Muestra de ello es que la Coordinadora no ha desarrollado ninguna estrategia para motivar la continuación de los trabajos de la Comisión Honorífica, a pesar de que está definida en su agenda una segunda etapa de impulso a los cambios legislativos pendientes.



---

## **2. La implementación de una política contra la violencia de género**

---

## 2.1 Actores y estrategias desde el Estado

 Desde el mismo periodo de transición del gobierno del PRSC hacia el gobierno del PLD, durante los meses de mayo-agosto de 1996, la Dirección General de Promoción de la Mujer -DGPM inició la elaboración de su plan de acción para el cuatrienio 1996-2000, uno de cuyos objetivos fundamentales fue contribuir a disminuir los niveles de violencia existentes en contra de la mujer.

Una de sus primeras iniciativas, tras la aprobación de la Ley 24-97, en noviembre de 1996 fue cabildear su rápida promulgación por el Poder Ejecutivo, lo cual se logró en enero de 1997.

A seguidas, inició un proceso para impulsar la construcción de una política

pública para la prevención y sanción de la violencia de género, así como para brindar atención médica, psicológica y jurídica a las víctimas mediante la creación de redes de atención donde intervienen diferentes organismos del sector público y las organizaciones no gubernamentales que han estado trabajando en esta problemática.

A continuación, pasamos a presentar y evaluar, aunque de manera un tanto somera, cuál ha sido el rol de los diferentes actores que desde el Estado se han encontrado interviniendo en este proceso en construcción, así como los diversos mecanismos de articulación intersectoriales que se han creado para impulsar una política pública en contra de la violencia de género.

---

### **2.1.1 La Dirección General de Promoción de la Mujer -DGPM**

---

La Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM), como organismo estatal rector de los asuntos de la mujer, tiene como responsabilidades básicas *impulsar y promover políticas públicas con perspectiva de género* para ser implementadas por las instancias estatales sectoriales correspondientes, *coordinar la implementación* de las acciones, programas y proyectos que se deriven de estas políticas públicas y *promover la concertación de acciones* con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la mujer.

A partir de la promulgación de la Ley 24-97 le corresponde a la DGPM promover la adopción de políticas públicas sectoriales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y coordinar y monitorear el desarrollo de acciones, programas y proyectos orientados a cumplir con

estos objetivos. En su Plan de Acción de cara al 2000, la DGPM establece que Salud y Violencia constituye uno de los cuatro ejes de su trabajo estratégico. Si bien la ejecución de programas entra en contradicción con su mandato institucional de impulsar y promover políticas, la DGPM se plantea el desarrollo de dos programas respecto a la violencia de género, uno dirigido a reducir su incidencia y el otro a brindar asistencia legal y psicológica a las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia. Ambos programas están bajo la dependencia directa de la Sección de No Violencia (Ver Esquema 1 en la siguiente página).

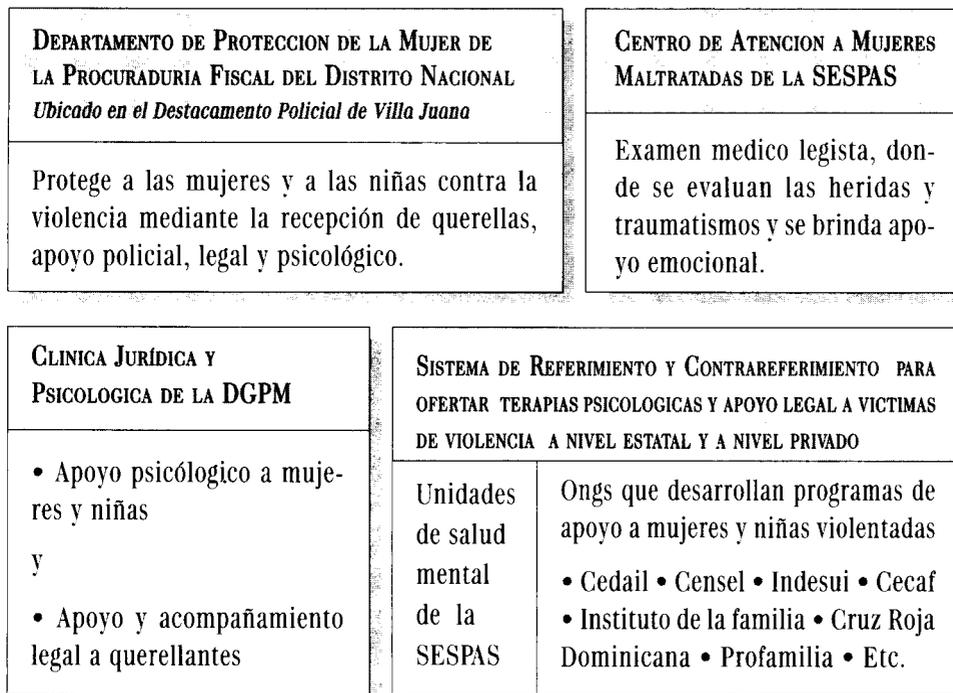
Como organismo encargado de que se incorporen políticas públicas sectoriales con perspectiva de género, la Dirección General ha concentrado sus esfuerzos en firmar una serie de acuerdos con instancias gubernamentales y de la sociedad civil, orientados a establecer una estructura inter-sectorial para la aplicación de la ley.

En efecto, una de las debilidades identificadas en la Ley 24-97 por personas testigos clave de esta investigación ha sido el hecho de que no especifica la estructura institucional para su implementación.<sup>14</sup> Es así que, cuando se formula y promulga

---

14 Aunque, se ha hecho notar que la Ley 14-94 estableció estructuras de aplicación –los Tribunales de Menores– y esta Ley ha tenido más dificultades para su implementación que la 24-97, lo que sugiere que tal vez los problemas de implementación obedezcan a factores de naturaleza varia.

# Esquema 1. Red interinstitucional de apoyo a la mujer contra la violencia



esta Ley, no se establecen los mecanismos para su aplicación y esto ha creado confusión en la administración de la justicia.<sup>15</sup>

Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha creado la *Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Intrafamiliar (CONAPLUVI)*, coordinada por

la DGPM y cuya función es elaborar planes y ejecutar trabajos para la prevención

<sup>15</sup> Sin embargo, otra entrevistada plantea que lo que falta es voluntad política para aplicarla de manera efectiva, que es un problema de orden político que se refleja con el componente cultural, que los problemas reales se derivan de la ausencia de políticas judiciales género-sensitivas que permitan dar respuestas efectivas.

de la violencia intrafamiliar. La Comisión está integrada por las siguientes autoridades e instituciones:

- Dirección General de Promoción de la Mujer
- Procurador General de la República
- Coordinadora del Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia
- Secretaría de Estado de Educación y Cultura
- Secretaría de Estado de Salud Pública
- Policía Nacional
- Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional
- Dirección General de Desarrollo de la Comunidad
- Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Area de la Mujer
- Centro de Servicios Legales para la Mujer (representación rotativa cada 2 años)
- Núcleo de Apoyo a la Mujer de Santiago (representación rotativa cada 2 años)

Hasta finales del 1998, las acciones impulsadas por la DGPM se han concentrado en cinco esferas básicas:

1. Ampliación de la oferta de servicios legal y/o psicológico a víctimas de violencia;
2. Apoyo financiero, técnico y de capacitación ofrecido a la Fiscalía, la Policía y la Secretaría de Estado de Salud Pública, a través de acuerdos de colaboración interinstitucional para crear mecanismos de atención a las mujeres y niñas víctimas de violencia;
3. Sensibilización y capacitación sobre violencia intrafamiliar con perspectiva de género a personal clave para la aplicación de la Ley, tales como fiscales, ayudantes de fiscales, abogados, jueces, policías y personal de salud;
4. Desarrollo de actividades a través de los medios para sensibilizar sobre la violencia de género;
5. Acuerdos de colaboración interinstitucional con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en contra de la violencia de género, para apoyo legal y psicológico, capacitación y campañas públicas de sensibilización sobre la violencia de género.

Las limitaciones confrontadas son muchas, tanto de orden financiero, técnico-

administrativo, como de orden cultural y político. A nivel financiero, no se han erogado los fondos requeridos por las dependencias estatales tales como Policía Nacional, Procuraduría y SESPAS, además de que los servicios ofertados son precarios. Igualmente, han sido insuficientes los fondos requeridos para desarrollar otros servicios contemplados por la Ley, como la protección y rehabilitación de las víctimas y el tratamiento y rehabilitación de los hombres violentos. Los fondos provenientes de la cooperación internacional han servido para apoyar el desarrollo de la infraestructura institucional y la oferta de los servicios. Si desaparece esta ayuda internacional, ¿podrán los servicios establecidos seguir funcionando?

La vía escogida por la DGPM para impulsar la construcción de esta política pública —instaurando un piloto de infraestructura básica y, posteriormente, generalizarla a nivel nacional— es correcta, según lo evidencian otras experiencias internacionales similares. Sin embargo, al no agotar las etapas de diseño de una propuesta técnico-administrativa y de negociación y retroalimentación de esta política con los actores implicados, la DGPM confronta dificultades para lograr institucionalizarla, lo que hace más arduo el camino ya de por

sí difícil en razón de la fuerte oposición patriarcal que la misma genera.

En este sentido, algunos testimonios destacan que la DGPM ha concentrado sus acciones en ofertar servicios y firmar convenios interinstitucionales, descuidando su rol de promotora de políticas públicas y de coordinación intersectorial. Con el agravante de que los servicios implementados funcionan precariamente y su extensión a todo el territorio nacional enfrenta grandes obstáculos, pese a los esfuerzos y algunos avances para extenderlos a la región Este y hacia Santiago. Asimismo, plantean el escaso avance del establecimiento de normas y procedimientos estándares de atención, así como el de los sistemas de registro estadístico que permitirían evaluar resultados e impacto de las acciones en contra de la violencia.

La aplicación de las órdenes de protección, asunto de capital importancia pues en muchos casos determina la vida o la muerte de una mujer víctima de violencia de género, choca con prejuicios y actitudes sexistas, además de confrontar limitados recursos de personal y transporte para ubicar y/o detener los victimarios. Hay además obstáculos de orden cultural y político, destacados por las personas testigos clave de

este estudio. La enraizada cultura de subordinación de las mujeres es un obstáculo grave que de manera cotidiana limita el cumplimiento de la Ley, sobre todo por parte de aquellos agentes del Estado responsables de su implementación.

Otro obstáculo de carácter político, tal vez el más importante, es la falta de voluntad en las más altas esferas de poder para impulsar la inclusión del género en tanto política de Estado. Una voluntad política que debe traducirse en normativas jurídicas que proscriban la desigualdad entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida social y otorgue el apoyo presupuestal para implementar políticas públicas institucionalizadas que viabilicen la construcción de esta igualdad. La DGPM puede tener la mejor voluntad de impulsar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de las instituciones del Estado, pero mientras no cuenta con el apoyo político del más alto nivel —concretizado en el apoyo financiero necesario para viabilizar estos procesos— sólo podrá ir remendando parches. Y lo más grave, el futuro de los avances logrados en implementar una política en contra de la violencia de género va a depender de la buena voluntad de los gobiernos de turno y no de una obligatoriedad normativa del Estado, que garantice la continuidad.

---

### *2.1.2 La Policía Nacional*

---

Según el convenio de cooperación pactado entre la Policía Nacional y la DGPM en noviembre de 1996, la Policía, en tanto responsable de hacer cumplir el orden público y el respeto a las leyes, se compromete a establecer mecanismos especializados en los destacamentos policiales para atender los casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En 1997, la Policía habilita el Destacamento Policial del Barrio de Villa Juana, en la ciudad de Santo Domingo, como destacamento amigo de la mujer en el que comenzará a operar el Departamento de Protección de la Mujer de la Fiscalía del Distrito Nacional. La Policía Nacional actúa en este Departamento en su condición de auxiliar obediente de la Policía Judicial. El personal de la Fiscalía y de la Policía que laboran en este recinto, unas 30 personas, ha sido capacitado por la DGPM en el manejo de la violencia intrafamiliar desde la perspectiva de género.

También la DGPM apoya la implementación de un sistema de registro estadístico informatizado de los casos atendidos. Esta iniciativa se desarrolla como un proyecto

piloto auspiciado por la DGPM, con la intención de que la Policía pueda extender esta experiencia a los demás destacamentos policiales del país, pero la falta de presupuesto estatal no ha permitido la apertura de nuevos destacamentos amigos de la mujer. Hay cuestionamientos sobre hasta dónde la Policía Nacional ha asumido este proyecto como parte de su trabajo institucional obligatorio y permanente.

---

### 2.1.3 La Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional

---

La Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional es una dependencia de la Procuraduría General de la República y debe vigilar, a través de sus procuradores fiscales y ayudantes fiscales, los procedimientos previos y posteriores a los juicios contra crímenes y delitos bajo responsabilidad de los Juzgados de Primera Instancia del Distrito Nacional. En diciembre de 1996 esta dependencia firmó un convenio de trabajo y cooperación técnica con la DGPM, orientado a garantizar un tratamiento jurídico adecuado a las querellas sobre violencia física, psicológica y sexual contra la mujer adulta y niña.

Para llevar a cabo este convenio, la Procuraduría creó el Departamento de Familia y Menores y, en 1999, ha creado otra instancia responsable de la coordinación y el monitoreo de la leyes 14-94 y 24-97 en sus aspectos de prevención, sanción y rehabilitación.

De manera particular este convenio establece que la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional prestará una atención especial a las querellas presentadas por las mujeres que acudan a los destacamentos policiales del Distrito, en donde habrá una oficina de la Procuraduría Fiscal. Este acuerdo es extensivo también a los miembros de la Policía Nacional en su condición de auxiliares de la Policía Judicial.

En octubre de 1997 la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional creó el *Departamento de Protección a la Mujer* bajo los auspicios de la DGPM. El mismo abrió sus servicios en el Destacamento Policial de Villa Juana, habilitado con la cooperación de la Policía Nacional, con la finalidad de ofrecer protección a mujeres, niñas y niños contra la violencia intrafamiliar.

Este Departamento ha establecido cada paso a seguir en el procedimiento para la atención de las denuncias recibidas, que

presentamos en el Esquema N° 2, en la siguiente página. Al igual que la Policía, el personal de este Departamento ha recibido de la DGPM el entrenamiento para el trato adecuado de la violencia de género.<sup>16</sup>

Un informe elaborado a principios de 1998 por el Departamento de Protección de la Mujer de Villa Juana, presenta una serie de recomendaciones para mejorar los servicios ofertados, particularmente en cuatro áreas:

1. En lo relativo al *personal*, cuyo déficit impide la eficiencia del servicio, se recomienda nombrar una segunda ayudante fiscal que realice trámites externos, mientras la primera permanece en la dirección del Departamento. También se requieren, al menos, tres policías directamente asignados al Departamento, una secretaria eficiente, una psicóloga auxiliar, una trabajadora social y una persona paralegal.
2. El desconocimiento por parte de los oficiales policiales de los roles que les

corresponde asumir en la investigación de las infracciones y de los que corresponden a los fiscales causa problemas de coordinación que deben ser subsanados mediante la *definición del rol subordinado de la Policía Nacional* en la investigación penal.

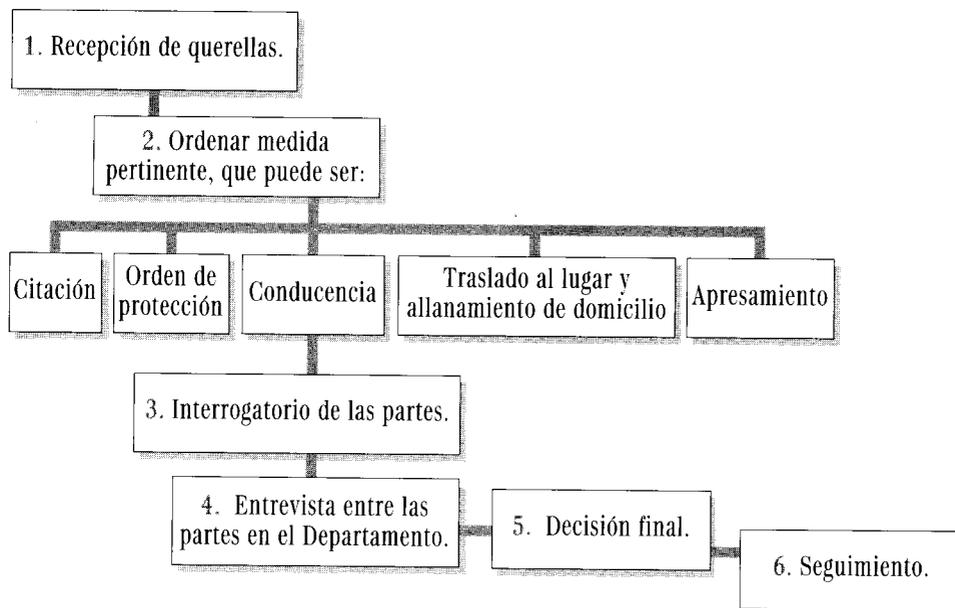
3. Se señalan igualmente las *necesidades materiales del Departamento* en cuanto a la adecuación del local, a la necesidad de equipos de cómputos completos, así como la asignación de vehículo o patrulla permanente para responder con rapidez a los requerimientos de la ciudadanía, sobre todo en los casos de extrema urgencia, que muchas veces conducen a pérdidas de vidas.
4. Finalmente, se recomienda la realización de *campañas públicas* por los medios de comunicación y cara a cara en barrios, escuelas, lugares de trabajo, etc. para que la ciudadanía y, en particular, las mujeres conozcan la existencia del Departamento y sus funciones, en el marco de la Ley 24-97.

La visión desde la perspectiva de las mujeres querellantes confirma las limitaciones reseñadas y plantea interrogantes en torno a la calidad de los servicios que ofre-

---

<sup>16</sup> Cabe señalar que de octubre 97 a noviembre 98, este Departamento procesó 4,136 expedientes de querellas. De éstas, ha logrado procesar 2,024 casos, tiene en investigación 873 expedientes y archivadas por no seguimiento de las partes unas 1,239 querellas.

## Esquema 2. Procedimiento atención querellas



ce el Departamento, el seguimiento que da a los casos y la evaluación de resultados obtenidos. En este sentido se plantean serias dificultades en la aplicación de la Ley, algunas ya identificadas. Por ejemplo, la oferta de servicios está mediatizada por relaciones primarias, verificándose casos en que las relaciones interpersonales influyen las decisiones. En muchas ocasiones citan al agresor para confrontarlo con la sobreviviente o para tratar de conciliar.

Declaraciones públicas de la Directora del Departamento plantean que aproximadamente un 50% de los casos que atienden terminan en conciliaciones, lo cual puede poner en riesgo la vida de la mujer. Hay inquietudes e interrogantes sobre cómo se están manejando estos casos de acuerdos y si se evalúa la dinámica de la agresión y los posibles riesgos para la mujer involucrada. Una persona entrevistada señaló que existen casos de mujeres asesinadas por sus

maridos que habían acudido previamente al Destacamento de Villa Juana.

Otra dificultad es lo inadecuados de los espacios físicos para la atención. No hay condiciones que aseguren privacidad ni, por tanto, confidencialidad. Tampoco hay personal suficiente para localizar al agresor. En ocasiones se le pide a la víctima que ella misma (que está en situación de riesgo) lo localice y que, logrado esto, llame a la policía. También existen casos en que, siendo el agresor militar de mediano o alto rango, los miembros de la Policía lo llaman para informarle que su pareja ha presentado denuncia y que deberá participar en una “entrevista conjunta”. Los riesgos de este tipo de conducta son incalculables.

No hay asistencia médica para evaluar a la mujer que ha sido golpeada o atacada físicamente, como tampoco hay asistencia psicológica ni personal entrenado para la intervención en crisis.

Todas estas dificultades conforman un acceso a los servicios de justicia y protec-

ción muy deficiente y dificultoso para las mujeres, que a veces las lleva a desistir y las coloca en una posición de mayor vulnerabilidad frente a sus agresores, lo que en algunos casos ha conducido a estas mujeres a la muerte. En este sentido, se plantea la urgencia de focalizar recursos del presupuesto nacional para el diseño de una oferta de servicios de atención en el área policial y de justicia con mejor acceso, mayor cobertura, atención más rápida y efectiva, así como para campañas sistemáticas de sensibilización social ante esta problemática. Asimismo, es necesario identificar los diferentes itinerarios de entrada al sistema —hasta ahora puede ser por SESPAS, la Policía, la DGPM o una ONG— a fin de normatizar la entrada y el seguimiento de las víctimas e integrar la producción de estadísticas de los servicios ofertados.

---

#### *2.1.4 La Secretaría de Estado de Salud Pública (SESPAS)*

---

La Secretaría de Estado de Salud Pública —SESPAS, creó el Centro de Atención de la Mujer Maltratada, dependencia del Instituto de Patología Forense de la Procuraduría,<sup>17</sup> que oferta servicios clínicos para la

---

17 Si bien algunos de los fondos del Centro proceden de la Procuraduría, es sobre todo SESPAS quien suministra la mayoría del personal y del material de trabajo a través de la División de Hospitales.

certificación médico-legal de abusos físicos y sexuales, los cuales se deben incluir en los expedientes judiciales para poder juzgar y procesar a los acusados.

Los servicios ofertados se refieren a curación de heridas y apoyo emocional, así como a expedición de certificados médico-legistas. También se ha desarrollado un sistema de referencia inter-gubernamental que abarca los hospitales e infraestructuras públicas que disponen de servicios de salud mental, con la finalidad de operacionalizar el seguimiento y apoyo emocional. Las niñas y niños son referidos al Hospital Dr. Robert Read Cabral y las demás víctimas son seguidas por el mismo Centro o por otros servicios de salud mental cercanos a la residencia de las víctimas.

La SESPAS está dando pasos de avance para desarrollar, a través de su División de Salud Mental, un Programa Nacional de Violencia Doméstica y Abuso Sexual, el cual debe operar a través de hospitales y unidades de salud comunitaria y demás infraestructuras de salud pública, ofertando servicios clínicos y de apoyo emocional a mujeres y niñas víctimas de violencia.

Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas en torno al rol de la SESPAS se-

ñalan que desde el ministerio se desarrollan programas específicos que tienden a despolitizar el tema, restringiéndolo a una oficina o un programa de reducido alcance.

Por ejemplo, al crear estos programas la SESPAS reconoce la violencia como problema, pero al mismo tiempo la excluye de su nuevo modelo de atención. Por otra parte, no hay seguimiento a las iniciativas que se establecen con otras instancias incluyendo la sociedad civil. Por ejemplo, en 1997 la División de Salud Mental de la SESPAS, junto al Centro de Apoyo Aquelarre, elaboró y publicó un documento sobre indicadores de calidad de la atención para los servicios de salud en los casos de violencia sexual y doméstica. Estos indicadores no han sido empleados para la evaluación y organización de los servicios y la SESPAS no los ha utilizado para apoyar las actividades de evaluación y monitoreo de las iniciativas propias, gubernamentales y/o no gubernamentales.

---

### *2.1.5 Otros organismos del Estado*

---

Otros diversos organismos estatales están desarrollando iniciativas relacionadas con la política pública en contra de la violencia tanto intrafamiliar co-

mo de género, que pasaremos a revisar de manera somera.

### ► 2.1.5.1 *La Oficina Nacional de Planificación -ONAPLAN*

La función de ONAPLAN es formular políticas públicas y en este sentido ha impulsado acciones de investigación y desarrollo de políticas públicas en torno a diversos temas vinculados a la violencia.

Ha realizado dos estudios sobre el tema: “Estudio sobre Prevalencia de Abusos a Nivel Domiciliario”, coordinado con el Instituto de la Familia –IDEFA y “Neoprostitución Infantil en la República Dominicana” coordinado con UNICEF y Psicología Social. En la actualidad ONAPLAN desarrolla un Programa Piloto de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en el barrio de Los Alcarrizos del Distrito Nacional y en la Provincia de Salcedo. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID, este programa es parte de una experiencia regional en cinco países de América Latina (Chile, México, Paraguay, Argentina y República Dominicana). Su objetivo es poner a prueba, como modelo de atención inter-

sectorial para atender los casos de violencia intrafamiliar y de género, un sistema de redes locales para atención y prevención de la violencia intrafamiliar, cuya población meta son las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Sus principales actividades son realizar un diagnóstico para establecer la ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia; conformar redes de coordinación comunitarias multisectoriales; diseñar e implementar un sistema de información estadística; ofertar servicios de apoyo a nivel comunitario, tanto para víctimas como para agresores; e informar, educar y capacitar a los diferentes agentes que intervienen en la atención.

El proyecto prevé que este sistema de redes locales esté constituido por una serie de actores que intervienen o deben intervenir en un proceso de violencia, desde que la víctima va al destacamento policial o al alcalde a poner la querrela o a solicitar protección, luego a Salud Mental u otras dependencias de salud, hasta llegar al grupo comunitario de apoyo, todo dentro de la comunidad donde reside la víctima.

El que este proyecto lo ejecute ONAPLAN y no la DGPM ha causado ten-

siones entre ambas instituciones, dificultando la colaboración. Según testimonios, parecen ser razones de tipo político orientadas a cimentar protagonismos de ciertos actores gubernamentales los que explican esta situación. De ser así, de nuevo los personigramas típicos del quehacer político dominicano podrían estar obstaculizando resultados y logros para la ciudadanía.

Además de estos cuestionamientos, algunas entrevistadas señalan que el tipo de investigación realizada difiere de la metodología especificada inicialmente en el proyecto, es decir, la Ruta Crítica, que define las acciones emprendidas por las mujeres afectadas y, particularmente, la ruta seguida para encontrar atención y solución a los problemas. Esto, junto a la evaluación de las percepciones y representaciones sociales de los prestatarios de servicios, constituye la base para elaborar un modelo de prevención y atención a la violencia.

En la medida en que los resultados de la aplicación de esta metodología sea lo que defina el modelo de atención, los pasos subsiguientes confrontarán las limitaciones propias del tipo de información recolectada por la investigación.

Igualmente, se señala que el sistema de atención y referencia local requiere un diseño de protocolos de atención que especifique normas, funciones, sistema de referencia y contrarreferencia, funciones del equipo de trabajo, sistema de información, y evaluación y monitoreo. Las instancias públicas y privadas que trabajan en torno al tema deben articular, probar y revisar intersectorialmente estos procesos.

Otro señalamiento es que la instancia multisectorial denominada “Comité Asesor” no ha funcionado, reduciendo así la posibilidad de un adecuado monitoreo de la implantación del proyecto. Otra crítica plantea que en la experiencia de la República Dominicana, la instancia ejecutora decidió incluir niños, niñas y adolescentes, lo cual no estaba previsto en el proyecto. Esto genera dificultades muy serias para implantar el modelo de atención, ya que si estas poblaciones no se incluyeron en el diagnóstico —que es la base para desarrollarlo— no queda claro qué informaciones sustentan la elaboración del modelo. Además, la República Dominicana sería el primer país que realiza la prueba piloto con múltiples poblaciones sin que se modifiquen los recursos financieros disponibles.

A juicio de algunas entrevistadas esto desvirtúa el enfoque político del proyecto, que había reconocido la especificidad de las necesidades de las mujeres acerca de la violencia doméstica y asignado recursos en este sentido. El testimonio de una feminista afirma que una vez más, en nombre de otras poblaciones y de la visión familista de la violencia, se transforma una iniciativa específica para mujeres en una iniciativa sin identidad, en tanto es de todos y todas. Si a esta limitación política se le suma la debilidad técnica en su implantación, es necesario evaluar hasta qué punto este proyecto podrá replicarse en otras regiones del país y si tendrá los efectos esperados para las mujeres.

#### ► *2.1.5.2 Secretaría de Estado de Educación y Cultura -SEEC*

La Secretaría de Estado de Educación y Cultura forma parte de CONAPLUVI. Sin embargo, no pudimos identificar ni lineamientos políticos, ni iniciativas relevantes desde la educación formal pública para afrontar la problemática de la violencia intrafamiliar a través de los programas de educación primaria y secundaria, a pesar de que a la SEEC le corresponde jugar un rol estratégico en conformar una

nueva cultura orientada a la resolución pacífica de los conflictos humanos. Educ-Mujer ha impulsado algunas acciones aisladas para sensibilizar y difundir la Ley 24-97 con el apoyo de organismos no gubernamentales y dirigidas a personal directivo y personal docente y técnico de las regionales, pero la cobertura y sistematicidad de esta iniciativa ha sido escasa.

#### ► *2.1.5.3 Dirección General de Desarrollo de la Comunidad -DGDC*

La DGCD también forma parte de la CONAPLUVI, sin embargo, en el acuerdo firmado con la DGPM el 17 de diciembre de 1996 no se establece de manera explícita su rol, a nivel de su trabajo en el ámbito comunitario, con relación a la violencia de género.

#### ► *2.1.5.4 Comisionado para la Reforma y Modernización de la Justicia*

Este organismo está apoyando la reestructuración material del Departamento de Protección de la Mujer. No identificamos ninguna iniciativa orientada a evaluar la dificultad de jueces y abogados para hacer efectiva la aplicación de la Ley 24-97.

### ► 2.1.5.5 *La Cruz Roja Dominicana*

Esta organización firmó en mayo de 1998 un acuerdo de colaboración interinstitucional con la DGPM para asistir a mujeres violentadas y maltratadas físicamente, proporcionándoles asistencia de primeros auxilios en todas las instalaciones de la Cruz Roja del país. Para ello, su personal recibirá formación por parte de la DGPM sobre el manejo de víctimas de violencia de género y la aplicación de la Ley 24-97, así como apoyo técnico para el establecimiento de registros estadísticos.

---

## *2.1.6 Los mecanismos de coordinación interinstitucional creados por iniciativas gubernamentales*

---

### ► 2.1.6.1 *CONAPLUVI*

Creada en 1998, es responsable del diseño del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar cada dos años, con la participación de todos los sectores que la integran. Deberá propiciar la coordinación interinstitucional para desarrollar el Plan y crear el mecanismo para monitorearlo y

evaluar sus resultados e impacto, mediante reuniones trimestrales. Una subcomisión técnica integrada por funcionarios del área de cada institución miembro debe agilizar su funcionamiento. La DGPM –coordinadora de CONAPLUVI– deberá, por medio de su Sección de No Violencia, convocar las reuniones, llevar las memorias y coordinar las acciones. Nos parece muy temprano aún para evaluar su trabajo.

### ► 2.1.6.2 *Red de Atención a la Violencia Intrafamiliar*

La DGPM ha establecido una Red de Atención a la Violencia Intrafamiliar conformada por organismos gubernamentales y no gubernamentales, articulados en un sistema de referencia y contrarreferencia para dar apoyo médico, psicológico y jurídico a las mujeres, niñas y niños sobrevivientes de violencia. Este sistema establece una ruta crítica institucional para la atención, pero la experiencia muestra que las víctimas entran por diferentes vías y sectores: el sector gubernamental o no gubernamental. Por otra parte, las sobrevivientes no siempre agotan los servicios disponibles. Algunas no quieren poner querellas, porque sólo desean apoyo emocional, o recurrir a autoridades locales, como alcaldes,

curas, profesores, etc., en busca de apoyo. Además, esta ruta crítica institucional desconoce los vínculos que las mujeres establecen en sus comunidades de residencia, vecinal y familiar que, en muchos casos, son sus primeros contactos para afrontar su situación de violencia.

### ► *2.1.6.3 Red Comunitaria de Atención y Prevención a la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer de los Alcarrizos y de Salcedo*

Esta red la integran organizaciones localizadas o que desarrollan trabajos en Los Alcarrizos y Salcedo. Su finalidad es articular esfuerzos de sectores que trabajan en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar. Está siendo impulsada por ONAPLAN como parte del proyecto piloto que coordina con aportes del BID.

---

### *2.1.7 Fortalezas y debilidades de la implementación*

---

Si bien el proceso de implementar una política pública en contra de la violencia de género liderado por la DGPM, ha adolecido en la etapa de formulación de proble-

mas técnico-administrativos, así como de dificultades financieras y políticas para lograr institucionalizarse y ampliar la cobertura de su red de servicios, no es menos cierto que este proceso presenta hitos importantes en la construcción de una política pública con perspectiva de género. Se trata del primer intento nacional para construir una política pública con perspectiva de género. Es también el primer intento de construir una red de servicios coordinada al interior del Estado, para dar respuesta multisectorial a una problemática que afecta de manera particular a las mujeres y las niñas. Es también un intento pionero de coordinación entre Estado y ONG que trabajan en contra de la violencia de género, a fin de apoyar y complementar la oferta de servicios públicos con las iniciativas privadas.

Esta experiencia pionera requiere un mayor esfuerzo de la DGPM en el diseño técnico-administrativo, a fin de mejorar la participación y coordinación de los actores implicados, estatales y de la sociedad civil. Asimismo, requiere de un apoyo político del Estado, más efectivo, traducido en asignaciones presupuestarias focalizadas en la problemática de la violencia intrafamiliar y en el establecimiento de normas jurídicas que obliguen a la equidad

de género dentro de las políticas e instituciones estatales. También será necesario insistir en campañas sistemáticas de sensibilización social contra la violencia de género, pues mientras nuestra sociedad no tome conciencia de que el respeto a la integridad de las mujeres y las niñas es un derecho fundamental de la persona humana, será difícil avanzar en la construcción de una cultura de equidad.

Por último, queremos destacar en este análisis que el Poder Judicial, responsable de impartir justicia en los casos de violencia, no figura entre los actores claves del proceso, por lo que es impostergable que se integre de manera protagónica. En efecto, los testimonios reiteran las dificultades que confrontan las mujeres con abogados y jueces que no quieren hacerse cargo de estos casos, debido a prejuicios genéricos —sobre todo en el sentido de que esos asuntos

deberían ser de índole privada. Un testimonio relata la resistencia de abogadas y abogados para asumir casos relacionados con la Ley 24-97, alegando que los jueces no les hacen caso, que los colegas se burlan y que, en general, el sistema judicial utiliza la dilación y pone trabas a la obtención de sentencias en favor de las agraviadas. Sea porque los jueces alegan que esta figura jurídica de protección, de origen anglo-sajón rompe con nuestra tradición penal francesa; sea porque jueces y abogados se escudan en cualquier otro tipo de justificación —cuyos fundamentos evocan, frecuentemente, prejuicios genéricos— la realidad es que muy pocos jueces están protegiendo a la mujer, a pesar de haber casos documentados de mujeres que han perdido hijos, hijas, bienes y hasta la vida por haberse atrevido a denunciar la violencia y no haber recibido la protección que la Ley 24-97 les otorga.

## 2.2 Actores y estrategias desde la sociedad civil

Las organizaciones no gubernamentales fueron, como hemos visto, las pioneras en asumir la violencia de género como problema político, social y de desarrollo humano. Ellas lograron colocar la violencia de

género como un tema de la agenda política dominicana y, a través de su organismo coordinador y de algunas ONG a título individual, mantuvieron una presencia activa en el proceso de formulación, cabildeo

y aprobación de la ley en contra de la violencia intrafamiliar. Esta participación protagónica de las organizaciones de mujeres en la creación de una agenda pública en contra de la violencia de género, pasa a una nueva etapa al ser promulgada la Ley contra la violencia intrafamiliar.

La DGPM inicia un proceso de acercamiento a diferentes actores estatales y no gubernamentales para firmar acuerdos de colaboración interinstitucional e iniciar la construcción de una política pública para la prevención y sanción de la violencia de género. Estos acuerdos se orientan a brindar atención médica, psicológica y jurídica a las víctimas, a través de la creación de redes de atención donde intervienen diferentes organismos del sector público y las ONG que trabajan en esta problemática. Asimismo, persiguen capacitar al personal de los sectores estatales responsables de la atención a las víctimas de violencia.

Así como no hemos identificado una estrategia formulada y negociada por la DGPM con los actores implicados en este proceso, tampoco hemos identificado en las organizaciones de la sociedad civil la definición de una estrategia de articulación de sus iniciativas con las del Estado, que establezca prioridades, agendas, mecanismos

de articulación e indicadores de monitoreo y evaluación de impacto. La definición de esta estrategia desde la sociedad civil, cuya iniciativa correspondería al Equipo de Violencia de la Coordinadora, ha sido suplantada en la práctica por una participación a título institucional individual de numerosas ONG —en su mayoría miembros de la Coordinadora— que tenían experiencia de trabajo en este campo o que en esta nueva coyuntura decidieron abrir programas de trabajo en esta área.

La mayoría de las intervenciones actuales de las ONG (Ver Cuadro 4 en la siguiente página) en contra de la violencia se centran, al igual que en la etapa previa a la promulgación de la Ley contra la violencia intrafamiliar, en la oferta de servicios legales y psicológicos, la capacitación de poblaciones específicas y la sensibilización y denuncia social. Unas pocas iniciativas exploran nuevas áreas de intervención con los victimarios como población blanco a ser rehabilitada. También resulta novedoso el impulso a las redes de atención y el énfasis en la calidad de la atención desde la perspectiva de políticas públicas de salud, promovidas por Aquelarre.

Ahora bien, resulta evidente que estas ONG no han podido establecer un plan de tra-

## Cuadro 4 Iniciativas recientes de las ONG en contra de la violencia de género

<b>Nombre y año de creación</b>	<b><i>Iniciativas recientes en contra de la violencia</i></b>	
Núcleo de Apoyo a la Mujer -NAM, 1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa ofertando servicios de apoyo legal y psicológico a víctimas y talleres de sensibilización y capacitación en las provincias de Santiago, La Vega y Moca.</li> <li>• Ha propiciado la creación de un movimiento municipal contra la violencia do-</li> </ul>	<p>méstica, el Movimiento Vida Sin Violencia -MOVIDA, integrado por numerosas instituciones de la sociedad civil y estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante MOVIDA se tramita instalar un destacamento policial amigo de la mujer, especializado en atención de violencia.</li> </ul>
Centro de Apoyo Aquelarre -CEAPA, 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa ofertando servicios de apoyo psicológico.</li> <li>• Ha tomado la iniciativa para propiciar el desarrollo de redes en contra de la violencia, tales como comité contra el abuso sexual de menores e incesto y el comité intersectorial contra la violencia sexual y</li> </ul>	<p>doméstica, donde participan organismos de la sociedad civil y estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Está desarrollando programas de capacitación sobre el funcionamiento y roles de redes de atención integral de la violencia doméstica y sexual, calidad de atención y políticas públicas.</li> </ul>
PROFAMILIA, 1966	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está desarrollando un importante proceso de difusión de la ley 24-97, a través de sus redes de servicios, diseminadas en todo el país y ha publicado unos 300 mil ejemplares de diversos documentos de divulgación, dirigidos a diferentes grupos poblacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está desarrollando campañas de sensibilización y denuncia de la violencia en contra de la mujer por los medios masivos.</li> <li>• Ha abierto un servicio de apoyo emocional para las víctimas de la violencia intrafamiliar.</li> </ul>
CENSEL, 1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa ofertando servicios de apoyo jurídico a mujeres víctimas de violencia y ha constatado un incremento en la demanda de estos servicios entre 1997 y 1998.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza actividades de difusión y sensibilización sobre la violencia y, en particular, sobre la Ley 24-97.</li> </ul>

<b>Nombre y año de creación</b>	<b>Iniciativas recientes en contra de la violencia</b>	
CIPAF, 1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantiene una campaña de IEC sobre la problemática de la violencia de género di-</li> </ul>	rigida a los medios masivos y a poblaciones específicas.
Centro Dominicano de Asesoría e Investigación Legal -CEDAIL, 1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creado por el Episcopado dominicano, su accionar cubre La Vega, Mao, Monte Cristi, San Juan, Barahona, Baní, San Francisco, San Pedro de Macorís e Higüey, brindando apoyo jurídico a mujeres y ni-</li> </ul>	<p>ñas violentadas, entre otras poblaciones discriminadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>También desarrolla actividades de IEC y de capacitación en tópicos relacionados con la violencia.</li> </ul>
Casa de la Masculinidad -CAMHA, 1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es el primer espacio organizado por hombres que buscan construir una nueva masculinidad; realiza actividades de sensibilización y difusión a nivel comunita-</li> </ul>	rio y de medios masivos, capacitación contra la violencia de género y otros temas relativos a una nueva relación de los hombres consigo mismos, sus parejas e hijos.
Equipo Nosotras, 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realiza actividades de difusión y concientización sobre la violencia a tra-</li> </ul>	vés de sus series radiofónicas educativas y acompañamiento comunitario.
CEPAE, 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>En sus programas de capacitación incluye temas de sensibilización sobre la violencia intrafamiliar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabaja en la creación de unidades comunitarias de apoyo emocional para sobrevivientes de violencia intrafamiliar.</li> </ul>
Colectiva Mujer y Salud, 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>En su plan estratégico 1998-2000 define a la violencia como uno de sus ejes de trabajo y pretende contribuir al proceso de identificación de la violencia contra la mujer como un problema de salud pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sus estrategias de intervención son la atención a la mujer violentada, la educación para la prevención de la violencia y las actividades de capacitación del personal de salud para ofertar una atención de mayor calidad.</li> </ul>
Centro Jurídico de la Mujer de Salcedo, 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es el órgano coordinador de todas las acciones en favor de la mujer en la provincia Salcedo.</li> <li>Está desarrollando, conjuntamente con la oficina provincial de la mujer y la unidad de salud mental comunitaria, un pro-</li> </ul>	<p>grama de apoyo jurídico y psicológico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>También desarrolla talleres de capacitación en torno a la violencia doméstica, abuso contra menores, derechos constitucionales, derechos civiles, ley de divorcio y estupro.</li> </ul>

<b>Nombre y año de creación</b>	<b>Iniciativas recientes en contra de la violencia</b>	
FISOE, 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabaja en un proyecto para la formación del liderazgo femenino y el desarrollo de la autoestima y otro proyecto que</li> </ul>	busca alternativas a mujeres en circunstancias difíciles de violencia, persecución o chantaje.
Instituto de la Familia, -IDEFA, 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabaja a favor de la unidad familiar a través de capacitación y terapias.</li> <li>En particular aborda tareas educativas dirigidas profesionales y consejeros sobre abusos hacia niños y niñas y sus</li> </ul>	<p>consecuencias y realiza investigaciones al respecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>También ofrece talleres de autoprotección contra la violencia dirigidos a niños y niñas.</li> </ul>
Asociación Tú Mujer, 1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>Está desarrollando un programa de asesoría legal en casos de violencia en el Barrio Los Mina Norte de Santo Domingo.</li> </ul>	
COSALUP, 1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrolla actividades de sensibilización sobre la violencia contra mujeres, niñas y niños. Ofrece apoyo emocional a víctimas de violencia.</li> </ul>	
CECAF, 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde una perspectiva familiar cristiana, ofrece apoyo emocional a familias con problemas de violencia.</li> </ul>	
Instituto de Desarrollo y Salud Integral -INDESUI, 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ha comprometido con la DGPM a evaluar y prestar asistencia psicológica, psiquiátrica y de salud general a mujeres y niñas víctimas de violencia que le sean referidas. También prestará</li> </ul>	<p>asesoría jurídica a las víctimas y orientación a la comunidad en general para enfrentar los casos de violencia contra la mujer. Ofrece servicios gratuitos de apoyo emocional por teléfono.</p> 

bajo político coordinado sobre la violencia de género, donde establezcan sus ejes políticos estratégicos de cara a las víctimas de violencia, al conjunto de la sociedad civil y al Estado –más específicamente, a los organismos que trabajan en la construcción de la política nacional. Sin

transición, se ha pasado de una etapa donde, a pesar del coyunturalismo y las limitaciones, predominaba una visión colectiva de las organizaciones de mujeres para impulsar una agenda pública contra la violencia de género, donde se veía al Estado con la desconfianza propia de organizacio-

nes que quieren preservar su autonomía y, sobre todo, no quieren ser instrumentos de promoción política partidaria, a otra etapa de participación “desordenada” con el Estado, sin que haya mediado una reflexión ni definición de los objetivos y metas perseguidos con esta relación.

Es cierto que persisten voces críticas a ultranza de las iniciativas del Estado, evocadoras de aquella visión de que no son posibles los cambios sino es a través de una revolución. Sin embargo, la mayoría de las ONG que trabajan contra la violencia de género desde diferentes perspectivas, han establecido relaciones de colaboración con el Estado, a través de las instituciones responsables de implementar los servicios públicos para afrontarla.

Es cierto que este nuevo contexto abre oportunidades de colaboración conjunta con los organismos del Estado para impulsar una política en contra de la violencia. Es cierto, también, que hay obstáculos que dificultan la participación de las ONG con el Estado, desde una perspectiva estratégica, que requieren ser identificados y evaluados para poder definir —de manera realista y concordante con las necesidades de las mujeres— objetivos y agendas de trabajo que garanticen resultados e impacto.

---

## *2.2.1 Los mecanismos de la coordinación interinstitucional*

---

### **► 2.2.1.1 Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer (CONGAM)**

Integrada actualmente por 42 organizaciones que trabajan a favor de la mujer de manera exclusiva o como parte de un programa, debe jugar un rol articulador y coordinador de iniciativas en contra de la violencia de género, a través del Equipo de Trabajo de Violencia. Este equipo, creado en 1994 y actualmente constituido por Aquelarre, CEPAE, COIN, COSALUP, Núcleo de Apoyo a la Mujer e Identidad, ha mostrado poca capacidad para cumplir su misión. Sus actividades prácticamente se reducen a conmemorar el 25 de Noviembre y a algunas actividades de capacitación, según se desprende de las memorias asamblearias anuales de 1995 a 1998.

A pesar de su activo rol jugado en la etapa de formulación y cabildeo para la aprobación de la Ley 24-97, precisamente a raíz esta aprobación, la Coordinadora entró en una especie de letargo con relación a la violencia. No se involucró en la difusión de la

Ley, ni en el análisis de necesidades para implementar una política de género contra la violencia; tampoco ha propiciado debates importantes con sus organismos integrantes y, por tanto, no ha formulado propuestas a su membresía, ni al Estado, ni al movimiento de mujeres, ni a la sociedad en conjunto. Como ayer, la denuncia y la crítica —muchas veces no propositiva— ha sido característica de su accionar.

Es sintomático el descuido de la Coordinadora en su compromiso de impulsar los importantes cambios legislativos aún pendientes y agendados por la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado, de la cual forma parte, y la que no ha vuelto a reunirse desde hace ya casi tres años. Tampoco ha tomado otras iniciativas para trazar estrategias alternativas para integrar su visión política de género en los cambios en torno a la revisión de los Códigos Civil y Penal en curso. Es claro que la Coordinadora hoy enfrenta serias limitaciones para cumplir su misión de coordinar y articular voluntades políticas en favor de las mujeres. Algunas de las razones son, según las personas testigos clave, su confusión en la asunción de roles, el inadecuado establecimiento de prioridades y el escaso liderazgo al interior del movimiento de mujeres que la legitime como

su espacio de política. Ahora bien, hay que destacar que la Coordinadora no está constituida sólo por su dirección sino también por su membresía, la cual debe articularse a través de equipos de trabajo sobre tópicos estratégicos. Y en las memorias asamblearias, es recurrente la falta de compromiso de las organizaciones miembros con su espacio de coordinación.

Algunas personas testigos clave cuestionan si su heterogénea membresía —grupos de base, ONG con diversos grados de institucionalidad, equipos de trabajo, feministas independientes, invitadas con voz pero sin poder en las decisiones políticas— no incide en las dificultades de la Coordinadora para definir su rol político, agenda de trabajo y estrategias para operacionalizarlas. Otros testimonios destacan la gran debilidad de las organizaciones de la sociedad civil dominicana, en particular de las organizaciones de mujeres. En todo caso, es un hecho que la Coordinadora no ha desarrollado un liderazgo efectivo, que catalice la identificación y participación de las organizaciones miembros en su propio espacio de articulación. Es evidente que esta debilidad ha tenido impactos negativos en el liderazgo dentro de las organizaciones de la sociedad civil, frente al Estado y a la sociedad en su conjunto.

► **2.2.1.2 Comité Intersectorial de Lucha contra la Violencia Sexual y Doméstica**

Se conformó en enero de 1997, por iniciativa del Centro de Apoyo Aquelarre, para apoyar políticas, estrategias, programas y proyectos e impulsar sistemas de información y estrategias nacionales coordinadas de información, educación, y comunicación (IEC) en torno al tema de la violencia de género. Lo integran, por la sociedad civil, la CONGAM, el Núcleo de Apoyo a la Mujer, CENSEL, AQUELARRE, CIPAF, PROFAMILIA, CEPAE, FISOE, INDESUI, CEDAIL e INSALUD. Por el sector gubernamental, la Sección de No Violencia de la DGPM, la División de Salud Mental de SESPAS, el Departamento de Protección a la Mujer de la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional y la Policía Nacional, el Departamento de la Mujer de la SEEC, el Instituto de Sexualidad Humana y el Departamento de Psicología de la UASD. También, la OPS, por el sector de agencias de cooperación internacional.

Después de definir su plan de trabajo y los roles de sus integrantes, el Comité impulsó el debate con psicólogas, educadoras, médicas y enfermeras, dentro de sus acciones de IEC. Inició asimismo el análisis de la

aplicación de la Ley 24-97 con representantes del ministerio público, administradores de justicia, ONG y agencias internacionales y en 1997 logró que, por primera vez, se realizara un 25 de noviembre una campaña conjunta de la sociedad civil y el Estado. A partir de 1998, su actividad ha decaído, debido, según se alega, a un plan de trabajo muy ambicioso, la existencia de otros espacios con objetivos similares, y la migración hacia el Estado de personal de las ONG, aunque esto último podría ser también un catalizador del quehacer de estas redes. Sería necesario disponer de más elementos para evaluar esta situación, aunque la información actual sugiere que de nuevo el activismo cotidiano de las ONG hace perder de vista los objetivos políticos estratégicos de este Comité.

► **2.2.1.3 Redes Comunitarias**

► **2.2.1.3.1 Movimiento Vida sin Violencia -MOVIDA, de Santiago**

La experiencia de trabajo del Núcleo de Apoyo a la Mujer -NAM de Santiago, con los diferentes grupos de mujeres, le había llevado a convencerse de que era necesario desbordar el colectivo de mujeres organizadas para ampliar el impacto del tra-

bajo contra la violencia de género. La idea de una labor coordinada que potenciara la diversidad dentro de un espacio común, en torno a metas generales y específicas tendentes a modificar la naturaleza violenta de las relaciones, se fundamentaba en la necesidad de reconstruir las formas tradicionales de vinculación y de incidir en las políticas públicas. El intento de hacer asimilables estos propósitos de articulación multisectorial se concretizó en una convocatoria a toda la comunidad, que culminó en noviembre de 1995 con la creación del Movimiento Vida sin Violencia –MOVIDA. Los criterios guía fueron la *integralidad*, complementando y coordinando las acciones propuestas en respuesta a las necesidades sobre violencia contra las mujeres y la minoridad; la *eficacia*, maximizando los recursos disponibles; la *permanencia* en lugar de estrategias coyunturales; la *replicabilidad*, para adaptar las experiencias y multiplicarlas en otros contextos; la *concertación* y la *participación*, integrando a los diversos sectores incluyendo, de manera fundamental, a las mujeres.

La Asamblea de MOVIDA se compone de más de cincuenta organizaciones de la región, entre ellas el Ayuntamiento, las Direcciones Regionales de Educación y de Salud Pública, gremios regionales como el

de Psicólogos/as y de Ginecología y Obstetricia, la DGPM, que ha sido de gran ayuda en esta administración, y más de quince ONG, entre ellas, tres de mujeres. Su dirección está a cargo de un Comité Ejecutivo elegido por la Asamblea, que lo supervisa cada tres meses, conformado por tres organizaciones del sector público, cuatro del sector privado, como mínimo, y una persona independiente que tiene voz pero no voto.

Uno de los principales lineamientos de MOVIDA es impulsar programas de sensibilización y prevención en las instituciones miembros y apoyar los existentes. En este sentido, apoya activamente la creación de departamentos especiales en la Policía, como resultado de acuerdos firmados entre la DGPM y la P.N. Ha realizado, además, diversas actividades reivindicativas, educativas y de divulgación, como participación en programas de radio, en juicios contra acusados de violación y en conferencias, seminarios y talleres. Particularmente, se destaca su iniciativa para reeducar hombres que maltratan a su pareja.

MOVIDA marca un hito en la vida comunitaria, al congrega numerosas personas

e instituciones públicas y privadas para desarrollar iniciativas mancomunadas en contra de la violencia de género.

► **2.2.1.3.2 Equipo Multiplicador de No-Violencia de los Alcarrizos**

El Centro de Apoyo Aquelarre realiza desde 1995 un programa de prevención, capacitación, sensibilización, atención e información sobre violencia doméstica y sexual en Los Alcarrizos. El grupo que ha participado en este programa —unas 30 personas incluyendo líderes comunitarios; representantes de grupos de base, de la Cruz Roja y la Defensa Civil; miembros y miembros de grupos juveniles y eclesiales de base— ha conformado el *Equipo de Multiplicadores en No-Violencia de los Alcarrizos*, con identidad y misión propias. Este equipo dispone hoy de conocimientos sobre violencia, violencia contra la mujer, intrafamiliar y sexual, patriarcado, género, poder, el ciclo de la violencia, salud mental y atención en casos de crisis. También se han capacitado en planificación de proyectos, metodologías participativas, coordinación comunitaria y derechos de la mujer y de los menores de ambos sexos.

Como resultado, el grupo responde a la necesidad de estrategias comunitarias propias

que den respuestas sostenibles a la violencia. Entre sus objetivos a mediano plazo están vincularse con los sectores salud, iglesias y educación; integrarse al Comité Coordinador de la Red Intersectorial de Atención promovida por ONAPLAN en los Alcarrizos; elaborar e implementar un plan de acción de prevención; y la educación sobre violencia doméstica y sexual.

---

## 2.2.2 A modo de reflexión general sobre los mecanismos de articulación

---

Si bien la conformación y articulación de redes intersectoriales en torno a la problemática de la violencia de género constituye uno de los rasgos más sobresalientes e interesantes de la implementación de la política pública para su control y erradicación, nos parece que sus funciones no están claramente delimitadas. Es importante diferenciar entre redes locales de oferta de servicios, cuya principal función es ejecutar proyectos y programas de atención multisectorial, y las redes de carácter político-estratégico, cuyos ejes principales de trabajo deben ser sensibilizar a los actores políticos decisivos, democratizar la toma de decisiones, introducir la perspectiva de

género, propiciar cambios culturales para la resolución pacífica de conflictos, establecer mecanismos de rendición de cuentas e impulsar programas de sensibilización. La conciencia de estas diferencias nos parece de capital importancia, pues la experiencia nacional e internacional nos muestra que estos espacios no siempre tienen claros los límites de sus roles político y ejecutor y es frecuente que un espacio de coordinación intersectorial, cuyo objetivo central es político, se convierta en la práctica, en espacio fundamentalmente ejecutor, perdiendo su identidad y su gran potencial político-estratégico.

---

### *2.2.3 Los organismos internacionales*

---

Los primeros organismos de cooperación internacional que apoyaron en nuestro país el trabajo en contra de la violencia de género fueron UNICEF y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a través de organismos gubernamentales y no gu-

bernamentales. Otros organismos multilaterales identificados son el FNUAP, UNIFEM, y el BID.

A nivel bilateral, hemos identificado un conjunto de agencias con un apoyo más puntual y/o de menor monto, tales como DED, OXFAM, la Embajada de Canadá, la Embajada Española, Helvetas, el CID, Intermon, Global Fund for Women y WIDE. Esta cooperación es de vital importancia para llevar a cabo las iniciativas públicas y privadas. Sin embargo, en muchos casos los procesos de negociación se dificultan porque no siempre las agencias respetan o comprenden los procesos, prioridades y estructuras responsables de llevar a cabo determinadas iniciativas. Por otra parte, testimonios recabados afirman que la crítica de los organismos internacionales a la desarticulación de las iniciativas locales no tiene como contraparte la articulación de las iniciativas de las agencias internacionales y, muchas veces, son estas mismas agencias quienes propician la desarticulación local.



---

### **3. Conclusiones y recomendaciones**

---

## 3 . 1      C o n c l u s i o n e s

 a experiencia de las mujeres y sus instituciones en conducir un proceso de formulación y aprobación de una ley en contra de la violencia de género y, sobre esta base, iniciar la implementación de una política pública para su prevención y castigo, desde un trabajo multisectorial de instituciones estatales y de la sociedad civil, *constituye la experiencia más exitosa –y probablemente única– de una acción política desde las mujeres, en nuestro particular contexto de precariedades institucionales, organizativas, políticas, sociales y económicas.*

En el proceso confluyó una serie de factores favorables a su éxito, de índole internacional –supliendo el marco jurídico para normar la violencia– y nacional, como fue la coyuntura electoral nacional de 1996,

que tradicionalmente da mayor asequibilidad al sistema político partidario embarcado en la captación de votantes. Estos factores propiciaron un escenario, a partir del cual las mujeres de la sociedad civil y política actuaron inicialmente de manera reactiva y poco planificada y, en la medida que el proceso avanzaba, diseñando y desarrollando estrategias comunicacionales y de negociación política para lograr la aprobación de los cambios legislativos a favor de las mujeres.

Las organizaciones de mujeres lograron colocar la violencia en la agenda pública de nuestro país a través de un proceso cuya secuencia se puede identificar:

- Denuncias
- Movilizaciones

tados para impulsar proyectos de leyes no discriminatorios —aunque hay que decir que sin grandes resultados, ya que no diseñaron una estrategia de intervención, como lo hizo la Comisión Honorífica. El hecho es que este mecanismo de interacción entre mujeres de la sociedad civil y la sociedad política no ha podido institucionalizarse, en razón, según testimonios, de que su protagonismo estuvo muy centrado en la Senadora del Distrito Nacional, quien la presidía. En todo caso, surgen interrogantes sobre si la integración de las diputadas, que ya habían desarrollado cierta identidad de grupo y cierto liderazgo colectivo desde principios de la década, no habría permitido construir un liderazgo más compartido entre legisladoras que hubiera permitido la supervivencia de la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado, hasta tanto la agenda de cambios legislativos pendientes se hubiera agotado.

Ahora bien, aunque los procesos sociales tienen una dinámica estructural que les es propia, en la cual las personas líderes pueden desplegar sus estrategias, es indudable que las características personales de quienes liderean estos procesos juegan un importante papel, que puede ser tanto de signo positivo —facilitando procesos de participación y movilización en pos

del cambio social— o de signo negativo —dificultando los procesos participativos por exceso de protagonismo individual. Es innegable que la Senadora del Distrito Nacional, cuya capacidad de liderazgo político, carisma personal y visión estratégica para vislumbrar la importancia que para su carrera política tendría apoyar esta causa —según plantean varios testimonios— jugó un rol de primer orden para lograr la aprobación de los cambios legislativos. Tal vez su liderazgo pudo ser menos protagónico y con mayor incidencia institucionalizadora, pero su importancia política es innegable. Asimismo, desde la sociedad civil, el liderazgo de Lourdes Contreras como Coordinadora General de la CONGAM también fue importante en la conducción de este proceso. Sobre todo, el dinamismo de su liderazgo contrasta con el bajo perfil que asumieron los liderazgos institucionales que la siguieron.

A nivel de la articulación con la sociedad civil, la CONGAM dejó de jugar el rol aglutinador y de representación de sus organizaciones miembros mostrado durante la etapa de formulación y negociación de la Ley. Este espacio ha sido ocupado por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en contra de la violencia, aunque sin una reflexión previa sobre los objetivos per-

seguidos por la articulación y, por consiguiente, sin propuestas al Estado que pudieran orientar la definición y articulación de las iniciativas. La CONGAM tampoco ha dado seguimiento a la agenda de cambios legislativos establecida con su concurso por la Comisión Honorífica. Una vez aprobada la ley contra la violencia de género —así como los demás cambios legislativos reseñados— no elaboró una estrategia para continuar su compromiso político con el cambio legislativo a favor de las mujeres, definido y aún pendiente, sea a través de la Comisión Honorífica, o mediante estrategias alternativas en caso de que no hubiera sido posible reconvocarla.

Tampoco la Coordinadora ha comprendido que, una vez aprobadas estas leyes, se iniciaba una nueva etapa de trabajo que requería, y requiere aún, de nuevos instrumentos y propuestas de acción, más allá de la denuncia. En este sentido, tampoco dispone la Coordinadora de una *estrategia de apoyo, monitoreo y evaluación* de la aplicación de las leyes aprobadas y de su conversión en políticas públicas sectoriales en contra de la violencia intrafamiliar, a favor de la aplicación de la cuota de postulaciones partidarias y en favor de las campesinas con parcelas de la reforma agraria. Es, a juicio de un testigo, como si las organizaciones

de mujeres no hubieran internalizado el proceso que ellas mismas ayudaron a impulsar y sólo supieran hacer oposición. En efecto, estas organizaciones han sido poco propositivas en el apoyo y presión por la formulación de la política en contra de la violencia y en la creación de mecanismos para el monitoreo y la rendición de cuentas por parte de los organismos responsables, así como para incidir en la creación de una opinión pública favorable a la implementación de una política pública género-sensitiva, actividades cruciales en esta etapa.

En cuanto a la *implementación de una política pública* con una participación institucional multisectorial, también identificamos una serie de fortalezas y debilidades, muchas de las cuales son propias del escaso nivel de institucionalización del sector público y privado. Ha sido muy notable el activo liderazgo de la DGPM para propiciar la articulación sectorial dentro del Estado así como con las organizaciones de la sociedad civil, para crear una estructura interinstitucional para la aplicación de la Ley 24-97. A nivel estatal destaca la articulación DGPM-SESPAS-Procuraduría-Policía Nacional como estructura básica de implementación de la ley dentro del Estado. Sin embargo, en esta articulación hay un gran ausente: el Poder Judicial.

Por otra parte, este proceso de implementar una política en contra de la violencia de género adolece de fuertes limitaciones técnico-administrativas al haberse iniciado sin una etapa de diseño de la política y los mecanismos administrativos y de seguimiento pertinentes. También se ha señalado como preocupante que el nuevo modelo de atención de SESPAS, elaborado en 1998, no incluya la violencia contra la mujer en la definición de los tipos de servicios que se ofertan. Se piensa que la DGPM debió, en función de su rol normativo y promotor, velar para que este servicio fuera tipificado por SESPAS. En cuanto a la puesta en funcionamiento de un sistema para la aplicación de la ley, esto se ha he-

cho a un nivel muy localizado, con limitaciones de recursos humanos y financieros y sin una definición clara de los mecanismos de seguimiento, lo cual dificulta su evaluación y medición de impacto. En este sentido, abundan las informaciones sobre el tratamiento inadecuado a mujeres que acuden a buscar apoyo a las autoridades. Finalmente, algunos testimonios afirman que *una política pública del Estado en contra de la violencia de género no puede ser exitosa si no se enmarca dentro de un contexto político estatal con voluntad política de establecer integralmente la igualdad y equidad de género en todas las normativas, mecanismos, políticas, estrategias y procedimientos públicos.*

## 3.2 Recomendaciones

Los colectivos de mujeres deben divulgar y discutir los procesos de diseño y aprobación iniciales de la Ley 24-97, a fin de extraer lecciones del pasado para guiar las acciones futuras de manera más planificada y con estrategias políticas eficaces que permitan generar otros ámbitos de acción pública.

Para mejorar la implementación se recomienda que la DGPM reactive su rol nor-

mativo y promotor de la implementación de políticas públicas con perspectiva de género en los sectores de salud, policía, justicia y educación, creando mecanismos idóneos en los ministerios, los cuales deben estar situados en los niveles de toma de decisiones. Con relación a los programas de capacitación que ha estado desarrollando la DGPM, se plantea la necesidad de definir el modelo de atención antes

de iniciar un proceso de capacitación del personal que debe atender los casos de violencia. En efecto, es el modelo de atención el que establece qué necesidades debe satisfacer cada institución o sector de servicios y qué normas de atención regirán la oferta de servicios. Por lo tanto, la capacitación sin modelo de atención resulta más bien una estrategia destinada a sensibilizar más que a dotar de herramientas teóricas y metodológicas probadas científicamente para atender estos casos.

Se recomienda que los convenios de la DGPM con organismos estatales y no estatales se asocien a la creación de un modelo de atención y no al envío de casos bajo la lógica de casilla,<sup>18</sup> como plantea una entrevistada.

Una revisión de documentos elaborados por el Centro de Apoyo Aquelarre en 1999 sobre la calidad de la atención y las redes de atención integral a la violencia sexual y doméstica, expone severas limitaciones del funcionamiento eficaz de las redes de atención y deben ser tomadas en consideración.

---

18 Por lógica de casilla se hace referencia a estrategias desarticuladas de atención en las que la mujer es enviada de un servicio a otro como casillas de oficinas públicas, lo que generalmente las obliga a discontinuar la búsqueda de ayuda dado el costo en tiempo, recursos económicos y emocionales que deben invertir para recibir el servicio.

Los instrumentos de referencia y contra-referencia deben formar parte de normas técnico-administrativas de modelos de atención e incluir especificaciones sobre la organización. La matriz de funciones, actividades y acciones de los integrantes del equipo de trabajo es lo que define quiénes y hacia qué niveles refieren.

Por otra parte, un instrumento de referencia requiere de un instrumento de contra-referencia que especifique el servicio de procedencia de la usuaria y la evolución de su caso (diagnóstico, tratamiento y seguimiento). En cuanto a las redes de atención, deben responder a un esquema de redes locales de servicios fundamentado en cuatro estrategias prioritarias:

- a. sistema de información;
- b. capacitación de recursos humanos;
- c. coordinación intersectorial, con un fuerte componente de participación comunitaria para impulsar las acciones de prevención y promoción; y
- d. creación, fortalecimiento y articulación de servicios, incluyendo los comunitarios.

Asimismo, deben tener un componente de evaluación de la calidad de la atención que

---

asegure accesibilidad, información y continuidad de la atención.

A las organizaciones de la sociedad civil que colaboran en la implementación de la política contra la violencia se les recomienda un alto en el camino y elaborar una estrategia de articulación con el Estado en base a objetivos políticos bien definidos y empíricamente verificables. Ellas deben jugar un rol de primer orden para apoyar, monitorear y evaluar la ejecución de la política en contra de la violencia de género.

Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la mujer deben respaldar los esfuerzos que desde el Estado y en particular desde la DGPM —con grandes limitaciones técnico-administrativas— lleva a cabo un grupo de funcionarias con conciencia de género, para que la equidad de género constituya uno de los principios normativos que guíe los procesos en curso de reforma y modernización del Estado dominicano.





## ESTUDIO DE CASO 2

La integración de la perspectiva  
de género en la  
agenda pública de salud

---

Dinys Luciano Ferdinand

---



---

# I n t r o d u c c i ó n

 Este estudio de caso examina la incorporación de la perspectiva de género a las políticas de salud en cuanto a tres procesos políticos prioritarios desarrollados en la década de los 90: la elaboración de la Ley General de Salud, la reforma sectorial, y la formulación de programas de salud sexual y reproductiva.

En la primera sección, se analizan las megatendencias y su impacto en las políticas de salud en América Latina y el Caribe. Además, se describe brevemente la agenda política del movimiento internacional de la salud de la mujer y su rol en las conferencias internacionales en el primer quinquenio de la década. En la segunda sección se analizan los factores del contexto nacional que han definido las dos microgeneraciones de

políticas de salud del país en el marco de las políticas de ajuste y de reforma del Estado. También se analizan los avances y obstáculos de la inserción del tema de la salud desde un enfoque de los derechos en la agenda del movimiento de mujeres dominicano, así como los factores internos y externos asociados a su débil impacto en el diseño e implantación de políticas y programas de salud. En la sección tres se analizan los intereses, estrategias y alianzas de los principales actores movilizados alrededor de la ley General de Salud, la reforma sectorial y los programas de salud sexual y reproductiva. Finalmente, se presentan algunas conclusiones sobre las características de los tres procesos y se establecen las limitaciones de las estrategias del movimiento de mujeres en cada uno de ellos.



---

# **1. Contexto internacional**

---

## 1.1 Las megatendencias de los 90 y las políticas de salud



En términos generales, las políticas de salud en la década de los 90 están determinadas por las tendencias de políticas mundiales que definen el contenido y dinámica de las políticas públicas en América Latina y el Caribe (ALC). Estas megatendencias u orientaciones de políticas son, entre otras, la mundialización de la economía, la interdependencia política, la reforma y modernización del Estado, la mayor participación de la sociedad civil y del sector privado en la producción de bienes y servicios públicos, y el desarrollo comunicacional e informático.

A principios de la década, las orientaciones de las políticas públicas se sus-

tentaron en una devaluación de las políticas sociales, particularmente de las políticas de salud, a través de una reducción del gasto social que ha tenido como resultado el que en la actualidad, en la Región de las Américas, las poblaciones pobres sean las que menos acceso tienen a la atención de salud.

En un análisis realizado en cuatro países de América Latina se encontró que existe un mayor grado de utilización de los servicios de salud a medida que aumenta el nivel de ingreso. En este patrón de utilización de servicios se encontró, además, una brecha en la utilización asociada al sexo, en detrimento de las mujeres, particularmente las más

pobres.<sup>1</sup> La reducción de la inversión pública en salud que se verificó en la década de los 80 en la mayoría de los países de ALC produjo, paralelamente, un incremento en los gastos individuales en servicios de atención a la salud.

En la República Dominicana, la Encuesta de Utilización de Servicios de Salud y Satisfacción de los Usuarios (ESU-96) encontró que las dos terceras partes de los hogares en que se presentó un episodio que demandó hospitalización tuvieron que incurrir en una reducción del patrimonio familiar a través de la venta o empeño de algún bien de su propiedad.<sup>2</sup>

Las políticas de salud y seguridad social se han convertido en instrumentos de política económica. El sector salud es un área de especial relevancia en la absorción de mano de obra, así como en la produc-

ción y consumo de bienes y servicios. Igualmente, mediante préstamos para implantar proyectos de reforma sectorial, la salud y la seguridad social son fuente de ingreso de capital en los países prestatarios que han permitido mantener cierto equilibrio en el flujo de capitales.

Para 1995, el 70.6% de los países de Centroamérica, el Área Andina y el MERCOSUR tenían préstamos aprobados por el Banco Mundial y el 47.1% por el BID.<sup>3</sup> En el caso específico del Banco Mundial “durante los últimos diez años, los préstamos acumulativos para Salud, Nutrición y Población (SNP) se han triplicado si los comparamos con los préstamos del Banco a otros sectores, aumentando de menos del 1 por ciento del total acumulativo prestado durante el año fiscal 1996. Los préstamos anuales del sector SNP durante al año fiscal 1996 alcanzaron una cifra récord del 11 por ciento de los préstamos del Banco”.<sup>4</sup>

En términos generales, la agenda pública de salud se construye sobre la base de una diversidad de intereses económicos y políticos internacionales y nacionales que definen las oportunidades y limitaciones para los actores sociales, particularmente para los movimientos sociales.

1 Casas, Antonio. “Equity in Health and Health Care”. Presentation in the Fourth General Session FIGOSSER. National Institute of Health of Mexico. Cuernavaca, July, 1998. Mimeo. Pp. 14.

2 SESPAS-GPP, Fundación Siglo XXI. 1997. *Encuesta de Utilización de Servicios de Salud y Satisfacción de los Usuarios*. Santo Domingo.

3 Cálculo basado en los Informes de los Países a la reunión especial sobre la Reformas del Sector Salud, Washington, D.C., septiembre 1995.

4 Banco Mundial. “Estrategia Sectorial en Salud, Nutrición y Población”. Red de Desarrollo Humano. Washington DC. 1997, pp. 79.

Estas tendencias han tenido un impacto importante en el quehacer político del movimiento de mujeres (MM) en la República Dominicana.

En primer lugar, las transformaciones en las políticas de salud han generado cambios en la cantidad y calidad de los denominados grupos de interés. Las relaciones de confrontación entre gobierno y sociedad civil se han transformado en relaciones de negociación y concertación (y confrontación también) entre una variedad de actores locales e internacionales que ha obligado a algunas organizaciones de mujeres a diversificar sus estrategias, alianzas, y los terrenos políticos para la abogacía sobre salud y derechos de las mujeres.

En segundo lugar, la interdependencia política y, particularmente, el rol de la cooperación multilateral en el proceso de diseño e implantación de las políticas públicas, ha definido una agenda marcada por una serie de cambios acelerados en prácticamente todas las áreas de acción gubernamental que, por su magnitud y por su alcance, sobrepasa la capacidad técnica, humana y financiera del MM para desarrollar estrategias de carácter sostenido e integral.

En tercer lugar, la centralización del Estado en actividades de regulación y rectoría, y la concomitante devaluación de las políticas sociales, ha provocado que los servicios de carácter alternativo que ofrecían algunas organizaciones de salud de la mujer se hayan transformado paulatinamente en servicios complementarios —sustitutos de los servicios públicos que, por otra parte, consumen gran parte de los recursos disponibles de las mismas, afectando negativamente sus actividades de abogacía. Además, algunas organizaciones han reforzado la oferta de servicios clínicos como una medida para asegurar la sostenibilidad financiera en el corto y mediano plazo, ya que el flujo de ayuda externa para las ONG se ha reducido. Esto ha introducido cambios en las prioridades programáticas de algunas ONG, vinculadas en muchos casos a la sobrevivencia institucional.

Por último, la globalización de los valores, y particularmente los vinculados a la salud, ha establecido una agenda pública en salud dual y contradictoria que reafirma, dentro de la lógica de mercado, los principios de equidad, participación social, y calidad; es decir, los mismos recursos discursivos a través de los cuales el MM ha debatido y argumentado las des-

igualdades de género en salud. Este aparente consenso ideológico ha obligado a algunas organizaciones del MM a desarrollar nuevos argumentos que confronten

la despolitización de estos principios y establezcan una clara relación entre necesidades en salud, derechos, y ejercicio de la ciudadanía.

## 1.2 El movimiento internacional de salud de la mujer

Desde finales de la década de los 70, el movimiento internacional de salud de las mujeres (MISM) centralizó sus acciones de denuncia, investigación y movilización de la opinión pública en torno a la politización de la sexualidad y la reproducción. Dos elementos contribuyeron a una especial priorización de la salud en la agenda del MISM.

En primer lugar, la importancia de reducir el crecimiento demográfico mediante el control de la fertilidad de las mujeres, que predominó en las políticas de desarrollo y de salud y en la ayuda externa hacia los países en desarrollo.

En segundo lugar, la importancia política que otorgó el movimiento feminista al control de la sexualidad de las mujeres, considerándolo como el eje central

a través del cual se articula y perpetúa la subordinación femenina.

En este sentido, los derechos sexuales y reproductivos, como recurso discursivo que integraba ambos elementos, definieron los contenidos de una agenda internacional de salud de la mujer.

La lucha por estos derechos se desarrolló a través de campañas mundiales, llamados de solidaridad, y divulgación, alrededor de los siguientes ejes temáticos: sexualidad, políticas de población y control del cuerpo de las mujeres, y maternidad segura y voluntaria.

En los noventa, esta agenda se amplía y se incluyen otros temas como la feminización de la pobreza, el rol de los servicios de salud, y el embarazo adolescente.

La participación protagónica del MISM en las conferencias internacionales auspiciadas por Naciones Unidas, particularmente en la III Conferencia sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994) y en la IV Conferencia de la Mujer (Beijing, 1995), redimensionó la agenda internacional de salud, logrando entre otras cosas el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos. Entre los avances más importantes alcanzados en El Cairo podemos señalar los siguientes<sup>5</sup>:

- definición de la salud reproductiva como un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias;
- protección de las mujeres, los jóvenes y los niños contra todo tipo de abuso, inclusive el abuso sexual, la explotación, el tráfico para fines sexuales y la violencia (punto 7.39);
- participación del hombre en las responsabilidades domésticas y de reproducción (punto 7.8);
- reconocimiento de diversas formas de familia en los diferentes sistemas sociales, culturales, jurídicos y políticos (punto 5.1).

El punto 8.25 insta a todos los gobiernos y organizaciones pertinentes a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas, como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso del aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia.

En el Programa de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer se definieron como objetivos estratégicos:<sup>6</sup>

- fomentar el acceso de la mujer a servicios de atención e información de salud de bajo costo y buena calidad;
- fortalecer los programas preventivos que promueven la salud de la mujer;
- promover la adopción de iniciativas que tomen en cuenta el género para hacer frente a las enfermedades de transmisión sexual, el VIH-SIDA y otras cuestiones de salud sexual y reproductiva;

5 Naciones Unidas. "Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo". New York, 1994.

6 Naciones Unidas. "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer". New York, 1995.

- promover la investigación y la difusión de información sobre salud de la mujer; y aumentar los recursos destinados a estos fines.

Paralelamente a esto, en la presente década se han producido cambios en la dinámica, articulación interna, estrategias políticas, alianzas y contenido de la agenda del MISM. Entre estos cambios podemos señalar:

1. La influencia que han tenido las dinámicas de las agencias de cooperación internacional y las conferencias internacionales en gran parte de las acciones que ha realizado el MISM. Muchas organizaciones reconocen que su protagónica participación en las conferencias internacionales les dio visibilidad política en el ámbito internacional y propició el establecimiento de redes con actores con distintos grados de poder, pero, a la vez, tuvo el efecto de movilizar la agenda del MISM prioritariamente alrededor de las agendas de Naciones Unidas.
2. Una gran cantidad de organizaciones dedicadas a la salud de la mujer ha redefinido sus roles en el marco del esquema competencia-complementariedad entre proveedores de servicios y la separación de las funciones de provisión y financiamiento de los servicios de salud, lo cual ha introducido cambios en el perfil de interacción del MISM con otros actores sociales, particularmente con los gobiernos.
3. Los espacios de representación colectiva del MISM enfrentan limitaciones respecto a sus mecanismos de toma de decisión y rendición de cuentas, de representación política, definición de agendas, etc.

En la actualidad, la convergencia de estos factores ha generado conflictos políticos importantes que se expresan en los debates sobre qué estrategias y temas permiten dar un contenido político claro a la agenda del movimiento.

Esta situación tiene repercusiones importantes en la agenda nacional del movimiento de mujeres, ya que gran parte de la movilización alrededor de fechas como el 28 de mayo, el 28 de septiembre, y el 25 de noviembre están articuladas a las campañas internacionales.

Asimismo, el activismo internacional está estrechamente vinculado a estas redes por

---

lo que, ante la ausencia de mecanismos de consulta para la toma de decisiones dentro de estos espacios de representación colectiva, la agenda del MISM se establece en los consejos directivos o las oficinas de dichas instancias.

El movimiento de mujeres en la República Dominicana no ha analizado las implicaciones de estos cambios, sino que más bien ha tenido un rol reactivo de sumarse a procesos impulsados por algunas instancias de representación colectiva del MISM en fe-

chas como el 28 de mayo o en reuniones internacionales.

En este sentido, las acciones nacionales no responden a la identificación previa de prioridades locales. La ausencia de debate nacional sobre la situación del MISM, y sus implicaciones para el MM local, también ha debilitado las posibilidades de definir estrategias más congruentes con la nueva correlación de fuerzas nacionales e internacionales en el área de la salud.



---

## **2. El contexto nacional**

---

## 2.1 Reforma del Estado, políticas públicas y salud

 Desde principios de la década de los 90, en la República Dominicana, así como en el resto de los países de América Latina y el Caribe, se han venido implantando diversas medidas dirigidas a enfrentar los resultados macroeconómicos de la crisis de la década de los 80.

Durante el período comprendido entre los años 1990 a 1996, el gobierno de Balaguer desarrolló un amplio programa de reformas económicas y estructurales dirigido a estabilizar los indicadores financieros, aunque arrastrando los graves problemas de deterioro distributivo y de los servicios públicos heredados de la década anterior. En este período, y bajo fuerte

presión de organismos internacionales, el gobierno balaguerista emprendió tímidas iniciativas de modernización sectorial en los sectores educación y salud. Igualmente se desarrolló en este período una primera generación de cambios, iniciada a finales de los 80, caracterizada por una reducción de la inversión social y un énfasis en la recuperación y expansión de la economía. Se verificó un acelerado proceso de privatización de los servicios de salud y algunas medidas llegaron a controlar la inflación en determinados rubros.

También en este etapa se inicia un proceso de debate y elaboración de propuestas de modernización del sector salud liderado

fundamentalmente por la SESPAS.<sup>7</sup> La SESPAS contaba con un liderazgo público en el proceso de elaboración de la Ley General de Salud, así como en la agenda sobre políticas de salud, que la legitimaba como interlocutor prioritario dentro de las instancias gubernamentales. En ese período, la interlocución para las demandas y propuestas provenientes de la mayoría de los actores sociales se establecían directamente con la SESPAS.

El interés de los bancos de desarrollo en la colocación de préstamos para proyectos de reforma fue generando un proceso de fragmentación entre las iniciativas de reforma y las políticas de salud de la SESPAS.

En 1995 se creó mediante decreto la Comisión Nacional de Salud con el objetivo de realizar un diagnóstico de situación del sector y diseñar las recomendaciones pertinentes. A su vez, la Oficina de Coordinación Técnica (OCT), bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Salud, se encargó de preparar los informes técnicos

---

7 Con la asistencia técnica del PNUD, la SESPAS elabora una propuesta de "Modernización del Sistema de Salud Dominicano" en 1993.

8 Oficina de Coordinación Técnica. "Salud Visión de Futuro: Elementos para un Acuerdo Nacional". Santo Domingo, 1996.

y propuestas de proyectos que sirvieron de base para formular el Plan Nacional de Reforma del Sector Salud.

La OCT, que adquiere paulatinamente un mayor rol, cada vez más alejado de la SESPAS, publica en 1996 el documento "Salud Visión de Futuro" que establece los principios, objetivos y líneas estratégicas de la reforma sectorial.<sup>8</sup> Concomitantemente, la SESPAS, el IDSS y ONAPLAN, con la asesoría de la OPS/OMS, elaboran otra propuesta de reforma denominada "Fundamentos de una Propuesta Integral", que fue visualizada como una especie de contrapuesta al documento de la OCT.

Este proceso de fragmentación en el proceso de diseño de las propuestas de reforma fue debilitando a la SESPAS como instancia gubernamental con liderazgo para conducir el debate público sobre el tema.

Con el ascenso al poder del PLD en 1996 se inicia una segunda generación de políticas de salud, que mantiene las medidas asumidas durante el período anterior, pero en el marco del proceso acelerado de reforma del Estado. La política nacional de salud para el período 1997-1998 de la SESPAS incluye la modernización y refor-

ma del sector salud como una de sus prioridades. Particularmente en el sector salud, las nuevas medidas se han vinculado con el incremento del gasto a través de préstamos internacionales destinados específicamente a la reforma sectorial.

En 1997, el poder ejecutivo creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) que funciona adscrita a la Presidencia de la República y es responsable de definir las estrategias para la reforma sectorial, administrar y ejecutar los proyectos, y coordinar la asistencia técnica y financiera internacional. Esto quiere decir que actualmente en el país se desarrollan dos procesos de reforma, el de SESPAS y el de la CERSS. Paradójicamente, las dos iniciativas tienen como objetivo fortalecer el rol regulador y rector de la SESPAS, lo cual resulta sumamente difícil ante la disminución de su rol político.

La reforma sectorial en la República Dominicana ha incorporado todas las recetas de la banca de desarrollo para la reorganización de los sistemas de salud. En este sentido, las recomposiciones en los roles y funciones del sector público han sido diseñadas con una contrapartida de cambios en los roles de la denominada sociedad civil.

A finales de 1996, la OCT trabajó en el diseño de mecanismos de articulación/contratación entre el gobierno y las ONG para la entrega de servicios básicos. Se propone la venta de servicios de las ONG al gobierno central y agencias financieras, bajo la supervisión y administración de una entidad administrativa.<sup>9</sup> También se recomienda que la SESPAS tenga como responsabilidades centrales: identificar áreas prioritarias para aprobar proyectos; fijar normas técnicas; regular y evaluar el desempeño de los servicios de las ONG.

Estas recomendaciones se están debatiendo actualmente, aunque ya algunas ONG están recibiendo fondos a través de la SESPAS para la ejecución de programas de atención primaria y la organización del proceso de acreditación de establecimientos de salud, entre otros. En términos generales, estas dos micro-generaciones de políticas de salud han tenido efectos importantes en los resultados de salud, en el rol de los distintos actores sociales y, especialmente, en la agenda pública sobre el tema.

---

<sup>9</sup> CNS/OCT. "Mecanismos de articulación/contratación entre el gobierno dominicano y las ONG para la entrega de servicios básicos". Santo Domingo, octubre, 1996. (Mimeo-resumen ejecutivo del estudio)

## 2.2 La Salud en la Agenda del Movimiento de Mujeres en la República Dominicana

En la República Dominicana, el tema de la salud ha sido abordado por un número significativo de organizaciones de mujeres y que trabajan con mujeres. Este énfasis en el tema de mujer y la salud en los 80 y 90 se deriva del apoyo internacional a programas de salud materno-infantil, saneamiento ambiental, seguridad alimentaria, y uso de plantas medicinales. La mayoría de estos programas ha tenido como fin reducir el impacto de la crisis económica que afectó sensiblemente los servicios de salud en los años 80. Las mujeres, en su rol de beneficiarias y/o ejecutoras de estos proyectos, contribuyeron a mejorar uno de los indicadores más sensibles políticamente, como es la mortalidad infantil, y, paralelamente, enfrentar los efectos de reducción del gasto en atención primaria a través del trabajo voluntario en el ámbito comunitario.

El MM dominicano participa en las campañas del 28 de mayo (Día de Acción a Favor de la Salud de la Mujer), organizadas por el movimiento internacional de

salud de la mujer, que se centran en diversos temas vinculados a la morbilidad y mortalidad materna, el aborto y los derechos reproductivos. La conmemoración de esta fecha permitió impulsar actividades de divulgación sobre estos temas de manera más o menos sistemática, aunque en el marco de la coyuntura misma de la fecha.

El enfoque de derechos de la mujer en las políticas de salud ha sido abordado históricamente por un número reducido de instituciones y de mujeres activistas. Desde mediados de la década de los 80, temas como el aborto y los derechos sexuales y reproductivos aparecen como uno de los aspectos más controversiales a lo interno del MM y han sido abordados por pocas instituciones —entre las que cabe mencionar CIPAF, Colectiva Mujer y Salud y Aquelarre. CIPAF y la Colectiva Mujer y Salud jugaron un rol fundamental en la inserción de estos temas en la agenda de los 80. Sólo a partir de 1994, en el contexto de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo 1994) es que otras organizaciones como PROFA-

MILIA y CASCO redefinen su trabajo en el marco de la perspectiva de los derechos reproductivos. La Colectiva Mujer y Salud (CMS) realizaba actividades de reflexión y capacitación sobre sexualidad, erotismo, aborto y derechos reproductivos con organizaciones y grupos de mujeres en la zona rural y urbana. CIPAF, a través de su órgano de difusión, el periódico *Quehaceres*, divulgó de manera sistemática informaciones sobre estos tópicos y sobre las campañas internacionales del 28 de mayo, que empezaron a realizarse en 1987. En 1988, CIPAF auspicia la realización del primer estudio sobre aborto en la República Dominicana, el cual constituyó la principal fuente de información sobre el tema hasta 1995, cuando PROFAMILIA con los auspicios del Programa de Reproducción Humana de la OMS, realizó un estudio amplio sobre determinantes sociales y consecuencias del aborto inducido en la República Dominicana.<sup>10</sup>

La Coordinadora de ONG del Área de la Mujer (CONGAM) estableció en 1995 una comisión de salud compuesta por organizaciones con enfoques muy diversos sobre la salud de la mujer. La diversidad axiológica de sus miembros frente al tema de la salud ha marcado los contenidos de su agenda y sus estrategias, así como el

impacto de las mismas. Aunque sobre muchos de los temas “políticamente conflictivos”, generalmente vinculados al enfoque de derechos, se ha desarrollado un consenso aparente a lo interno de la CONGAM, lo cierto es que al momento de ejecutar las estrategias aparece la dificultad de que muchas ONG y mujeres independientes no se consideran “expertas” para debatir públicamente el tema. Es así como un grupo reducido, que no representa la diversidad interna del movimiento, asume un liderazgo frente a la defensa de los derechos reproductivos. Paradójicamente, frente a otros temas “no conflictivos”, el *expertise* nunca ha sido un requisito para su abordaje y defensa públicas. Esta situación debilita el impacto de las estrategias impulsadas, ya que las demandas no se visualizan públicamente como *issues* colectivamente vinculantes.

Este consenso aparente del movimiento de mujeres frente a temas conflictivos también queda cuestionado al momento de revisar su inserción dentro del conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y medios que en los espacios de

<sup>10</sup> Dense Paiewonsky. 1995. *Determinantes Sociales y Consecuencias del Aborto Inducido en la República Dominicana*. Instituto de Estudios de Población y Desarrollo –IEPD- entidad de PROFAMILIA.

representación colectiva se establecen frente al tema. Es decir, no existe una congruencia entre los acuerdos y los planes de las comisiones de trabajo de la CONGAM, ni en las estrategias de las organizaciones del MM. El supuesto consenso se ha basado en la ausencia de diferencias explícitas en las posiciones y valores frente a los temas. Sólo las organizaciones de la CONGAM vinculadas a la Iglesia Católica, como CEDAIL y Cáritas, han evidenciado sistemáticamente sus posiciones en contra de la despenalización del aborto y los derechos sexuales y reproductivos.

En 1994, CIPAF incluyó en su propuesta de Programa Mínimo Familiar los siguientes temas de salud: calidad de atención, maternidad libre y voluntaria, la protección a la mujer maltratada y la no-violencia contra la mujer. Asimismo, en el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (CIPAF, 1996) se demandaba una mayor participación de la salud en el Producto Bruto Interno, la creación de un sistema de información sobre salud con perspectiva de género, mecanismos de discusión y consulta sobre políticas públicas, reducción de la mortalidad materna, atención al aborto, legislación en salud en favor de los derechos de las/los usuarios, separar los programas materno-

infantil, creación de una dependencia en la SESPAS y el IDSS sobre la salud de la mujer, programas de detección precoz del cáncer, protección contra el SIDA y las ETS, y educación sexual.

Entre 1994-1996, la CONGAM desarrolló un proceso de diálogo con mujeres dirigentes de los partidos políticos, en el marco de la coyuntura electoral, con el objetivo de lograr consenso en relación a las demandas de las mujeres, así como la posterior inclusión de éstas en los programas de gobierno. Se realizó el foro “Las mujeres frente a la coyuntura electoral”, con la participación de representantes de organizaciones de mujeres, mujeres de diferentes sectores sociales y de los partidos políticos, en el que se presentó una plataforma de acción que incluía algunas demandas sobre salud y particularmente sobre salud reproductiva. Se proponía la implantación de un plan nacional de reducción de la mortalidad materna con ampliación de la cobertura y la calidad de servicios en salud reproductiva, así como la incorporación de las ONG y organizaciones de mujeres en su ejecución.

Fruto de las iniciativas de la CONGAM y CIPAF, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) incluyeron el cum-

plimiento de los compromisos de la Conferencia sobre Población y Desarrollo en sus programas de gobierno para el período 1996-2000.

Paralelamente a este proceso de interlocución con los partidos políticos, algunas instituciones como CIPAF, Colectiva Mujer y Salud, y Aquelarre han trabajado en la capacitación de recursos humanos en coordinación con universidades, SESPAS, organismos internacionales, hospitales públicos (Maternidad del Seguro Social) y gremios profesionales (Asociaciones de Enfermeras, la Asociación Médica Dominicana), en las áreas de género y salud, salud sexual y reproductiva, violencia, salud mental. Sin embargo, ninguno de estos sectores ha respaldado públicamente las demandas de las mujeres.

Las estrategias del MM, establecidas a través de la CONGAM y de algunas organizaciones de mujeres centradas en los partidos políticos, han respondido no sólo a la coyuntura electoral sino también a la percepción del estado-gobierno como un eje centralizador y autónomo. Esta percepción impide visualizar las políticas como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias, donde actúan una variedad de actores e intereses, tan relevantes como los mismos partidos. La formación de las agendas públicas responde a la convergencia de intereses y asuntos que compiten por alcanzar legitimación social y llamar la atención pública.



---

### **3. La incorporación de la perspectiva de género en las políticas de salud en los 90**



---

En la República Dominicana no existe una tradición de gobernar por políticas ni con sentido público. Es decir, hasta finales de los 90, pocas políticas nacionales han sido el resultado de procesos públicos de negociación amplia entre los distintos actores vinculados a los problemas, de manera que sus intereses y necesidades se transformen en asuntos de interés general y objeto de intervención del Estado.

En los años 70, 80 e incluso en la década de los 90, los documentos de políticas de salud eran elaborados por un número reducido de expertos gubernamentales que diseñaban lineamientos y acciones que no eran evaluadas ni debatidas públicamente.

Los cambios en las políticas de salud en los 90 han generado procesos de debate sobre una serie de sus componentes que,

por sus características y por la correlación de fuerzas en el sector salud, son imposibles de ser diseñadas al margen de algunos actores sociales. Esto no las hace necesariamente públicas, aunque sí las hace más vulnerables a cierta publicidad debido a la necesidad de una mínima legitimación por parte de subsectores fuertes como son las universidades, las clínicas privadas, los seguros privados de salud, los empresarios, y algunas ONG.

Durante la presente década, tres componentes de las políticas de salud han sido objeto de amplios debates públicos: la Ley General de Salud (LGS), la reforma sectorial, y los programas de salud sexual y reproductiva.

Estos temas han tenido dinámicas muy diversas, construyéndose definiciones y desarrollándose acciones particulares en torno a cada uno de ellos, si bien los inte-

reses de los actores, sus estrategias y alianzas presentan algunos puntos en común. En lo que se refiere a los intentos de incorporación de la perspectiva de género a

las agendas sobre estos temas, los mismos se han caracterizado por procesos de continuidad-discontinuidad que analizaremos a continuación.

### 3.1 La Ley General de Salud

Al finalizar la década de los 90, la legislación de salud vigente está básicamente contenida en el “Código Trujillo de Salud Pública”, que data del 1956.

En 1991 se inició el largo y hasta ahora inconcluso proceso de reforma legislativa, con la elaboración del primer anteproyecto de Código de Salud.

Este anteproyecto proponía una revisión amplia, tendente a actualizar la legislación sanitaria del país, y entre sus artículos incluía la despenalización del aborto por razones terapéuticas y por violación/incesto. Con estos artículos se modificaría la legislación penal actual —que data del Siglo XIX— y se colocaría al país dentro de las normas prevalecientes a nivel regional en relación al aborto. Los artículos señalados, sin embargo, se convirtieron rápidamente en el centro del debate público en torno al anteproyecto, dando lugar a una agria po-

lémica entre los sectores que favorecían la despenalización y la Iglesia Católica.

Entre 1991 y 1994 se desarrolló un amplio debate público en torno a esta propuesta de ley, particularmente entre algunas organizaciones del movimiento de mujeres y la Iglesia Católica. Algunos médicos expresaron públicamente la necesidad de despenalizar el aborto terapéutico, posicionándolo como problema de salud aunque no como derecho de la mujer. Los medios de comunicación se constituyeron en el terreno privilegiado de este debate. En 1992, el MM demandó la inclusión en el anteproyecto de un capítulo sobre salud materna y reproductiva, la salud integral de la mujer durante todas las etapas del ciclo vital, maternidad libre y voluntaria, el control de las mujeres sobre sus cuerpos y su sexualidad, y la promoción de estilos de vida saludables. También demandó la protección de la seguridad personal

de las mujeres a través de medidas de protección y prevención de la violencia doméstica y sexual.

Todas estas demandas fueron reiteradas a través de la prensa escrita, TV, y actividades de debate público. Las organizaciones de mujeres participaron en las vistas públicas y realizaron diversos talleres sobre el tema a nivel nacional con grupos de mujeres de base.

En 1994, por iniciativa de dos mujeres diputadas, las Dras. Milagros Díaz, del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) y Altagracia Guzmán de Marcelino del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), se somete al hemiciclo el segundo anteproyecto de Ley de "Código de Salud", elaborado con la asistencia técnica y financiera de la OPS/OMS y la asesoría de una ONG -CIPROS-, el cual fue enviado a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados.

---

### *3.1.2 Actores e intereses*

---

A partir de 1994, el gobierno y organismos internacionales asumieron con especial interés la modificación de la legislación de salud vigente. Este énfasis en el

marco jurídico se deriva del proceso de cambios en las políticas públicas que se gestaba, al menos teóricamente, en el país.

En 1994, el Congreso de la República abre el debate sobre la LGS, bajo la lógica de una búsqueda de consenso entre instituciones estatales, privadas, y no gubernamentales, así como diferentes instancias de la sociedad civil. Para tales fines se crearon once comisiones de trabajo abiertas a la participación de todos los sectores interesados.

En la elaboración del segundo borrador de la propuesta de LGS, publicado en 1995, participaron 278 representantes de distintos sectores, tales como organismos estatales, universidades, la Iglesia Católica, organismos internacionales, gremios de profesionales de la salud, asociaciones de clínicas privadas, asociaciones de empresarios de la industria farmacéutica y del tabaco, ONG de mujeres y de otros sectores. El debate de la LGS movilizó una gran cantidad de actores, en parte por la diversidad de temas que concernían directamente a muchos de ellos, y en parte por las implicaciones de este debate para los cambios que empezaban a verificarse en el país en la formulación de políticas públicas y en los roles de los actores que participaban en estos procesos.

La agenda de discusión en torno a la LGS incluye aspectos tan diversos como:

- el rol del Estado, las instituciones sociales y las personas en relación con la salud;
- las atribuciones de las autoridades de salud;
- los grupos prioritarios: grupo familiar, niños/as y adolescentes, mujer, salud reproductiva, personas de 3ra edad, discapacitados/as;
- la investigación en salud;
- alimentación y nutrición;
- alcoholismo, tabaquismo y drogas;
- saneamiento ambiental;
- prevención y control de enfermedades y accidentes;
- laboratorios de salud;
- control sanitario de productos y servicios;
- disposición de órganos, tejidos, y cadáveres humanos, y otros.

Muchos de estos temas están íntimamente vinculados con las agendas e *intereses* de diversos actores, entre los que cabe destacar<sup>11</sup>:

- el movimiento de mujeres,
- la Iglesia Católica y otras Iglesias,
- las industrias farmacéuticas,
- la Asociación Médica Dominicana,
- los gremios de enfermeras,
- las clínicas privadas y las iguales médicas,
- la Asociación Farmacéutica Dominicana,
- la Asociación de Psicología,
- la industria tabacalera y los fabricantes de cervezas.

Es significativo que prácticamente el único punto en común que presentan las demandas de los actores más débiles es su incorporación al Consejo Nacional de Salud, que será la instancia máxima de toma de decisiones en el sector.

Por otra parte, aunque la agenda de cada uno de los actores no presenta grandes temas que los vincule estratégicamente o que profile potenciales alianzas explícitas, el

<sup>11</sup> Los grupos de interés señalados se refieren únicamente a las propuestas escritas presentadas al Congreso de la República por los sectores mencionados.

apoyo explícito o implícito entre ellos está basado en la multiplicidad de intereses económicos y políticos que están permanentemente en juego, y que en el actual contexto adquieren una gran importancia.

---

### 3.1.3 Estrategias y alianzas

---

#### ► 3.1.3.1 Movimiento de Mujeres

El MM centró sus esfuerzos en establecer alianzas internas entre las organizaciones de mujeres y alianzas externas con las mujeres de los partidos políticos. La CONGAM y otras organizaciones realizaron múltiples seminarios, talleres y reuniones para lograr el apoyo de grupos de base y desarrollar cierto consenso interno en torno a las demandas, así como a darle cierta institucionalidad a su participación en el proceso de diseño de la Ley. Se realizaron, además, ruedas de prensa, la publicación de un espacio pagado defendiendo el derecho de las mujeres a decidir, y la entrega de un documento al Colegio de Periodistas. Asimismo, las organizaciones de mujeres participaron en cinco de las once Comisiones de Trabajo que organizó el Congreso para debatir el anteproyecto.

El debate público sobre la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, permitió fundamentar las propuestas de algunas organizaciones del MM ante determinados actores, como el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), una coordinadora de ONG que trabajan en el área de la salud. La focalización del debate interno del MM en torno a los derechos sexuales y reproductivos, el aborto y la salud de la mujer configuró coyunturalmente y de manera implícita una agenda de salud del movimiento de mujeres para la interlocución con los partidos políticos y las organizaciones de base. Es decir, la plataforma de acción de la conferencia se constituyó en el referente temático y político que sustentaba los debates a lo interno del MM y con otros actores.

Sin embargo, la radicalización hegemónica de la Iglesia Católica en el debate sobre la Conferencia y la LGS, en franca confrontación con algunas organizaciones del MM por su defensa del aborto, y con las asociaciones de planificación familiar por su defensa de la anticoncepción, creó una imagen pública de polarización de intereses que encubría la verdadera diversidad de las posturas respecto a la ley y sus temas más conflictivos.

Los intereses de la industria farmacéutica, las compañías tabacaleras, los seguros privados de salud, los diversos gremios, y la Iglesia Católica, han accidentado significativamente el proceso de debate sobre la LGS. No obstante, estos intereses en juego no se evidenciaron en el debate en los medios de comunicación, creándose la falsa idea en el ámbito público de que “el aborto” ha sido el principal obstáculo para la aprobación de la LGS.

Dado que sólo el MM (o más bien algunas organizaciones del MM) han mantenido la demanda (aunque devaluada progresivamente) sobre la despenalización del aborto, este debate también ha traído como consecuencia que el MM fuera visualizado como enemigo del bien común, ya que la reforma del marco jurídico de salud ha sido definida por sus propulsores como una necesidad nacional.

La falta de un disenso abierto y plural sobre el aborto ha generado una situación de polarización, en la que algunas organizaciones de mujeres aparecen como las únicas que definen el aborto como un derecho de la mujer y como un problema de salud pública. La exclusión de las propuestas de las mujeres en torno

al aborto, las familias, y la salud sexual y reproductiva —presentadas ante la opinión pública como interés de un pequeño grupo de organizaciones y de mujeres— está basada en la idea del consenso como un espacio de universalidad unificada que totaliza las perspectivas de los sectores, expresando “la voluntad general” a través de la exclusión de lo considerado particular.

La priorización casi exclusiva de las alianzas del MM con las mujeres de los partidos políticos tuvo sus ventajas y desventajas.

En primer lugar, la propuesta de LGS fue introducida por dos mujeres representantes de dos partidos, PRSC y PLD, con una limitada experiencia de debate sobre la condición de la mujer. En un contexto en que se sucedían las crisis políticas y electorales, estos dos partidos, al igual que el PRD, se encontraban en la búsqueda de ventajas electorales, lo que les condujo a la adopción de estrategias basadas únicamente en el cálculo mecánico de costo/beneficio político. En otras palabras, las prioridades de los partidos se establecieron en torno a los temas y las estrategias que potencialmente les pudieran asegurar ventajas comparativas en la contienda elec-

toral, así como el apoyo político de la jerarquía de la Iglesia Católica.

Por otra parte, la participación de la CONGAM y el CIPAF en la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras del Senado tampoco sirvió para lograr un mayor apoyo de las mujeres de los partidos hacia la LGS. Aunque la Comisión Honorífica había tenido un liderazgo importante en el debate en torno a otras modificaciones legales, la Ley de Salud no figuró entre sus prioridades.

Frente a las presiones que ejercía la Iglesia Católica sobre los partidos políticos, en 1995 la Doctora Altagracia Guzmán Marcelino, en ese entonces diputada y presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, propuso al movimiento de mujeres una salida alternativa. Dada la imposibilidad de lograr un consenso que permitiera la aprobación de la ley por parte del Congreso, su propuesta fue que las mujeres elaboraran por separado un anteproyecto de Código de Salud Sexual y Reproductiva que ella personalmente se comprometía a defender.

Esta propuesta también había sido acordada en la Comisión de Asuntos de la Mu-

jer de la Cámara de Diputados. Durante este proceso, la Dra. Guzmán participó en distintas reuniones con el MM para debatir la viabilidad de las propuestas y las posibles estrategias para lograr su inserción en el marco jurídico, al margen de la LGS. Esta vinculación de la Dra. Guzmán con el MM no estuvo acompañada de una movilización favorable a la despenalización del aborto terapéutico por parte de las mujeres peledestas, ni de los pocos congresistas de su partido.

Cuando el PLD asciende al poder, un año más tarde, la propuesta de operativización de la plataforma de salud que la CONGAM presentó a ese partido incluyó las demandas del Plan de Acción para los primeros cien días de gestión, así como los lineamientos generales y acciones a implantar dentro de su política de salud para el período 1996-2000. Entre ellas se incluía la propuesta de elaboración del referido Código de Salud Sexual y Reproductiva.<sup>12</sup> Pero esta iniciativa no volvió a ser discutida internamente por la CONGAM y la falta de seguimiento a las políticas —particu-

---

12 Coordinadora de ONG del Área de la Mujer "Plataforma de Acción de las Mujeres - Área de la Salud" Santo Domingo, 17 de Julio, 1996 (mimeo), p.10.

larmente al Programa de Acción de la Conferencia de El Cairo— no ha permitido establecer estrategias de corto y mediano plazo en torno al tema.

En ocho años de debate sobre la LGS, las demandas del MM sobre el aborto fueron descendiendo en términos de contenido, hasta llegar finalmente a defender lo que inicialmente fue su prioridad transformar.

A medida en que se incrementan las demandas de penalización del aborto por parte de la Iglesia Católica, en esa misma medida descende el nivel de las propuestas de las mujeres.

De esta manera, en 1991, y cuestionando la penalización establecida en el Código Penal vigente, el MM proponía la despenalización del aborto. En 1995, disminuye el contenido de la demanda, dando prioridad al aborto terapéutico. En 1998, demanda la despenalización del aborto por violación, la atención técnicamente adecuada al aborto espontáneo y la exclusión del artículo que define el aborto como homicidio voluntario, por estar en contradicción con el Código Penal vigente. (Ver cuadro 1 en la siguiente página).

### ► 3.1.3.2 *La Iglesia Católica*

La Iglesia Católica desarrolló estrategias centradas en la movilización de la opinión pública y la legitimación social de sus posiciones a través de alianzas explícitas con médicos, partidos políticos, grupos de jóvenes, sus instituciones laicas, comités eclesiales de base, entre otros.

Realizó ruedas de prensa, seminarios, marchas, caminatas, congresos, homilias dedicadas al tema, cartas a los periódicos de circulación nacional, difusión del documental “El grito silencioso” en el Congreso, TV, y eventos públicos, así como muestras de fetos, colocación de panfletos en los cubículos de senadores/as y diputados/as, etc.

La Iglesia Católica desarrolló lo que una comentarista denominó “terrorismo audiovisual”. También se realizaron vigili- as con jóvenes, profesores/as, religiosos, entre otros y llevaron a la población de adolescentes de sus colegios al Congreso de la República.

La Comisión Episcopal de Medios de Comunicación publicó un documento sobre el aborto. Movilizó también a sus aliados

## Cuadro 1 Propuestas sobre Ley General de Salud y estrategias del movimiento de mujeres frente al aborto durante el período 1991-1999

Año	Propuestas de LGS	Estrategias del movimiento de mujeres
1991	Modificación de la propuesta de 1981. <i>Incluía el aborto terapéutico, por incesto y violación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de documento con propuestas de modificación en cada uno de los capítulos de la propuesta e incluía la <i>despenalización del aborto en todas sus formas</i></li> <li>• Participación en vistas públicas</li> <li>• Debate con los grupos de mujeres.</li> </ul>
1994	Elaboración de Propuesta de Ley General de Salud sometida por las diputadas, Dras. Altagracia Guzmán del PLD y Milagros Díaz del PRSC, presidenta y vicepresidenta respectivamente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados. <i>Incluía el aborto terapéutico.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en 5 de las 11 Comisiones de Trabajo para elaborar el primer borrador de la LGS</li> <li>• Espacio pagado en prensa escrita</li> <li>• Documento al Colegio de Periodistas</li> <li>• Actividades de debate y divulgación con grupos de mujeres auspiciados por la CONGAM, Aquelarre, Colectivo Mujer y Salud, y CUDEM.</li> <li>• Las demandas incluían la <i>despenalización del aborto</i></li> <li>• Ruedas de prensa, participación TV y declaraciones en prensa escrita</li> <li>• Participación en vistas públicas</li> <li>• Seminarios abiertos al público (con participación mayoritaria de grupos de mujeres) vinculando las demandas a las medidas de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo</li> <li>• Reuniones con las diputadas que introdujeron la propuesta de Ley</li> <li>• Petitorios de organizaciones de mujeres de manera individual al Congreso.</li> </ul>
1995	Elaboración del 2do Borrador de la Ley con la asesoría de CIPROS y OPS/OMS. <i>Excluía el aborto terapéutico.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda de que se <i>mantuviera el aborto terapéutico en la Ley</i></li> <li>• Talleres con grupos de mujeres</li> <li>• Participación en vistas públicas</li> </ul>

<b>Año</b>	<b>Propuestas de LGS</b>	<b>Estrategias del movimiento de mujeres</b>
1966	Elaboración de informe de Comisión de Estudio de la propuesta de ley discutido en la PCUMM, aprobado por los 3 partidos mayoritarios y consensuado con la iglesia católica. La discusión de este informe no se realizó mediante Vistas Públicas. <i>Esta propuesta define el aborto como homicidio voluntario, agravando la pena estipulada para estos casos en el Código Penal.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debates y encuentros con grupos de mujeres</li> <li>• Reuniones con diputadas de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados</li> <li>• Demanda de que se <i>mantuviera el aborto terapéutico en la Ley</i></li> <li>• La CONGAM operativiza la <i>plataforma de salud para el gobierno del PLD, demanda un Código de Salud Sexual y Reproductiva que incluya el aborto</i></li> <li>• La CONGAM plantea a la Comisión Honoríficas de Mujeres del Senado que en la propuesta de modificación al Código Penal se incluya la despenalización del aborto terapéutico, y en el plan de trabajo de la Comisión, la revisión de la LGS.</li> </ul>
1997	Lectura del Informe de la Comisión Especial, en sesión de 23 de septiembre. <i>Incluye el artículo sobre el aborto acordada por la iglesia católica y los partidos mayoritarios en 1996 en la que se le define como homicidio voluntario.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión de Salud de la Coordinadora de ONG del Area de la Mujer diseñó un conjunto de estrategias que no fueron ejecutadas: marcha al congreso, participación en radio, TV, y prensa escrita, entre otras</li> <li>• Debates y encuentros con grupos de mujeres.</li> </ul>
1988	Debates auspiciados por la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) e INSALUD. <i>Se mantiene la propuesta que agrava la pena acordada en 1996.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de <i>exclusión del artículo 36 de la propuesta de LGS que agrava la pena por aborto estipulada en el Código Penal vigente. (Propuesta de 1996)</i></li> <li>• <i>Inclusión de la atención al aborto espontáneo, y despenalización del aborto por violación o incesto.</i></li> </ul>
1999	Debate en el Senado. <i>Se mantiene la propuesta que agrava la pena acordada en 1996.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta la fecha (24 de junio de 1999), el movimiento de mujeres no ha realizado actividades vinculadas al tema.</li> </ul> 

internacionales como el CELAM y Provida. Además, escribió una carta al Presidente de los Estados Unidos, solicitando que

retirara el apoyo financiero de su país a las instituciones que promueven el aborto en América Latina. A la diversidad de

estrategias desarrolladas hay que sumar que la Iglesia Católica se encontraba en un momento en que su liderazgo político se había reforzado enormemente, debido a su rol en la mediación de conflictos durante las crisis electorales que se sucedieron en el período.

Particularmente, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) concentró un grupo de prominentes intelectuales vinculados a la economía, la política, las ciencias sociales y las humanidades que dieron soporte y legitimación social a las iniciativas de concertación y debate entre actores sociales. No es un hecho casual que el acuerdo de 1996 que termina agravando la pena para el aborto se haya realizado en la PCUMM y no en el Congreso.

### ► 3.1.3.3 *Partidos políticos*

Por su parte, los partidos políticos desempeñaron un rol muy pobre en la defensa del tema del aborto.

Las dos legisladoras que introdujeron la propuesta original, que incluía el aborto terapéutico, aprobaron luego su exclusión del anteproyecto —aunque el Dr. José Ro-

dríguez Soldevilla y la Dra. Altagracia Guzmán inicialmente favorecieron que el aborto terapéutico fuese incluido.

En términos generales, los tres partidos políticos mayoritarios apoyaron la posición de la Iglesia Católica, implícita o explícitamente.

Los representantes congresionales del PRD presentaron posiciones divergentes respecto al tema, lo que evidencia la falta de posición definida dentro del partido, que pudo obedecer a intereses en la coyuntura electoral o a una real diversidad en torno al tema.

En conclusión, podemos decir que los resultados en la LGS responden a entendimientos, arreglos y transacciones de algunos actores sociales que se vinculan directamente con el ejercicio del poder político. El anteproyecto de la LGS ha sido aprobado nueve veces en varias legislaturas, sin que hasta ahora haya logrado la aprobación de ambas cámaras legislativas.

Si revisamos la versión del anteproyecto de la LGS del mes de marzo de 1999, encontramos que de las 14 propuestas prioritarias presentadas al Con-

greso por el MM durante estos ocho años, seis no fueron sido incluidas, cinco fueron parcialmente incluidas, tres fueron incluidas y una, el aborto, fue agravado en su condición. (Ver Cuadro 2 en la siguiente página).

Cabe destacar que las disposiciones sobre el aborto incluidas en este anteproyecto de ley contradicen las medidas contempladas por el nuevo modelo de atención a la salud de la República Dominicana, el cual incluye dentro de la oferta básica de servicios la atención al aborto.<sup>13</sup>

Las tres demandas del MM incluidas en la última versión del anteproyecto de LGS se caracterizan por ser las menos conflictivas en términos políticos y las más congruentes con las demandas de otros sectores. Tanto la articulación de las políticas de medio ambiente con las políticas de salud como la definición de grupos vulnerables ya habían sido establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Social discutido desde 1994 y aprobado en 1996.

En este sentido, más que un logro del MM, su inclusión debe ser visualizada como la reafirmación de compromisos del gobierno y otros actores sociales con un ya manipulado discurso sobre la pobreza y la protección del medio ambiente.

El MM y, particularmente la CONGAM, ha tenido un impacto limitado en el debate del anteproyecto de LGS debido, entre otros, a los siguientes factores:

1. Ausencia de estrategias claras y sistemáticas sobre el aborto, la familia, y los derechos sexuales y reproductivos, que condujo a acciones de carácter estrictamente reactivo frente a la Iglesia Católica;
2. Alianzas limitadas dirigidas de manera casi exclusiva a las organizaciones de mujeres y a las mujeres de partidos políticos;
3. Ausencia de debate y creación de opinión pública sobre la temática; y,
4. Diferencias entre las organizaciones de mujeres que sustentan su trabajo en el enfoque de derechos y las que desarrollan sus intervenciones dentro del enfoque de compensación social.

---

13 SESPAS, 1998. *El Nuevo Modelo de Atención en Salud para la República Dominicana: Primer Nivel de Atención*. Santo Domingo, p. 28, 30.

## Cuadro 2 Resultados de las estrategias impulsadas por el Movimiento de Mujeres en torno a la Ley General de Salud

<i>Demandas<sup>(1)</sup></i>	<i>Inclusión en la versión de la Ley marzo, 1999<sup>(2)</sup></i>	<i>Nivel de logro<sup>(3)</sup></i>
1. Rol del Estado de asegurador de los derechos de la ciudadanía a condiciones de vida que garanticen su salud con equidad y justicia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de los derechos de la persona (Considerando 1)</li> <li>• El Estado junto a los diversos sectores sociales e instancias gubernamentales descentralizadas y con enfoque intersectorial conducirá y ejecutará la política nacional de salud (Considerando 4)</li> </ul>	Excluido
2. Incluir en el Consejo Nacional de Salud un/a representante de las organizaciones no gubernamentales del área de la mujer.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El art. 15, párrafo 1 define 17 miembros, pero no incluye organizaciones de mujeres. Tampoco fueron incluidas entre las entidades consultivas del CNS, en las que se incluyeron a las iglesias.</li> </ul>	Excluido
3. Funciones del CNS referidas a la elaboración, seguimiento, y evaluación de las políticas de salud, así como la aprobación de normas nacionales de salud.	<p>El párrafo IV del art. 15 establece como funciones del CNS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar planes del Sistema Nacional de Salud, sistemas de relación sectorial e intersectorial y propuestas de modernización y reforma del sector</li> <li>• Mediante resoluciones, establecer normas y reglamentos que regulen a proveedores y aseguradores conforme a las leyes respectivas y elaborar las normas de supervisión especializada.</li> </ul>	Incluido parcialmente
4. Atención integral durante todas las etapas del ciclo vital.	Las prioridades se establecen en función de los niveles de pobreza de grupos sociales.	Excluido
5. Grupos prioritarios para atención de salud: mujeres, madres, niñas/os, adolescentes, discapacitados/as, personas de 3ra edad.	El art. 28 define como grupos prioritarios a: la mujer y la madre, niños y adolescentes, los discapacitados y las personas envejecientes.	Incluido
6. Reconocimiento de diversidad de tipos de familias.	Los art. 29-34 establecen derechos y responsabilidades respecto de la salud del "grupo familiar".	Excluido
7. Enfoque integral de la salud de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sección III, art. 35 señala que los programas de salud de la mujer deben tener un enfoque integral y ofrecerle los elementos necesarios para su plena vida y salud. No especifica las características del enfoque integral.</li> <li>• El art. 36 señala que toda mujer tendrá derecho y acceso a atención preconcepcional.</li> </ul>	Parcialmente incluido 

<b>Demandas<sup>(1)</sup></b>	<b>Inclusiones en la versión de la Ley marzo, 1999<sup>(2)</sup></b>	<b>Nivel de logro<sup>(3)</sup></b>
8. Salud sexual y reproductiva: Definición y componentes congruentes con Acuerdos de Cairo y Beijing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El art. 37 define la salud sexual y reproductiva de manera incongruente con los acuerdos de El Cairo, refiriéndose sólo al derecho de decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos.</li> <li>• El art. 38 describe los servicios de salud reproductiva excluyendo gran parte de los aprobados en El Cairo.</li> </ul>	Parcialmente incluido
9. Aborto: atención al aborto espontáneo, aborto terapéutico y por violación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El art. 39 prohíbe el aborto, lo define como homicidio voluntario y establece su trato de acuerdo a lo previsto en el Código Penal para este tipo de homicidio.</li> <li>• El párrafo I establece que el aborto espontáneo se completará sólo cuando la pérdida de embarazo suceda en los tres primeros meses de gestación; lo realizarán profesionales con procedimientos médicos inobjetables, en establecimientos aceptados por el Sistema Nacional de Salud y con las condiciones que la ciencia médica exija para que la mujer sufra el menor daño posible. En casos excepcionales, también de causa natural, podrá completarse por razones estrictamente médicas, después del tercer mes de embarazo.</li> <li>• El párrafo II estipula que los casos citados de aborto, requieren el consentimiento expreso y escrito de la mujer y el médico que lo practique debe informar obligatoriamente a la afectada y a su cónyuge de la pérdida del embarazo y los riesgos que corre con tal intervención. Los médicos actuantes y directores de centros de salud, asumen la responsabilidad del control y registro de las intervenciones y de su notificación estadística a las autoridades sanitarias.</li> <li>• El párrafo III establece que igual notificación será obligatoria para las muertes fetales, a través de formularios vigentes o que sean modificados.</li> </ul>	Agravante ya que agrava la pena, considerándola homicidio voluntario, lo cual el Código Penal vigente castiga con trabajo público de 3 a 20 años, mientras que la reclusión es de 2-5 años. El art. 317 del Código Penal establece pena de reclusión para los casos de aborto. Además, restringe la realización aborto espontáneo a médicos, y establece como obligatoria la comunicación del hecho y sus riesgos al cónyuge.
10. Información y comunicación en salud adaptadas a las diferencias culturales y de género como apoyo a la toma de decisión informada.	El art. 59 define la información como medio para fomentar en la población actitudes y conductas que le permitan participar en la protección de la salud y en la prevención de enfermedades individuales y colectivas. No establece adaptaciones culturales o de género.	Excluido
11. Atención a necesidades de salud ocupacional según sexo.	El art. 110 establece un sistema de vigilancia de las condiciones de trabajo y ambientales que puedan resultar nocivas o insalubres para los trabajadores en general y, muy especialmente, para las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.	Incluido parcialmente
12. Investigación basada en consentimiento informado, aceptada en otros países.	El art. 52 establece que las investigaciones deberán ceñirse a los principios científicos y bioéticos internacionalmente aprobados.	Incluido parcialmente

<i>Demandas<sup>(1)</sup></i>	<i>Inclusiones en la versión de la Ley marzo, 1999<sup>(2)</sup></i>	<i>Nivel de logro<sup>(3)</sup></i>
13. Participación comunitaria en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas de salud	El párrafo 1 del art. 15 no incluye a las organizaciones comunitarias en el CNS. En el párrafo 2 las incluye en el grupo de entidades consultivas.	Excluido
14. Políticas de salud integradas a políticas del medio ambiente	El capítulo IV establece medidas para el desarrollo de programas abastecimiento de agua, disposición de excretas, eliminación de basura y otros desechos, control de insectos y vectores, saneamiento y calidad de la vivienda, saneamiento de lugares públicos, higiene y seguridad laboral, control de riesgos ambientales, y preservación de ríos y otras fuentes de abastecimiento de agua.	Incluido

(1) Fuente: presentaciones en eventos y documentos de posición remitidos por la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer al Congreso durante periodo 1994-1998. (2) Versión de la Ley General de Salud remitida por la Comisión Permanente de Salud Pública y Asistencia social de la Cámara de Diputados, anexa a convocatoria de reunión de estudio de la misma, realizada por Clodomiro de Jesús Chávez Tineo, en fecha 10 de marzo, 1999. (3) El nivel de logro se establece mediante la siguiente escala: Excluido, Incluido parcialmente, Incluido, y Agravante de la condición.

### 3. 2 La reforma del sector salud

Desde principios de la década, la reforma del sector salud generó grandes debates públicos. Durante el período 1991-1996 se crearon comisiones, se realizaron diagnósticos, informes técnicos y propuestas con miras a la formulación de un Plan Nacional de Reforma del Sector Salud.

En la actualidad se están implementando dos proyectos de reforma financiados por la banca de desarrollo que incluyen los siguientes componentes:

1. Desarrollo y fortalecimiento de políticas de salud, que incluye definir políticas en el marco de los nuevos roles institucionales, incluyendo la descentralización, la coordinación institucional, establecer vínculos y la colaboración entre el sector público y privado, desarrollar y capacitar recursos humanos, el financiamiento y asignación de recursos y la vigilancia y supervisión del sistema de salud. También incluye el desarrollo y aprobación del mar-

co legal y regulatorio de apoyo a las políticas institucionales y sectoriales de SESPAS, IDSS, PROMESE y el nuevo sistema de seguridad social en salud;

2. Reordenamiento y reestructuración de SESPAS;
3. Modernización del sistema de suministros;
4. Extensión de cobertura de servicios de salud primarios para la reducción de la mortalidad materna e infantil, y para el sector informal urbano;
5. Reforma y modernización hospitalaria;
6. Ley de reforma del sistema de seguridad social en salud; y,
7. Servicios provinciales de salud para las regiones de salud 0, 3, 4 y 7, donde reside el 48% de la población dominicana. Incluye la extensión de la

cobertura y mejora de la calidad de servicios para mujeres y niños pobres.

El costo de estos proyectos es de 110 millones de dólares, provenientes de los préstamos del BID y del Banco Mundial junto a una contraparte nacional. Se prevé que la Agencia Internacional de Desarrollo del gobierno de los Estados Unidos aporte 15 millones para proyectos de descentralización, la Comunidad Económica Europea de 30-50 millones, más donaciones de Naciones Unidas y el Gobierno canadiense.<sup>14</sup> Cabe destacar que Venezuela, un país con una población de 21.3 habitantes (1996), contaba en 1995 con un presupuesto de US\$ 204 millones para un proyecto de reforma de alcance nacional y con igual duración que el de República Dominicana.<sup>15</sup> Además, la República Dominicana es uno de los países de la Región de las Américas que cuenta con el mayor número de políticas de reforma, lo cual dificultaría su implementación (González 1995).

La reforma ha dado lugar a un supraministerio de salud —la CERSS— que reduce las funciones políticas de la SESPAS y cuya sostenibilidad es dudosa, dado lo elevado de sus costos de operación. Las consecuencias del debilitamiento de la SESPAS en el corto y mediano plazo podrían ser catas-

---

14 Palabras del Dr. Alberto Fiallo en el encuentro entre la CERSS y la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, celebrada el 19 de diciembre de 1998, en el hotel V Centenario. Tomado de la relatoría del encuentro.

15 Las informaciones sobre el proyecto de reforma en Venezuela fueron tomadas de: Luis Fuenmayor Toro, "Reforma del sector salud en Venezuela". En *Memorias de la VII jornada del Foro Nacional de Salud*, INSALUD, 1995. Santo Domingo, p. 32.

tróficas para las funciones de rectoría y regulación del sector, a las que los analistas simbólicos<sup>16</sup> de la reforma aluden de manera reiterada. Por su parte, la sociedad civil no ha creado opinión pública frente a las implicaciones políticas de la reforma sectorial, ni frente a la irracionalidad financiera que la caracteriza. Ya en septiembre de 1998, cuando la CERSS inicia, junto a INSALUD, un proceso de debate sobre la Ley General de Salud, las propuestas de modificación presentadas provienen directamente de la CERSS y no de la SESPAS.

### 3.2.1 Actores e intereses

Tal como ha sido señalado, la Reforma del Sector Salud ha movilizado a todos los subsectores del área de la salud, así como a otros vinculados a las políticas económicas. La mayoría de ellos están vinculados directamente a la implementación de algunos de los componentes de los proyectos. Entre ellos están:

- la Presidencia de la República,
- SESPAS,
- Organismos internacionales (el PNUD, UNICEF, la OPS/OMS, el BID y el Banco Mundial),
- el Instituto Dominicano del Seguro Social,
- el Congreso Nacional,
- los gremios profesionales (Asociación Médica Dominicana y sindicatos de enfermeras),
- las clínicas y hospitales privados e iguales médicas (ANDECLIP),
- las universidades (UASD, PUCMM, UNPHU, UCE),
- los sindicatos,
- los patronatos y ONG (Liga Dominicana Contra el Cáncer, Asociación de Rehabilitación, Instituto de Endocrinología y Nutrición, Asociación por el Desarrollo de San José de Ocoa, Ciudad Alternativa, INSALUD, CIPROS, Fundación Siglo 21),
- los empresarios (Consejo Nacional de la Empresa Privada),

<sup>16</sup> Los analistas simbólicos son definidos por Robert Reich, (1991) como grupos de especialistas y técnicos incorporados a funciones públicas, a organizaciones orientadas a la investigación y a la producción de saberes expertos que promueven ideas para tratar sobre políticas públicas. Citado por Camou, A. 1997 en: "De como las ideas tienen consecuencias: redes de expertise y reforma económica en la Argentina Democrática". XX Congreso de Latin American Studies Association, México, 1997. (mimeo).

- los profesionales de la salud (independientes), y
- las organizaciones de mujeres (CONGAM, Aquelarre, Colectiva Mujer y Salud).

Los intereses que han permeado la reforma se vinculan a la redefinición de roles de la SESPAS, al énfasis en la participación del sector privado y al nuevo rol de las ONG.

En el ámbito de la cooperación internacional, los bancos de desarrollo han jugado un papel protagónico, dada la importancia de la reforma sectorial para la canalización de préstamos. Las igualas médicas y las clínicas privadas, las empresas proveedoras de insumos médicos, las ONG con capacidad de competir con el mercado, las industrias

farmacéuticas y los proveedores transnacionales de salud, así como las agencias de consultoría, constituyen los grandes beneficiarios económicos potenciales de estos proyectos.

Respecto a los intereses de las mujeres, a partir de algunos documentos producidos por Aquelarre y el Comité Género y Reforma (CGR) podemos identificar los aspectos que estas instituciones priorizan en torno a la reforma sectorial: las políticas de financiamiento de los servicios; las implicaciones que para las mujeres tienen las medidas de reducción de costos; las restricciones en las prestaciones de servicios según sexo, edad, estatus marital, etnia y otros; la calidad de la atención; la participación de las mujeres en el trabajo de salud (atención doméstica, comunitaria e instituciones de servicios); y rol de los recursos humanos.<sup>17</sup>

Aunque estas organizaciones han elaborado documentos de análisis, no han definido estrategias ni propuestas concretas en relación a la reforma. Asimismo, la falta de seguimiento a las actividades desarrolladas ha limitado las posibilidades de influir en la agenda de la reforma sectorial.

---

17 La información proviene de tres fuentes: a) Centro de Apoyo Aquelarre. "Perspectivas de las mujeres ante la reforma sanitaria". Resultados del taller auspiciado por OPS/OMS en 1996 y presentado a SESPAS y la Oficina de Coordinación Técnica; b) Centro de Apoyo Aquelarre "Género, políticas de salud y reforma sectorial en América Latina y el Caribe", documento enviado a la CERSS en marzo de 1999 y publicado por la *Revista Mujer y Salud* 4/98 de la Red de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, Santiago (Chile), 1998; y c) Relatoría del taller sobre género y reforma del sector salud, celebrado del 27-29 de mayo de 1998 y organizado por el CGR. En este documento se presentan los resultados de la evaluación de los proyectos de reforma en ejecución actualmente en la República Dominicana.

### 3.2.2 Estrategias y alianzas

Durante los años 95-97, las organizaciones de mujeres realizaron debates aislados sobre la reforma sectorial. La CONGAM realizó un taller sobre el tema y en 1995, Aquelarre, con el auspicio de la OPS/OMS, realizó el seminario-taller "Perspectivas de las Mujeres ante la Reforma Sanitaria" cuyos resultados fueron remitidos a la OCT y figuran en la lista de comentarios al documento *Salud: Una visión de futuro* publicado en 1996. Cabe señalar que las sugerencias presentadas no fueron incluidas en la versión final de dicho documento.

En 1997 se creó, a iniciativa de dos instancias gubernamentales (CERSS y DGPM) el Comité Género y Reforma -CGR. Inicialmente considerado un esfuerzo intersectorial de monitoreo del proceso de reforma, pionero en América Latina y el Caribe, en este grupo participarían organizaciones de mujeres y gubernamentales vinculadas a la salud y al desarrollo de políticas de género. Su objetivo era revisar los proyectos de reforma de la CERSS, el IDSS y la SES-PAS y elaborar propuestas que promovieran la equidad de género. Paradójicamente, aunque en año y medio de funcionamiento el CGR no ha establecido posición

alguna frente a las políticas de reforma, sí ha desarrollado documentos sobre su propia misión, objetivos, estructura y las instancias de toma de decisión que lo componen. En 1999 elaboró un proyecto de monitoreo y seguimiento a la reforma del sector que más que una instancia de abogacía configura una estructura institucional, con personal asalariado y equipos similares a muchas de las organizaciones de mujeres. De realizarse, este proyecto puede llevar a la burocratización del quehacer del CGR más que a su activación política, hasta ahora prácticamente inexistente. Por otro lado, la experiencia demuestra que cuando la abogacía se limita a oficinas que responden a una representación intersectorial, éstas terminan suplantando el rol de las instituciones que la integran.

El CGR enfrenta limitaciones políticas que determinan su dinámica interna, su total falta de resultados y su dispersión estratégica. En el caso de las organizaciones de mujeres, a la desarticulación, atomización y ausencia de una agenda política en salud por parte del MM, se suman otros factores que condicionan negativamente el desempeño del CGR, como son:

- a. Su origen bajo el auspicio de la propia CERSS y la DGPM, le ha impreso

un carácter funcional y hasta tecnocrático, concibiéndola más como instancia especializada en género que como espacio para el debate político de la reforma. El MM no ha analizado el tema para tomar posición, lo que hace a las organizaciones vulnerables a propuestas externas que no necesariamente son congruentes con los principios de equidad y participación social que fundamentan su quehacer político.

- b. Por las mismas razones el CGR, en los hechos, articula decorativamente instancias gubernamentales y ONG del área de la mujer mediante una especie de comité de seguimiento de carácter no decisorio sino más bien informativo. Aunque el CGR participa en una instancia consultiva de la CERSS, la falta de propuestas y análisis sobre el tema impide a las organizaciones representar adecuadamente los intereses de los grupos sociales implicados.
- c. La dualidad entre los roles políticos de la CERSS y la SESPAS dificulta el diseño de una estrategia clara de abo-

gación frente al proceso de reforma. Las ONG de mujeres, en particular, corren el riesgo de limitar sus posibilidades de interlocución con otros actores, incluyendo la SESPAS, en la medida en que han legitimado y privilegiado el rol de la CERSS a través de su participación en el CGR.

Las ONG de mujeres no han generado posición alguna en torno al proceso general de la reforma sectorial a partir del 1996, por lo que las escasas demandas presentadas se reducen a la solicitud de incorporación de algunos aspectos como la violencia y vejez.<sup>18</sup> Igual puede decirse del CGR. Las reuniones y actividades de revisión de proyectos realizadas por el CGR no han generado estrategias, ni mapeo mínimo de actores y potenciales alianzas. Frente a la debilidad de la CONGAM y el MM, gran parte de las energías de las ONG de mujeres miembros o participantes en el CGR se invierte en reuniones de coordinación con las instancias gubernamentales o agencias de cooperación internacional, lo que redundando en una “participación” incoherente, improvisada, carente de perspectiva política colectiva clara, sin propuestas técnicamente apropiadas, y con una representación fácilmente manipulable.

---

18 Propuestas presentadas a la CERSS por Aquelarre en los meses de marzo y mayo, 1999.

Por otra parte, las actividades internas sobre el tema de la reforma —como seminarios y talleres— que de forma aislada han realizado organizaciones del MM, por su falta de seguimiento se han convertido en espacios de catarsis colectiva, donde el análisis —lejos de movilizar estrategias— más bien sirve para canalizar sentimientos de impotencia frente a la falta de orientación política. En otras palabras, las pocas acciones desarrolladas por organizaciones del MM no responden a estrategias políticas con cierta direccionalidad, ni análisis sistemáticos sobre el tema que les permita influir en las políticas de reforma.

El desempeño del MM frente a la reforma debe verse, además, en el contexto del debilitamiento progresivo de la CONGAM

luego de 1996, justo cuando las reformas del Estado empiezan a implantarse con mayor fuerza en prácticamente todas las áreas del quehacer gubernamental. Los espacios de representación colectiva del MM —como la CONGAM— han ido paulatinamente desapareciendo en términos de funcionalidad política para la representación y debate de los intereses de las mujeres. Al mismo tiempo, las pocas ONG que, como el CIPAF y Aquelarre, históricamente han asumido el enfoque de derechos en torno a la salud, han reducido sus actividades debido a limitaciones financieras. En este sentido, los cambios en las políticas de salud derivados del proceso de reforma han encontrado al MM con un perfil político muy bajo frente al diseño, implantación y monitoreo de las políticas públicas.

### 3.3 Programas de salud sexual y reproductiva después de El Cairo en el marco de la reforma sectorial

#### 3.3.1 Actores e intereses

La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo (1994) generó un gran debate en el país que incrementó el

interés público frente al tema. Organizaciones como INSALUD y Profamilia, llevaron a cabo actividades de debate pre y post Cairo, que contribuyeron a colocar los derechos sexuales y reproductivos en la opinión pública y en los documentos y pro-

gramas de algunos actores sociales relevantes.<sup>19</sup> Varias ONG realizaron actividades de divulgación de los resultados de la Conferencia y algunas incorporaron sus directoras en sus programas. Profamilia, la más grande ONG del área de planificación familiar, modificó significativamente el marco de sus acciones, incluyendo y/o reforzando programas sobre salud reproductiva de jóvenes y hombres, así como sobre violencia sexual y doméstica.

Al mismo tiempo, y coincidiendo en parte con la polémica sobre la LGS, la Iglesia Católica desarrolló una amplia campaña contra las medidas incluidas en el Programa de Acción (PA) de la Conferencia, particularmente las vinculadas a derechos sexuales y reproductivos, familia, salud sexual y reproductiva de jóvenes, y aborto, que fue el tema más controversial. Por su parte, la directiva de la CONGAM y algunas ONG y mujeres independientes tomaron posición sobre el aborto como derecho

de la mujer y como problema de salud pública, y desarrollaron debates con las organizaciones de mujeres. Los medios de comunicación divulgaron las posiciones de los diversos actores, pero particularmente los de la Iglesia Católica y sus aliados.

A pesar de lo anterior, el Programa de Acción de El Cairo se constituyó en un referente programático importante para algunas instancias gubernamentales, como el CONAPOFA y la Dirección Nacional de Salud Materno-Infantil de la SESPAS. A partir de 1994 estas instancias han desarrollado acciones diversas que incorporan elementos de la agenda de El Cairo. Sin embargo, los logros del MISM en El Cairo han enfrentado dificultades para su implantación en el país, debido fundamentalmente a la ausencia de actividades de seguimiento y monitoreo por parte del MM.

---

### *3.3.2 Estrategias y alianzas*

---

En el período post-Cairo, y en el contexto de reestructuración de la SESPAS, el antiguo Departamento Materno-Infantil de ese ministerio fue convertido en la Dirección General Materno-Infantil y Adolescentes, incorporando otros programas de salud

---

<sup>19</sup> En 1994, INSALUD realizó diversas actividades de debate y divulgación del Plan y, posteriormente, Programa de Acción de El Cairo. Asimismo publicó un Boletín sobre Salud Sexual y Reproductiva y las Memorias de la Quinta Jornada del Foro Nacional de Salud que abordó el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. Profamilia trabajó en la divulgación del Programa de Acción con decisores, básicamente congresistas, y medios de comunicación.

reproductiva como son los de planificación familiar, prevención de cáncer cérvico-uterino y de mama, reducción de la mortalidad materna y la atención perinatal. También se incorporó a esta dirección el Programa Nacional de Atención Integral a la Salud de los y las Adolescentes. Otras actividades anunciadas por la SESPAS son la inclusión de servicios de salud reproductiva en el Plan Estratégico del CONAPOFA y en el Plan Nacional de Salud; la normatización de los servicios de salud reproductiva; la instalación de unidades de salud integral para adolescentes, y otras. Las acciones desarrolladas por la SESPAS han contado con el apoyo del FNUAP y la OPS/OMS, las cuales, además de promover los lineamientos de El Cairo, tienen políticas específicas de género.

Cabe destacar que a finales del 98 la SESPAS elaboró el nuevo modelo de atención de salud en el primer nivel de atención y, aunque de las 24 prioridades incluidas en la oferta básica de servicios 5 se vinculan directamente a los acuerdos de El Cairo sobre salud sexual y reproductiva, el MM no participó en su elaboración, ni se ha articulado con las instancias que trabajan

en su implantación. La falta de seguimiento a la Conferencia por parte de las organizaciones de mujeres ha sido tan significativa que República Dominicana fue de los pocos países de América Latina cuyo movimiento de mujeres no presentó una evaluación de la implementación del Programa de Acción en la reunión de Cairo + 5 celebrada en La Haya. El informe de país que llevó la delegación oficial dominicana a La Haya —compuesta por PROFAMILIA y la Oficina de Seguimiento a las Cumbres— fue elaborado por ONAPLAN, CONAPOFA, DGPM y PROFAMILIA.

Las acciones gubernamentales se han desarrollado sin el seguimiento y monitoreo del movimiento de mujeres, ni de la Dirección General de Promoción de la Mujer, instancia estatal encargada de las políticas sobre mujer y género. Por lo tanto, no se han elaborado estrategias y alianzas para asegurar la inserción de la perspectiva de género en la implantación del Programa de Acción de la Conferencia del Cairo, tanto en lo que se refiere a los organismos gubernamentales como a los no gubernamentales.



---

## **4. Conclusiones**



La inserción de la perspectiva de género en los componentes de las políticas de salud analizadas ha sido mínima. El debate sobre la LGS es el único proceso en que se identifican estrategias de abogacía por parte del MM. La reforma sectorial y los programas de salud sexual y reproductiva no han sido objeto de atención por parte del MM, por lo que no se han desarrollado estrategias de inserción/monitoreo de la perspectiva de género en los mismos.

Por otra parte, la clara escisión entre el enfoque de derechos y el enfoque de compensación social de las organizaciones que conforman la CONGAM como espacio de representación colectiva del MM ha limitado el impacto y desarrollo de estrategias sistemáticas sobre la salud.

Esta situación ha generado debilidades en los componentes institucionales

(prioridades políticas), decisorios (planes y estrategias), conductuales (actividades realizadas) que han caracterizado la participación de la CONGAM en el espacio público.<sup>20</sup>

Desde las instancias de representación colectiva del movimiento existe una falta de institucionalidad de las demandas, lo que impide que las estrategias sean definidas e implantadas sobre la base de una real participación y decisión política de las organizaciones miembros. Las demandas sociales deben tener un carácter colectivamente vinculante para poder transformarse

---

<sup>20</sup> Estos componentes son analizados por la mayoría de los estudios sobre *policy making* como los componentes comunes de las políticas públicas. Ver: Patton, C., y Sawicki, D., 1993, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*; Scharpf, Fritz, 1997, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*; Hinich, M., y Munger, M., 1997, *Analytical Politics*; Kingdom, John, 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*; y *Colección sobre Políticas Públicas* del Grupo Editorial Porrúa, bajo la coordinación de Luis Aguilar (1993, 1996), México.

en políticas. Es decir, deben constituirse en problemas sobre los cuales opinan favorablemente distintos actores sociales y los transforman en problemas de interés y objeto de políticas específicas.

En el caso de temas políticamente polémicos, como el aborto y los derechos sexuales y reproductivos, el liderazgo individual o fragmentado sobre los temas disminuye las posibilidades de que públicamente pueda ser legitimado y por lo tanto, considerado objeto de políticas públicas.

Las estrategias del MM respecto a la LGS estuvieron centralizadas en un enfoque de alianzas basadas en la oferta de información a posibles *aliados internos*, lo que no permite que los temas se transformen en parte del interés general. Sin quitar mérito a los esfuerzos por “convencer” a las miembros del MM y los grupos de base, las alianzas con actores externos que gozan de cierta legitimidad pública también juegan un rol importante, que en el caso de la LGS fueron minimizados por el MM.

Tampoco encontramos sistematicidad en las acciones desarrolladas por el MM en torno a las políticas de salud, lo que llevó al diseño de estrategias coyuntura-

les, bajo la responsabilidad de un número reducido de organizaciones, sin claridad sobre fines y medios de largo y corto alcance.

La falta de sistematicidad a su vez, no asegura un adecuado seguimiento y monitoreo de los procesos de diseño e implementación de políticas, lo que conduce al diseño de estrategias inadecuadas y por lo tanto de impacto reducido. Hay que observar que el MM no tiene cursos definidos de acción debido a sus debilidades internas, pero también a la limitada tradición de gobernar por políticas y con sentido público que históricamente hemos tenido en el país.

Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en la configuración e institucionalización de los asuntos públicos. En el caso particular de la LGS, los medios se constituyeron en el terreno discursivo más importante a través del cual se establecieron las argumentaciones sobre el tema por parte de la Iglesia, los partidos políticos y algunas organizaciones y mujeres independientes del MM. A diferencia de la Iglesia Católica, el MM no ha sido capaz de definir una estrategia efectiva frente a los medios de comunicación y la opinión pública.

Por último, hay que considerar el rol de las coyunturas electorales, período cuando las mujeres de los partidos políticos pueden constituirse en aliadas importantes del MM, siempre y cuando las agendas planteadas no afecten los intereses de sus partidos. Las dificultades enfrentadas por el MM, particularmente por la CONGAM, para negociar la despenali-

zación del aborto y otros temas políticamente conflictivos en la LGS, en contraste con la facilidad con que se establecieron alianzas en torno a la ley 24-97 sobre violencia y su rápida aprobación, nos obligan a revisar el alcance y dinámica de las alianzas y estrategias del MM con los partidos políticos.





ESTUDIO DE CASO 3  
Tráfico de mujeres y  
explotación sexual en la  
agenda pública dominicana

---

Gina Gallardo Rivas

---

Revisión y edición de texto de Denise Palewonsky.  
Corrección de estilo de Laura Elías



---

# I n t r o d u c c i ó n

 Este informe se centra en analizar y aportar elementos para comprender cómo interactúan las iniciativas de las mujeres, instancias estatales, agencias de cooperación y la agenda internacional de género en relación al tráfico de mujeres para fines de explotación sexual. Se presenta el contexto internacional y nacional en cuanto a la propia dinámica del tráfico, su evolución y magnitud, las características de su visibilización, la respuesta de los actores de la sociedad civil y el Estado, y la influencia del tratamiento del tema a nivel internacional en el contexto nacional dominicano. El tráfico de mujeres para fines de explotación sexual se enmarca en la corriente más amplia de migración internacional dominicana, un problema cuantitativa y cualitativamente de gran relevancia por sus

repercusiones sociales y económicas. En el aspecto específico de la participación femenina en el flujo migratorio internacional y del tráfico para fines de explotación sexual no se ha producido, sin embargo, un debate ni una presión pública que generara iniciativas significativas en términos de modificaciones del marco jurídico ni en el desarrollo de políticas públicas de respuesta o intervención en este problema.

Este estudio intenta visualizar la evolución del fenómeno en las últimas dos décadas en el contexto latinoamericano, identificando los pocos actores que han intervenido y las escasas estrategias llevadas a cabo. El informe da cuenta del gran vacío sobre el tema, así como la importancia y urgencia de incidir en éste.



---

# **1. El contexto nacional e internacional**

---

## 1.1 La migración y el tráfico de mujeres desde la RD: Dimensión y magnitud del caso



Si bien el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual no es un fenómeno nuevo, la comprensión que actualmente se tiene del mismo se entronca en el contexto más general de los fenómenos migratorios internacionales. En general la migración es una respuesta a la crisis económica mundial y sus consecuentes desigualdades. Al analizar los factores causales de los desplazamientos de las mujeres, voluntarios, inducidos o forzosos, encontramos que la feminización de la pobreza actúa como el principal expulsor de esta mano de obra que, a su vez, es reclutada según las nuevas tendencias del mercado laboral. Observamos el desarrollo de modalidades de migración exclusivamente femeninas, como el servicio doméstico, prostitución, migración ma-

trimonial o las enfermeras (Potts, 1994). Sin embargo, al analizar las condiciones laborales y de vida en destino de las mujeres migrantes, encontramos que se ubican en el último peldaño del escalafón laboral y social, con situaciones que en ocasiones lindan y transgreden los más elementales derechos humanos en lo laboral, social y cultural.

Según la definición operativa de “tráfico de mujeres” adoptada para este estudio de caso,<sup>1</sup> la diferencia entre una mujer migrante y una mujer traficada parte de situaciones y condiciones que pueden darse antes, durante y después del proceso de desplaza-

---

1 Sobre el concepto de “tráfico de mujeres”, véase el Apéndice 1.

miento.<sup>2</sup> Por tanto, una mujer afectada por el tráfico puede ser una migrante potencial y posteriormente salir de la red de tráfico y ser una inmigrante en proceso de regularizar su situación legal. La condición de tráfico no se debe definir únicamente en función de si hubo o no coerción en el reclutamiento, dado que las mujeres que consienten a su reclutamiento pueden estar en una situación de tráfico y/o explotación. El padecer condiciones de coacción y explotación es algo que muchas mujeres migrantes sufren durante algún período de su proceso migratorio, generalmente en relación al pago de compromisos económicos en que incurren para facilitar su salida del país.

Es a partir de 1961 cuando se abren las fronteras y se inicia la fase contemporánea de la

migración internacional dominicana. Sorensen (1996) y Gallardo Rivas (1995) coinciden en distinguir tres períodos para la migración dominicana posterior a 1961. El *primero* 1961-1973, de descubrimiento del “mundo exterior”, identificado con la ciudad de Nueva York. En el *segundo* momento, 1974-1984, se inicia la diversificación de destinos, destacando Puerto Rico, un aumento significativo de migración a Venezuela, coincidente con el boom del petróleo, y un escaso goteo a Europa, en particular a España y Holanda.<sup>3</sup> El *tercer* período, que se inicia en 1985 y continúa hasta el presente, se caracteriza por un proceso de consolidación de las comunidades de migrantes dominicanos en otros puntos de Estados Unidos, así como en varios lugares de Europa. Es especialmente significativo el incremento de la población dominicana en España, que en una década ha pasado de una población pequeña a una de varios miles.<sup>4</sup> Las estadísticas sobre flujos de salida al exterior de los dominicanos/as en la década de los 90 reflejan una ligera predominancia de la salida de mujeres. Cabe subrayar que las restricciones de entrada en los Estados Unidos por los cambios en la legislación migratoria en 1986 llevaron a un número considerable de migrantes potenciales a buscar nuevas opciones de destino. Así, Europa se coloca en la mira de muchas mujeres migrantes.

---

2 En este caso, el análisis se centra en el desplazamiento, sobre todo en términos de movimientos internacionales que son los que más se producen –sin ignorar la incidencia del tráfico de mujeres en el ámbito nacional para fines de explotación sexual. No existe constancia de la vinculación entre las redes internacionales y las que operan a nivel nacional. Algunos casos de mujeres que fueron víctimas de explotación sexual antes de ser traficadas a nivel internacional han sido detectados por organizaciones que hacen intervención con trabajadoras sexuales, pero se puso de manifiesto que no son un porcentaje muy elevado de las mujeres traficadas a nivel internacional.

3 Gallardo Rivas, 1995.

4 Las estimaciones difieren, oscilando entre las de las autoridades españolas, que dan cuenta de alrededor de 15,000 dominicanos residentes legales, y las de los dirigentes de las asociaciones de dominicanos en España, que ascienden a unos 50,000 dominicanos/as.

Al hablar de Europa como destino, es necesario considerar las diferentes regiones así como las estrategias de entrada de la población migrante. Con relación al sur de Europa (España, Italia y Grecia), la no existencia de una política migratoria y la no exigencia de visados facilitaron la entrada desde mediados de la década de los ochenta. A partir del año de 1992, con el proceso de integración de la Unión Europea, el cierre de fronteras en Europa se extendió y en ese momento las estrategias de entrada de la población migrante cambiaron. Las cadenas migratorias y las redes familiares siguieron potenciando la entrada de las dominicanas y los dominicanos, al igual que las redes organizadas<sup>5</sup> y, posteriormente, los procesos de reagrupación familiar. En el caso de España, ha sido la política de cuotas la que ha facilitado la entrada de las mujeres migrantes a partir de 1992.

En Europa del norte, a pesar del cierre formal de fronteras, ha existido lo que se denomina “puertas traseras”, es decir, procesos de reunificación y una política de visados para los casos de Holanda, Bélgica y Suiza, a través de la cual se otorgan visas de “artista” a muchas mujeres dominicanas que se ven obligadas a ejercer la prostitución una vez allí (Sorensen, 1996).

La gran diferencia cultural, que se traduce en desinformación, así como la vulnerabilidad por la precariedad económica, han facilitado el terreno para la actuación de las redes de tráfico en la mediación de las salidas de República Dominicana hacia Europa.

Las estrategias de entrada a Europa se pueden dividir en individuales y colectivas. En las primeras, las mujeres migrantes organizan su viaje sin coacción ni mediación que limite su libertad o atente contra sus derechos. Este grupo incluye la mayoría de mujeres migrantes laborales y algunas de las que tienen compromiso matrimonial. Por el contrario, las estrategias colectivas son aquellas en las que interviene la mediación de redes sociales (parientes o amigos) y/o redes organizadas que apoyan el proceso migratorio en algún momento. Se incluye aquí la migración laboral independientemente del sector a que fuese dirigida, algunos casos de matrimonio y *todos los casos de tráfico*.

---

5 Estas redes organizadas también tuvieron su incidencia al inicio del proceso, hecho particularmente documentado en el caso de España, donde la organización de los viajes en muchos casos estuvo a cargo de migrantes con mayor tiempo de asentamiento en el país de destino.

Las estimaciones estadísticas del número de dominicanas y dominicanos involucrados en la migración internacional son divergentes, siendo las más altas las que se acercan a unos 2,000,000 de dominicanos y dominicanas, considerando todos los destinos y tipos de viaje (Sorensen, 1996).<sup>6</sup> Las estimaciones del número de migrantes que se dirige a Europa son mucho más escasas. Varias fuentes estiman que alrededor de 50,000 dominicanas están involucradas en la prostitución en Europa.<sup>7</sup> Esta cifra no incluye a España. Aunque existe un debate sobre la magnitud de la incidencia del tráfico de mujeres para fines de explotación sexual en España, mis observa-

ciones personales coinciden con Sorensen (1996) en cuanto a que la gran mayoría de las mujeres dominicanas trabaja en el mercado informal como domésticas. Esto no minimiza la incidencia del tráfico para este fin o la existencia de un número no determinado y no insignificante de dominicanas involucradas en situaciones de explotación sexual, como indican los reportes de la prensa española y dominicana que informan sobre la detección de redes que trafican con dominicanas para estos fines. Según el Informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de 1996, la República Dominicana era ya el cuarto país en el mundo en número de mujeres dedicadas a la prostitución en el extranjero, después de Tailandia, Brasil y Filipinas. En diversos foros internacionales, las organizaciones de apoyo dan cuenta de una presencia significativa de mujeres dominicanas traficadas en casi todos los países receptores en Europa.

6 Sorensen cita a Grasmuck y Pessar (1991. *Between two Islands*, University of California Press, Berkeley) como la estimación más baja y a Spalding (1989. "Dominican Migration to New York City: Permanent Residents or Temporary Visitors?", *Migration*, Vol. 5:47-68) como la estimación más alta. Otras fuentes que pueden consultarse para estadísticas en torno al número de dominicanos en el exterior son Baez Evertz, F. 1994. *Las Migraciones Internacionales en la República Dominicana*. Santo Domingo: OEA y ONAPLAN; Gallardo Rivas, G. 1995 *Buscando la Vida*. Santo Domingo, CIPAF/EPALA.

7 Estas fuentes en sentido general no aportan ningún tipo de estadísticas para sus estimaciones. Una de las primeras referencias a esta cifra es de Van Der Berg (1991) en su *Informe: Tráfico de mujeres y prostitución de mujeres de República Dominicana en Holanda*, presentado en el Seminario "Mujer y prostitución: Tráfico de mujeres dominicanas hacia el exterior", organizado por el CIPAF en Santo Domingo. También está señalado en el Informe sobre Tráfico de Mujeres en República Dominicana de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 1996) y así se hace constar en algunos informes de la Dirección General de Promoción de la Mujer consultados. Los países de destino señalados son principalmente Holanda, Suiza, Italia, Austria, Bélgica, Alemania y Grecia.

Es en la última fase de la migración contemporánea cuando el tráfico de mujeres dominicanas hacia el exterior se incrementa (OIM, 1996) y empieza a cobrar visibilidad. Un hito importante en este sentido fue el año 1985, cuando se conoció la noticia de la muerte por asfixia de 28 mujeres dominicanas en un furgón de carga

anclado en Saint Thomas, procedente de Saint Maarten. A partir de ese momento se encuentran referencias y denuncias públicas dando cuenta de estos hechos, planteadas mayormente por organizaciones de mujeres y por militantes feministas, de las que se hace eco la prensa nacional. Aunque estas acciones contribuyen a visibilizar el fenómeno, las mismas son esporádicas y presentan un carácter victimista y redencionista, centrado en el sufrimiento de la mujer que es traficada por la vía del engaño y obligada después a ejercer la prostitución en condiciones de semi-esclavitud.

Como veremos más adelante, la percepción del fenómeno y las estrategias para abordarlo presentan claras variaciones en los 90 con respecto a la década anterior. En los 80 las denuncias provenían del movimiento de mujeres y abordaban el ángulo de la explotación sexual y la opresión de la mujer traficada. En los años 90 esta estrategia cesó a medida que se generalizaba la información sobre el fenómeno y se hacía evidente que la mayoría de mujeres traficadas sabía de antemano a qué iba al extranjero y que en muchos casos lo hacía a través de redes familiares.

En ausencia de estudios pormenorizados, tanto en los polos de origen como de desti-

no, las explicaciones que presentamos son hipotéticas, si bien las informaciones obtenidas hasta ahora apuntan hacia varios factores que inciden en las formas en que el fenómeno —y la percepción del mismo— se ha ido desarrollando. En destino, hay que señalar el efecto de las cadenas migratorias que potencian la continuidad de los flujos mediante la intervención de amistades y parientes, lo que conduce al crecimiento en el número de migrantes radicados en los diversos destinos (Phizeclea, 1998). Al mismo tiempo, la paulatina legalización de partes de los colectivos migrantes por vía de matrimonios, amnistías, etc., visibiliza su presencia. En origen, el carácter estructural de la migración se vincula a una valoración crecientemente positiva de sus efectos a nivel económico. Lo que en la década de los setenta u ochenta podía ser tabú para una familia rural dominicana, hoy día se traduce en una posibilidad poco cuestionada de satisfacer sus necesidades materiales; el entorno social se ha hecho más permisivo al trabajo sexual de las mujeres, como dan cuenta las/os trabajadoras sociales que intervienen en zonas expulsoras (Televisión Catalana, 1994; COIN, 1998).

El aparente aumento de los niveles de información y de consentimiento de las mu-

jeros de ninguna manera excluye que en algún momento del proceso migratorio se vean envueltas en situaciones abusivas, violentas y violatorias de los derechos humanos. De acuerdo con la definición operativa adoptada en este estudio,<sup>8</sup> el elemento de consentimiento, en tanto la mujer afectada tenga o no conocimiento del tipo de trabajo va a realizar, es irrelevante para considerar una situación como tráfico o no. Una mujer puede ser traficada para fines de explotación sexual aún a sabiendas de que va a realizar ese trabajo y aún con su consentimiento para realizar-

lo. Pero ya a comienzos de los 90 el hecho del consentimiento planteaba la necesidad de abordajes teórico-políticos que tomaran en cuenta la naturaleza cambiante del fenómeno. Es a partir de aquí que encontramos una progresiva disminución en el interés y el activismo del movimiento de mujeres con relación al tema. El vacío de información y las variaciones detectadas en las estrategias de denuncia y presión en la década de los 90 coinciden, pues, con la extensión del fenómeno en términos cuantitativos y con la diversificación de los destinos y las estrategias migratorias.

## **1.2 El tráfico de mujeres en el contexto internacional: Convenios y acuerdos para el combate del tráfico**

El proceso de definir instrumentos jurídicos internacionales sobre tráfico tiene antecedentes en convenciones internacionales sobre la “trata de blancas” que datan de la primera mitad del siglo. La formulación actual en torno a la problemática ha tenido como principal escenario a las Naciones Unidas, particularmente a partir de

la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), que explícitamente aborda la necesidad de suprimir el tráfico y motiva a los gobiernos nacionales a legislar en este sentido. Otro documento clave ha sido la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), que enmarca el tema en el contexto de la violencia de género y la violación a los derechos humanos de las mujeres.

<sup>8</sup> Ver Apéndice 1.

La atención internacional al tema del tráfico y su definición como asunto de derechos humanos ha sido en gran medida fruto del importante trabajo de cabildeo llevado a cabo por las organizaciones de apoyo y autoapoyo de las mujeres traficadas, primero desde los principales países de destino y, posteriormente, desde los países de origen.<sup>9</sup> Estas organizaciones han establecido coordinaciones con los movimientos de mujeres y feminista a diferentes niveles, lo que ha hecho más efectivas las presiones dirigidas a la incorporación del tema en la agenda de los organismos internacionales.

Instrumentos que han ejercido un papel en el avance del debate, la defensa de derechos y la intervención en el combate al tráfico de mujeres:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949)
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1981)
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994).
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995)

A continuación se señalan los instrumentos internacionales de mayor relevancia en relación al tráfico de mujeres para explotación sexual:

*1. Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.*

Adoptada en diciembre de 1949, plantea que *“la prostitución y el tráfico son incom-*

---

<sup>9</sup> Rol protagónico indiscutible han tenido la Fundación Contra el Tráfico de Mujeres -STV de Holanda y la Alianza Global Contra el tráfico de Mujeres -GATTW, cuyas acciones conjuntas de abogacía internacional y regional han producido importantes avances en la difusión de información, el debate del tema a nivel internacional y, sobre todo, la incorporación del combate y la prevención del mismo a los instrumentos jurídicos regionales e internacionales. Han estado presentes en las últimas conferencias mundiales sobre mujeres y derechos humanos, desarrollando importantes procesos de divulgación y cabildeo. A su cargo estuvo la realización del Proyecto de Informe Internacional para Naciones Unidas que presentó la Relatora Especial en Violencia Contra la Mujer, Ms. Radhika Coomaraswamy, en 1997. En el contexto europeo jugaron un importante papel en la formulación de propuestas para la Declaración Ministerial de la Haya de 1997, sobre lineamientos europeos para desarrollar medidas efectivas para prevenir el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual. Más recientemente, enero 1999, se encuentran en proceso de presentación y debate ante Naciones Unidas de una propuesta de Estándares de Derechos Humanos para el Trato a las Personas Traficadas.

*patibles con la dignidad humana y ponen en peligro el bienestar individual, familiar y comunitario*", exhortando a los Estados a castigar a quienes se involucran de diversas formas en la prostitución. Nuestro país, entonces bajo la dictadura trujillista, no ratificó este convenio.

### *2. Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.*

Adoptada en 1981, es el documento más completo sobre los derechos de la mujer y ofrece un marco jurídico para enfrentar el tráfico. El artículo 6 reclama a los estados el *"tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de tráfico de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer"*.

### *3. La Declaración de Viena y el Programa de Acción adoptado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.*

En junio de 1993, se define por primera vez, tanto la explotación sexual como el tráfico

de mujeres como asuntos de derechos humanos. En esta Conferencia se afirma que *"la violencia de género y todas las formas de acoso sexual y explotación, incluyendo aquellas resultantes del prejuicio cultural y el tráfico internacional, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y deben ser eliminadas"*.<sup>10</sup>

En el marco de la Conferencia de Viena se designó una Relatora Especial en Violencia Contra la Mujer por un período de tres años, con la misión de informar anualmente a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. La Relatora solicitó a la Alianza Global Contra el Tráfico de Mujeres (GAATW), con base en Tailandia, y a la Fundación Contra el Tráfico de Mujeres (STV), con base en Holanda, un Informe Internacional sobre Tráfico de Mujeres y Prostitución Forzada (IITMPF) que aportara información relevante para su informe. En abril de 1997, ante la 53ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se dio a conocer *el tercer informe sobre las diferentes formas de violencia contra las mujeres, en particular en la esfera pública, incluyendo el tráfico*.

<sup>10</sup> Traducción propia, de "Combat of Traffic in Persons within the UN" por Liesbeth Zegveld. En SIM, Combating Traffic in Persons. Tomado de A/CONF. 157/23

Enmarcado en la perspectiva de la lucha contra la violencia a la mujer incor-

porada a la agenda de ONU, este informe del 1997 ha facilitado el seguimiento al tema del tráfico enfocado como violación a los derechos humanos.

Por otra parte, el proceso de preparación del IITMPF cumplió otros objetivos además de proporcionar información relevante para el informe especial, pues implicó un proceso de consultas regionales e internacionales que contribuyeron a la estructuración de un trabajo en redes a nivel local, regional e internacional, así como a impulsar el trabajo de las ONG fortaleciendo sus contactos en este campo.

En el marco preparatorio de la realización de este informe, el INSTRAW sirvió de sede para dos eventos internacionales en la República Dominicana. En diciembre de 1996 se llevó a cabo un Encuentro Regional en el que se debatió y enriqueció el informe preliminar de la Región presentado en Puerto Rico en mayo de ese mismo año. Posteriormente, en junio de 1998, se realizó en Santo Domingo un Taller Regional de América Latina y El Caribe sobre Derechos Humanos de las Mujeres en el contexto del tráfico y la migración, para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en los encuentros anteriores y dar continuidad a las propuestas internaciona-

les para adoptar unas “Reglas Mínimas para el Trato de Personas Traficadas”.

Estos eventos estimularon el intercambio de información, la elaboración de estrategias regionales y la constitución de una red de organizaciones y personas que están abordando la problemática del tráfico de latinoamericanas y caribeñas, tanto en la región como en los países de destino. Además, estimularon la participación directa de algunas organizaciones dominicanas en la organización y seguimiento a los acuerdos y recomendaciones sobre el tema del tráfico. En la actividad de diciembre del 1996, la DGPM había solicitado la asistencia de la OIM para la creación de un *Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante -CIPROM* que agrupara varias instancias de gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil. Cuando se realiza el segundo evento en junio 1998, la DGPM estuvo representada por el recién creado CIPROM, cuya trayectoria se analizará más adelante.

#### *4. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.*

Adoptada en Belem do Para en 1994 por la Organización de Estados Ameri-

canos (OEA), ha contribuido a fortalecer el marco de protección jurídica de las mujeres de las Américas afectadas por el tráfico, pues contribuye a incrementar la presión para la necesaria modificación de los códigos penales en relación a la violencia de género.

*5. La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995.*

Recomienda acciones específicas para proteger a las mujeres y niñas sujetas al tráfico y a la prostitución forzada. Entre las acciones propuestas, se estimula a los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino, así como a las organizaciones regionales e internacionales a: *“Adoptar medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluyendo factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre ellas las encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a*

*proteger mejor los derechos de las mujeres y niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil.”*<sup>11</sup>

Además de estos acuerdos internacionales que ofrecen apoyo jurídico a la lucha contra el tráfico sexual desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, organismos de Naciones Unidas como la *Organización Internacional para las Migraciones -OIM* y la *Organización Internacional del Trabajo -OIT* han contribuido a la construcción del marco normativo y jurídico de lucha contra el tráfico.

Para la OIM, la preocupación por el tráfico está muy vinculada a las medidas políticas que restringen la inmigración, sobre todo en el contexto europeo. A partir de los años noventa, el tráfico se convierte cada vez más en un asunto de migración “ilegal” o “desordenada” y es desde la perspectiva de la regulación de los flujos migratorios que la OIM aborda el tema.

En 1996 la OIM realizó un estudio específico sobre el tráfico de mujeres en la República Dominicana, cuyas conclusiones destacan la tendencia al aumento del tráfico y la necesidad de es-

<sup>11</sup> Plataforma de Acción, Objetivo Estratégico D3, párrafo 130b, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995.

fuerzos conjuntos entre los países de origen y los de destino.

Las recomendaciones de este estudio se dirigen fundamentalmente a la necesidad de cambios legislativos en cuanto al control de los flujos migratorios y a la sanción a los traficantes, así como a adoptar una política social dirigida a la intervención y el apoyo a las mujeres afectadas a través de programas de asistencia.

El reconocimiento oficial del trabajo sexual como *trabajo* por parte de la OIT ha aportado una visión más amplia del problema así como nuevas herramientas para las actividades de abogacía. La OIT prohíbe el empleo de la fuerza o el trabajo obligatorio, definido como *“todo trabajo o servicio que se obtiene de una persona bajo amenaza o pena y para el cual la mencionada persona no se ha ofrecido voluntariamente”*.

Si bien la OIT no realiza acciones directas con respecto a estos temas, sus documentos y recomendaciones aportan elementos de base para la presión internacional con relación al combate de las prácticas esclavistas y la violación a los derechos humanos que se producen en las situaciones de tráfico.

---

### ***1.2.1 Seguimiento del Estado dominicano a los acuerdos y convenios internacionales***

---

A pesar de que el gobierno dominicano ha suscrito todos los convenios internacionales analizados anteriormente, salvo la Convención de 1949, aún no se logra colocar el tema en la agenda política del país y menos aún elaborar las políticas públicas correspondientes. Según se deduce de entrevistas a representantes del sector oficial y del movimiento de mujeres, el seguimiento y cumplimiento a los convenios internacionales sobre el combate y erradicación del tráfico es prácticamente inexistente.

El seguimiento a los convenios de la OEA y la ONU es responsabilidad prioritaria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mientras que el seguimiento a las conferencias internacionales relacionadas con temas de género compete a la DGPM.

En lo que respecta al trabajo de estas instancias, la acción más relevante en cuanto a la migración y el tráfico de mujeres ha sido la constitución del CIPROM, mecanismo que hasta la fecha no ha logrado desarrollar un trabajo efectivo.

## 1.3 El marco legislativo nacional

A nivel nacional, el marco regulatorio al que podemos recurrir para el examen de las disposiciones relacionadas con el tráfico y la explotación sexual de mujeres es el siguiente:

- ▶ *Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Convenio Internacional de los Derechos de los Niños (14/94)*
- ▶ *Ley Contra la Violencia Intrafamiliar (ley 24/97)*
- ▶ *Ley y Reglamento de Migraciones (1993)*
- ▶ *Anteproyecto de Ley de Migraciones (1996)*

Como se explica a continuación, las disposiciones contenidas en estas leyes son insuficientes e inapropiadas para el abordaje efectivo del problema.

El Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes sólo hace referencia a la situación de peligro de los niños, niñas y adolescentes cuando “sean víctimas de

la explotación física o sexual” (Art. 121/d), en tanto el artículo 126/d define qué se considera abuso y maltrato. En cuanto al nuevo Artículo 334 del Código Penal (comúnmente englobada dentro de la Ley 24-97 sobre Violencia Intrafamiliar), este únicamente hace referencia al proxenetismo, penalizando “la ayuda, asistencia o encubrimiento de personas a fin de que se dediquen a la prostitución, es decir, el reclutamiento de personas con miras a la explotación sexual”.

Por su parte, la actual Ley y Reglamento de Migraciones es una normativa obsoleta que data de la época de Trujillo, cuya modificación se propone en el *Anteproyecto de Ley de Migraciones*, aún en proceso de elaboración. Los elementos del Anteproyecto referidos al combate del tráfico están dirigidos a prohibir el reclutamiento de emigrantes, el funcionamiento de agencias privadas de emigración y la organización y transporte clandestino de personas, en tanto el Art. 219 destaca la importancia de proporcionar información a la “población potencialmente emigrante”. El Anteproyecto ha suscitado la respuesta de organizaciones que trabajan en la proble-

---

mática de la inmigración haitiana, quienes han elaborado propuestas de modificaciones. No ha habido, sin embargo, reacción alguna por parte del movimiento de mujeres, aún cuando este proyecto de Ley no introduce la perspectiva de género ni menciona la protección de la mujer migrante en los países de destino. Sería recomendable que la nueva legislación en

materia migratoria contemplara de forma específica el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual, desde un reconocimiento más detallado de los acuerdos internacionales y desde el combate particular de esta forma de violencia contra las mujeres, así como de la validación de sus derechos humanos.



---

## **2. Actores que han intervenido a nivel nacional y sus estrategias**



Esta sección presenta los actores sociales que han intervenido en debates públicos sobre el problema de tráfico y la protección a la mujer migrante en República Dominicana. Como se verá, el tema no ha recibido gran atención en la agenda del gobierno, ni en la de las organizaciones no gubernamentales, ni

siquiera en la de los grupos de mujeres. Al iniciarse la década de los 90, con el incremento del fenómeno y el cierre de las fronteras en los países de origen, el tema se convierte cada vez más en una cuestión internacional que va sumando la atención de los distintos actores sociales involucrados en cada escenario.

## **2.1 Desde la sociedad civil: Antecedentes del tema de tráfico en el movimiento de mujeres y las ONG**

Como se señaló anteriormente, las percepciones y estrategias del movimiento de mujeres en relación al tráfico presentan claras variaciones en los 90 con respecto a la década anterior: las acciones de los 80 se centran en actividades de denuncia y divulgación que abordaban el ángulo de la explotación sexual y la opresión de la mujer traficada, particularmente de aquellas

que eran inducidas mediante el engaño y la simulación. Pero a medida que en la sociedad dominicana se generalizó la información sobre el fenómeno y se hizo evidente que la mayoría de mujeres traficadas sabía de antemano a qué iba al extranjero, esta estrategia perdió su sentido. Ya a comienzos de los 90 era claro que la cuestión del consentimiento planteaba la necesidad de

nuevos abordajes teórico-políticos, que tomaran en cuenta la naturaleza cambiante del fenómeno. La incapacidad del movimiento para hacer esta transición condujo a una progresiva disminución en sus niveles de interés y activismo frente al tema.

Se puede afirmar que desde finales de los 80 el tema del tráfico no ha formado parte importante de la agenda de trabajo del movimiento de mujeres en el país. Tampoco puedan reseñarse acciones concretas de intervención por parte de las ONG. Las principales actividades en torno al tema se desarrollaron en los 80 y se orientaron fundamentalmente hacia la denuncia y difusión. En esa década el rol protagónico lo tuvo el CIPAF, la ONG de mujeres pionera en el tema, que abordó el tráfico desde la perspectiva feminista de la prostitución y la explotación sexual. En los años 90, sobre todo hacia finales de la década, destaca el trabajo del Centro de Orientación e Investigación Integral -COIN, una ONG mixta del área de la salud que realiza actividades de divulgación y ofrece servicios de intervención práctica con las mujeres afectadas.

Al margen de estas dos organizaciones, algunas otras se han involucrado de forma muy puntual, sobre todo a través de la participación en seminarios, talleres y coloquios, o con la contribución de alguna publicación.

---

### 2.1.1 *Las iniciativas del CIPAF*

---

Como se observa, es el CIPAF quien tiene las primeras iniciativas sobre el tema de prostitución y tráfico. En abril de 1983 esta organización participó en el Taller Feminista Global para la Organización Contra el Tráfico de Mujeres, realizado en Rotterdam (Holanda), que se orientó desde una perspectiva feminista e intentó contribuir a la erradicación de la “esclavitud sexual femenina” en el ejercicio de la prostitución y en el tráfico de mujeres.

A partir de este taller se crea la Red Feminista Internacional Contra la Esclavitud Sexual Femenina, a la cual CIPAF se integra. Dos años después, en 1985, CIPAF publica un estudio pionero sobre la prostitución en República Dominicana, el cual dedica un capítulo al tema del tráfico de mujeres.<sup>12</sup> A partir de esta fecha encontramos cierto nivel de debate e interés pun-

---

12 Cristina Cavalcanti, Carmen Imbert y Margarita Cordero. 1985. *Prostitución: Esclavitud Sexual Femenina*. CIPAF, Ediciones Populares Feministas. Colección Teoría

tual sobre el tema entre las feministas dominicanas, que se mantiene hasta comienzos de los años 90. En este período (1985-90) se realizaron acciones de sensibilización pública y denuncia que contribuyeron a dar vigencia al tema ante la opinión pública desde la perspectiva de las mujeres, incluyendo la elaboración de un vídeo corto titulado "Mujeres For Export". Es significativo que este vídeo no fuera realizado por ONG sino por un grupo ad hoc de feministas, algunas independientes y otras vinculadas laboralmente a ONG diversas.

Tras este primer impulso el tema se sigue trabajando a nivel de la sensibilización a la opinión pública, las publicaciones y la organización de seminarios y talleres. Hacia el final del período se observa un cierto despunte en el interés de la DGPM en el tema. En 1991 se celebró el Seminario "Mujer y Prostitución: Tráfico de Mujeres Dominicanas hacia el Exterior", por la Comisión Latinoamericana de la Mujer Trabajadora -CLAMT y la Unión Nacional de Mujeres Trabajadoras -UNAMUT en coordinación con la DGPM, el INSTRAW, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra -PUCMM y UNICEF.

Algunas ponencias de este seminario se recogen en una edición especial de

Quehaceres, publicación periódica de CIPAF, titulada: "Prostitución y Tráfico de Mujeres Dominicanas hacia Europa" (Año 11, Julio 1991). Los objetivos de esta publicación fueron "dar a conocer la existencia de redes de traficantes en el país y en países de Europa" y las formas en que se realizaba; difundir el trabajo de algunas ONG de los países de destino preocupadas por esta problemática "y sus esfuerzos solidarios de apoyo y búsqueda de alternativas tendientes a enfrentar a las redes de traficantes sexuales y alcanzar un tratamiento humano a las mujeres prostituidas"; y, por último, "...dar a conocer la reflexión crítica al interior de las organizaciones feministas y ONG preocupadas por los derechos humanos, a fin de asumir mayor compromiso en cuanto a la problemática de la prostitución en el país y en el exterior y denunciar y enfrentar colectivamente esta práctica esclavista, evidenciando a las personas involucradas así como a los funcionarios e instituciones que contribuyen a ocultar [estas situaciones] con su indiferencia y con su silencio".<sup>13</sup>

13 Quehaceres, Año 11, Julio 1991.

En 1993 el CIPAF realiza un Seminario Internacional sobre Mujer Dominicana y Migración a España, dedica un par de números más de *Quehaceres* a esta problemática y, en 1995, apoya la publicación de un libro sobre la migración a España, en el que se analiza la participación de la mujer en la migración internacional, haciendo alusión al tráfico. A partir de entonces no hay más noticias de importancia sobre el tema, ni ninguna otra actividad de incidencia en el debate sobre el tráfico a nivel público por parte de esta ONG.

---

### ***2.1.2 El COIN: una respuesta práctica al tráfico de mujeres***

---

El COIN es una ONG especializada en el área de la salud –sobre todo en enfermedades de transmisión sexual y SIDA- que desde 1987 ha trabajado con trabajadores sexuales de ambos sexos. A lo largo de los años, su vinculación con las trabajadoras sexuales en el país fue aproximándola a la problemática del trabajo sexual de las dominicanas en el exterior, al encontrarse que un pequeño porcentaje de la población con la que trabajaba había tenido alguna experiencia migratoria.

Tomando conciencia del papel que juega la República Dominicana en la industria internacional del sexo, a partir de 1992 el COIN realiza sus primeras acciones de difusión, información y sensibilización de la población en torno al problema del tráfico. Elaboró algunos materiales con soporte visual y folletos, a fin de prevenir a la población que denomina “migración de alto riesgo” –es decir, la que está involucrada en la industria del sexo y desde allí se inserta en los circuitos del tráfico.

El COIN ha sido pionera en el desarrollo de actividades de asistencia directa, sobre todo tras la creación en 1993 de su Centro de Migración, Información y Salud -CIMS, cuyo objetivo es informar y orientar a las mujeres sobre los riesgos del tráfico y el trabajo sexual, así como las situaciones que van a enfrentar en los países de destino.

Es importante precisar, no obstante, que el CIMS sigue siendo más bien un proyecto en perspectiva debido a la falta de recursos económicos para su implementación efectiva. Desde hace algo más de un año realiza un trabajo de difusión y sensibilización en las zonas expulsoras, particularmente en el su-

roeste y en el este, en coordinación con diversas organizaciones comunitarias de mujeres.

Entre 1996-1998 el COIN colaboró con los encuentros y talleres regionales realizados en el país sobre el tema, con la convocatoria de la Alianza Global Contra el Tráfico de Mujeres y de la Fundación contra el Tráfico. También ha organizado sus propios eventos internos y con poblaciones de base.

El trabajo de COIN ha tenido un impacto positivo pero muy leve a nivel de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres. Ante la ausencia de iniciativas y la limitada atención al problema por parte del movimiento de mujeres, ha servido para despertar un poco de sensibilidad y poner mínimamente a debate el tema de tráfico y el trabajo sexual en el contexto nacional.

A nivel de su relación con el Estado, no se observan resultados significativos en cuanto a incidencia en la elaboración de políticas pública, pues la institución no ha orientado sus actividades en este sentido. Si bien el COIN reconoce la relevancia que la perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres tiene

para su trabajo, éste no suele abordarse con dicho enfoque, lo que limita la capacidad de la institución de colocar el tema en la agenda del movimiento de mujeres y darle vigencia política. Este hecho no deja de resultar paradójico dado que, a mediados de los 90, el COIN ingresó a la CONGAM.

Hasta ahora, sin embargo, su pertenencia a la CONGAM no parece haber tenido ningún impacto sobre la definición de la agenda de género en el país. El trabajo de esta ONG por sí sola no ha podido responder a la magnitud del problema, ni ha logrado enfocar todas las aristas del mismo, pero es de destacar que en el periodo 1996-99 constituye casi la única iniciativa de la sociedad civil con respecto al tema.

---

### ***2.1.3 Coordinadora de ONG del Área de la Mujer -CONGAM***

---

Desde el ámbito de la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer no ha habido ninguna atención específica al tema de la migración o el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual.

Sus ejes de trabajo están articulados en torno a los temas de salud, democracia y participación política, desarrollo y economía, aspectos jurídico legales y violencia; no existe una perspectiva transversal que articule el eje migración a pesar de la importancia del tema en el contexto dominicano, su vinculación directa o indirecta con los otros ejes de trabajo de la CONGAM, y el amplio número de mujeres involucradas en la migración internacional.

El tráfico y la explotación sexual tampoco tienen una presencia significativa en la documentación producida por la CONGAM. El documento “*Las mujeres y la coyuntura electoral, mayo 1996*”, Plataforma de Acción del movimiento de mujeres frente a los programas de gobierno de los partidos políticos, y que podría considerarse como la agenda política consensuada del movimiento para la segunda mitad de los 90, no aborda de manera específica la cuestión de la migración y el tráfico para la explotación sexual.

Al plantear las acciones sugeridas para combatir la violencia contra las mujeres,

el documento sí señala la necesidad de desarrollar “un programa de erradicación del tráfico de mujeres, niños y niñas para fines de prostitución u otra forma de comercialización del sexo, que incluya la creación de comités locales de vigilancia y castigo a las personas involucradas en estos hechos”.<sup>14</sup> El tema se introduce dentro del contexto general de la violencia de género como un elemento más, pero se hace de manera general y poco explícita. Este caso es representativo del abordaje de la problemática del tráfico por parte de la CONGAM a lo largo de los años 90: el tema aparece de manera ocasional entre las demandas y propuestas del movimiento, pero nunca se convierte en prioridad política ni en eje de trabajo, lo que explica la ausencia de iniciativas específicas en torno a este tema.

### ► 2.1.3.1 *Un tema pendiente en la agenda del movimiento de mujeres*

Además de que el rol del movimiento de mujeres constituye una variable prioritaria del estudio, el hincapié que este informe de caso hace en este sector también obedece al hecho de que, a excepción del COIN, en el resto de la sociedad civil no ha habido interés ni iniciativas para abor-

14 Coordinadora ONG Area de la Mujer. “Las mujeres y la coyuntura electoral, mayo 1996”. Santo Domingo, 1996.

darlo. La aseveración anterior aplica, en alguna medida, a todos los actores sociales considerados: Estado, partidos políticos, sociedad civil y agencias de cooperación. Dado el carácter fundamentalmente reactivo del accionar político del movimiento de mujeres en el país, se podría aventurar la opinión de que el hecho mismo de que ningún otro sector o actor social haya articulado y promovido propuestas en torno a este tema ha contribuido a la poca atención que el movimiento le ha dedicado en la década actual.

Al desinterés progresivo del movimiento en el tema contribuyen múltiples factores que apuntan en diferentes direcciones pero que se complementan entre sí.

Por un lado, el hecho de que el tema no se haya incorporado a la agenda política de las mujeres demuestra que el movimiento no ha podido establecer claramente los nexos e interrelaciones que el tráfico presenta con otros tópicos y problemas que afectan a la población femenina.

El carácter estructural de la migración en República Dominicana —y, en particular, el de la migración femenina y el tráfico para la explotación sexual— presenta determinantes y consecuencias que ocupan

de manera transversal prácticamente todos los ejes temáticos de la agenda de trabajo del movimiento: derechos humanos, violencia, salud, pobreza, desarrollo, participación política, etc. En este sentido, muchas de las mujeres entrevistadas señalan que el tema ha sido relegado debido a la necesidad de abordar cuestiones más importantes ligadas al desarrollo, que han constituido ejes de trabajo más vertebradores del movimiento de mujeres, el cual está articulado fundamentalmente en torno a las ONG —que a su vez están sujetas a las prioridades de financiación de las agencias, cuyos fondos se canalizaban las más de las veces hacia estas actividades de desarrollo.

Por otro lado, quizás el argumento más fuerte que emerge de las entrevistas con las mujeres del movimiento se refiere a las dificultades político-ideológicas que plantea el tema del tráfico y que le da un carácter polémico. Según este argumento, durante el breve espacio de militancia en torno al tema que se abrió a mediados de los 80, éste se asumió desde una perspectiva fundamentalmente “redencionista”, basada en la victimización que sufría la mujer traficada sin su consentimiento. Una de las entrevistadas señala que las acciones emprendidas en esa época tuvieron un

carácter “muy declarativo y testimonial... fuera de una posición política”, lo que atribuye a la falta de una reflexión y discusión profundas sobre el tema desde la perspectiva de las mujeres, las de aquí y las de allá, poniendo el énfasis en cómo la migración y el tráfico afectan sus vidas.

Se trata de un ejercicio que necesariamente pasa por la reflexión sobre el cuerpo y la sexualidad de las mujeres y que, por esta razón, es difícil hacer desde un movimiento donde muchas de las ONG que lo componen tienen vínculos con la Iglesia o un liderazgo masculino fuerte, poco dado a incluir estos asuntos entre las prioridades de su agenda. También se señaló que el tema genera contradicciones entre las mismas feministas, contradicciones que no se han evidenciado de manera generalizada porque “ni siquiera ha habido el espacio para debatir y evidenciar esa contradicción y esa diferencia con relación a la cuestión del tráfico”. Estas contradicciones se inscribirían dentro de la polémica que por largo tiempo ha dividido al movimiento internacional de mujeres en relación al trabajo sexual —v.g., la conceptualización de la prostituta como víctima versus la reivindicación de la autonomía sexual de las mujeres que acceden voluntariamente a esta actividad. La falta de debate se per-

cibe incluso al interior de algunas organizaciones, donde no existe una postura institucional unificada frente al tema y más bien se cuenta con la percepción individual de sus miembros, que en ocasiones pueden ser divergentes.

Por otra parte, algunas entrevistadas señalaron las implicaciones del aspecto económico envuelto en el tráfico y los efectos de las remesas en la economía familiar de las mujeres traficadas y en la de sus comunidades de origen. A medida que las actitudes culturales hacia el trabajo sexual en el extranjero se hacían más tolerantes y permisivas en las comunidades de origen, el abordaje político del problema se volvía más conflictivo, sobre todo en vista de que el sector popular y rural constituía la principal población de trabajo de la mayoría de las ONG del movimiento.

La ausencia del tema de tráfico en la agenda política del movimiento de mujeres ha repercutido en la escasa atención que el Estado ha dado al tema, ya que para que éste se involucre es necesario que se generen procesos de presión que coloquen el problema en la agenda pública y conduzcan a la formulación de políticas para dar respuesta al problema.

## 2.2 Las instancias estatales

Desde el ámbito estatal dominicano, el asunto de la emigración (incluyendo el tráfico de mujeres) ha sido tradicionalmente visto como una válvula de escape a los problemas de la pobreza y el desempleo. Este enfoque condujo a una actitud pasiva por parte del Estado y los partidos políticos, que tampoco desarrollaron iniciativas para abordar el problema. Es sólo a partir de 1996, en el contexto de los procesos de reforma del Estado, cuando se empieza a notar una voluntad política de intervenir en y de dar cierto reconocimiento a la realidad migratoria dominicana.

---

### ***2.2.1 La Dirección General de Promoción de la Mujer -DGPM***

---

Desde principios de los 90 hay leves indicios del interés de la DGPM, como institución oficial encargada de los asuntos de la mujer, por el tema del tráfico y la migración de dominicanas al extranjero. Este interés se expresó en la organización de algunos eventos para debatir y difundir informaciones en torno al tráfico de mujeres, que formaron parte de los proyectos

de apoyo desarrollados por el UNICEF con esta institución desde finales de los 80.

A partir de 1996 se empieza a detectar una preocupación más sistemática en torno al tema, que en octubre de ese año se tradujo en una solicitud de asistencia técnica a la OIM para diseñar y organizar un mecanismo de combate del tráfico, que se convertiría en el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante -CIPROM. Esta constituye prácticamente la única iniciativa importante de política pública relativa al problema del tráfico en el período post-1996 aunque, como se verá más adelante, se trata de una iniciativa que hasta ahora existe mayormente sobre el papel, no logrando aún traducir sus planes en acciones concretas.

---

### ***2.2.2 El Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante -CIPROM***

---

La propuesta de creación del CIPROM surgió en octubre de 1996, con la asesoría de la OIM. La formulación y diseño de

este programa se centró en la necesidad de buscar soluciones al problema de las mujeres migrantes y su tráfico. Las recomendaciones más importantes aportadas por la OIM fueron: la importancia de reconocer y enfrentar los problemas fundamentales que generan el problema —es decir, la creación de oportunidades de empleo y planes de educación para mujeres jóvenes en República Dominicana; la necesidad de diseñar una legislación apropiada que permita detener y enjuiciar a los traficantes; el control de la emisión de documentos de identidad y pasaportes; el control del turismo con fines sexuales; la realización de campañas de información dirigidas a traficadas potenciales y al público en general; la prestación de asistencia para el retorno y la reintegración a la sociedad dominicana de las mujeres traficadas retornadas.

Estas recomendaciones se resumen en su objetivo general de: “Ofrecer un marco de acción integrada en el ámbito gubernamental, no gubernamental e internacional para la prevención y reducción de los problemas sociales y económicos generados por la migración de la mujer dominicana, a través de políticas y programas que incidan en su situación en origen y en los diferentes puntos de destino”.

Sus ejes de actuación se definen en tres sentidos:

- a. prevención, información y sensibilización;
- b. protección a mujeres migrantes y mantenimiento de vínculos con las mujeres dominicanas en el exterior;
- c. retorno, migración circular, migración y desarrollo.

En el documento de presentación del CIPROM se establece su naturaleza como organismo de coordinación intersectorial, constituido por instancias estatales, religiosas y de la sociedad civil que de alguna manera están vinculadas a la problemática del tráfico o a temas afines, como el trabajo sexual, así como a la búsqueda de soluciones al problema.

La composición del CIPROM revela un carácter fundamentalmente gubernamental ya que, entre sus 11 organismos miembros, hay 7 instancias estatales, 1 asociación empresarial, 2 ONG del área de la salud (fundamentalmente prevención SIDA) y una orden religiosa, dedicada a la “rehabilitación” de prostitutas, a saber:

- Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM)

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Estado de Turismo
- Dirección General de Migraciones
- Convención Nacional de Lomé IV
- Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes
- Centro de Investigación y Orientación Integral (COIN)
- Secretaría de Estado de Trabajo
- Programa de Prevención del Uso Indebido de Drogas (PROPUID)
- Coordinadora de Animación Sociocultural (CASCO)
- Oblatas del Santísimo

El 8 de marzo de 1999 el Poder Ejecutivo emite el decreto oficial de constitución del CIPROM, estableciendo su sede y coordinación en la DGPM. Sus atribuciones incluyen la de intervenir en los asuntos que requieran medidas por parte de las autoridades dominicanas en el exterior; “velar por la puesta en vigencia de las políticas migratorias en los Estados receptores”; la protección de los derechos humanos y la aplicación de las leyes laborales; y la po-

tenciación del desarrollo en las zonas expulsoras mediante el fomento de fuentes de trabajo y planes de retorno. Con la emisión de este decreto el Estado formaliza su intención de incidir en este problema y asume un compromiso más formal de iniciar acciones, a la expectativa de las cuales aún se está.

El decreto supone un marco muy general que deberá concretarse en un reglamento, actualmente en proceso de preparación, así como en la concreción de los proyectos de financiamiento de sus actividades, que deberán presentarse en lo adelante. Deben matizarse muchos aspectos de la ejecutoria de un organismo así para que sus acciones verdaderamente tengan un efecto a todos los niveles propuestos. Los hechos sin embargo revelan que, al cabo de casi tres años de su creación, las pocas actividades desarrolladas desde el programa han tenido un carácter muy asistemático, sin una asignación presupuestaria específica ni una designación de personal especializado, lo que supone una capacidad de acción casi nula. La supervisión ha estado a cargo de la Subdirección Técnica de la DGPM, que ha desarrollado algunas actividades relativas a la atención de casos de mujeres traficadas desaparecidas en el extranjero, la información

a mujeres retornadas, la asistencia a seminarios y talleres, y la organización de un seminario sobre Migración, Género y Política Pública.<sup>15</sup> Sin embargo, el CIPROM no ha sido incorporado en el organigrama de la DGPM y no se le asigna un rol destacado en la planificación de la entidad ni en la definición de los lineamientos políticos u operativos de la misma, de lo que se puede deducir que su importancia en el propio contexto del organismo sede es aún mínima.

Si bien es cierto que antes del decreto oficial de 1999 la no existencia legal del organismo no avalaba la realización de acciones formales, también es cierto que los procesos de preparación del reglamento y el montaje de programas han marchado a un ritmo muy lento. Con su creación en 1996 se elaboró un proyecto OIM-DGPM que fue presentado a varias agencias de financiación, entre ellas la Agencia de Cooperación Española –AECI y la Cooperación Alemana –DED para solicitud de fondos, sin que se obtuviese una respuesta

positiva al respecto. Las razones aducidas para esta negativa se refieren al carácter excesivamente amplio del proyecto, muy ambicioso en sus objetivos y demasiado abarcador a corto y medio plazo, y a la necesidad de que se concrete un programa más factible de realización.

El CIPROM es un proyecto en ciernes, al que todavía le faltan elementos para su madurez. Si bien sobre papel se manifiesta una importante intención de dar respuesta a una parte de la realidad migratoria de las mujeres dominicanas, se deben contemplar muchos otros elementos para responder a la compleja realidad de las mujeres dominicanas en el extranjero. De momento se está a la espera del Reglamento de Funcionamiento y de los planes de acción concretos. Se hace necesaria la incorporación de más sectores de la sociedad, en particular de entidades que puedan aportar una perspectiva de género al trabajo del CIPROM, al tiempo de contribuir a la incorporación de esta temática en la agenda política del movimiento de mujeres.

Otras ONG del área de la mujer merecerían integrarse, ya sea como miembros o con un estatus consultivo, por estar desarrollando acciones en zonas de alta inci-

---

15 Taller sobre Políticas Públicas, Género y Migración. Diciembre de 1998. Organizado por la DGPM con la asistencia de las entidades miembros del CIPROM. Este Taller fue coordinado por Gina Gallardo Rivas, quien realizó una pasantía de cuatro meses en el CIPROM, colaborando en la redifusión del programa y organizando elementos de documentación e información para sus bases operativas.

dencia del tráfico o por otros aspectos de coincidencia de su trabajo con la transversalidad de los mecanismos y procesos del fenómeno, así como de las acciones de prevención y apoyo a las mujeres traficadas. Las dos ONG incorporadas hasta el momento, COIN y CASCO, trabajan fundamentalmente en la prevención de SIDA y desde allí llegan a la pequeña intersección de estos temas con el tráfico y la migración. Aunque ambas instituciones son miembros de la CONGAM y aunque CASCO, en particular, ha adoptado recientemente la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres en su trabajo, no son organizaciones que inciden con fuerza en la agenda de género en el país.

No deja de resultar sorprendente, sin embargo, que habiendo dos entidades miembros de la CONGAM en el CIPROM, y considerando el liderazgo que viene ejerciendo la DGPM en la agenda de las mujeres desde el 1996, el movimiento no haya tomado una actitud más activa frente al proyecto. Varias de las ONG más destacadas en el trabajo político de género,<sup>16</sup> al ser consultadas, coincidieron en expresar la poca información de que disponen acerca del CIPROM, aunque casi todas conocían de su existencia y de su reciente oficialización mediante decreto.

---

### 2.2.3 *Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)*

---

Las iniciativas de este ministerio en torno al problema son recientes, todavía incipientes, y se enmarcan dentro de un contexto general de atención y defensa de los derechos de los migrantes dominicanos desde las instancias consulares. La SER jugó un papel en la creación del CIPROM, del cual forma parte. Asimismo, durante el Diálogo Nacional de 1997, la participación de esta Secretaría fue clave para que se recogieran acuerdos en torno al tráfico de mujeres, incluyendo la necesidad de coordinar acciones entre la SER y la DGPM a través del CIPROM.

Hasta la fecha, sin embargo, no se ha llevado a cabo esta coordinación interinstitucional, ni ha habido un seguimiento sistemático con la entidad coordinadora (DGPM) para instrumentar políticas de apoyo a las mujeres migrantes.

A partir del año 1996, y como parte de la reforma del servicio exterior dominicano,

---

<sup>16</sup> Ce-Mujer, CIPAF, Profamilia, Colectivo Mujer y Salud.

las Misiones Consulares y Embajadas han recibido instrucciones de poner en práctica una política social de aproximación y apoyo a las comunidades dominicanas en el extranjero, transformando así lo que tradicionalmente había sido una misión más política y técnica de estas instancias.

La asistencia en casos de tráfico es parte de esta nueva política de servicios consulares a migrantes en los países de destino, que se inició con una fase de información y difusión a los y las inmigrantes sobre sus derechos. Los consulados dominicanos han sido instruidos para atender una amplia gama de problemas comunitarios, que incluye la orientación legal a migrantes, asistencia a familias y apoyo para la integración a los países de destino.

La SER ha informado a los consulados sobre la creación y objetivos del CIPROM a fin de que desde allí se pueda dar un tratamiento a las migrantes con criterios diferenciados y claros pero, ante la ausencia de iniciativas dirigidas de manera específica a las mujeres traficadas, el impacto ha sido reducido.

Por otro lado, desde 1996 la SER ha venido trabajado conjuntamente con la Dirección General de Migraciones en la elabo-

ración de la propuesta de modificación a la Ley de Migración que contempla elementos de cara al combate del tráfico de forma explícita. Sin embargo, la misma naturaleza institucional de la Dirección de Migraciones, como organismo de la Secretaría de Estado de Interior y Policía, ha conducido a un enfoque del problema migratorio en términos de orden público y de seguridad nacional.

Aunque no ha habido un proceso abierto y amplio de consulta con la sociedad civil para la modificación de esta ley, muchas organizaciones que trabajan en la problemática de la inmigración haitiana, por ejemplo, han estado dando seguimiento al proceso, han elaborado documentos de propuestas y han negociado cambios en el anteproyecto. La presión sistemática de estas organizaciones y la vigencia que han dado al tema de la migración haitiana en la agenda política del país han conducido a la revisión de algunos aspectos polémicos de la ley en lo relativo a los derechos de los extranjeros en la República Dominicana.

Lo mismo no ha sucedido, sin embargo, con el movimiento de mujeres de cara a la situación de las mujeres traficadas, no habiéndose registrado ninguna iniciativa ten-

dente a incidir sobre la manera en que la legislación propuesta aborda la cuestión del tráfico de mujeres dominicanas para fines de explotación sexual.

El anteproyecto aborda el problema desde la perspectiva del combate al tráfico a través de la prohibición de actividades como el reclutamiento de emigrantes, el funcionamiento de agencias privadas de emigración y la organización y el transporte clandestino de personas.

En su artículo 219, destaca la importancia de proporcionar información y prevenir a la población potencialmente emigrante sobre *“la acción de los traficantes de mano de obra, agencias clandestinas de reclutamiento... de empleadores sin escrúpulos, que se aprovechan de la explotación de los trabajadores migrantes en situación irregular”* (Art.219). En los artículos 222, 223 y 224 se prohíbe *“el reclutamiento de migrantes dominicanos y de residentes extranjeros, mediante el ofrecimiento de trabajo (...)”* (Art. 222); *“... el funcionamiento de agencias privadas de emigración...”* (Art.223); así como *“...organizar y transportar clandestinamente a dominicanos y extranjeros que salgan del territorio nacional con intención de*

*ingresar ilegalmente en el territorio de otro país”* (Art. 224).

El anteproyecto no incorpora las normativas internacionales con relación al tráfico, no aborda el problema desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, ni menciona la protección a la mujer migrante en los países de destino. El marco general de esta legislación no es coherente con los instrumentos internacionales de derechos humanos que ha suscrito el país, ni con los esfuerzos a los que se comprometieron las instancias estatales a través del CIPROM, proyecto que parte de un reconocimiento explícito (aunque parcial) de los acuerdos internacionales y que particulariza el tráfico como una forma de violencia que atenta contra los derechos humanos de las mujeres.

---

#### **2.2.4 La Dirección General de Migraciones (DGM)**

---

La vinculación de esta Dirección General a la Secretaría de Estado de Interior y Policía, entidad directamente responsable de la política migratoria dominicana, histó-

ricamente ha determinado que la DGM asuma un rol centrado en el control de las fronteras nacionales y el movimiento de personas hacia dentro y fuera del territorio nacional, con énfasis en el polémico tema de la inmigración haitiana.

Por tanto, las acciones realizadas desde 1996 por la DGM en cuanto al tráfico para explotación sexual priorizan los controles de salida en frontera, estableciendo una serie de requisitos para las dominicanas que viajan. Además de la revisión exhaustiva de la legitimidad de los documentos de viaje y visados, se les exige disponer de por lo menos 1,000 dólares. También se está llevando a cabo un trabajo de recogida de datos sobre los casos de deportaciones para determinar los perfiles ocupacionales y la filiación personal de los hombres y mujeres deportados y retornados al país.

La única iniciativa dirigida a desarrollar algún tipo de trabajo con las mujeres afectadas por el tráfico es un proyecto recientemente iniciado en coordinación con el COIN de prevención y apoyo a las mujeres devueltas en frontera y a las deportadas, que contempla la distribución de un folleto informativo dirigido a las primeras y la realización de charlas con las segundas. Otro componente de esta

iniciativa con el COIN es la recogida de información a través de un cuestionario aplicado a estas mujeres, pero las informaciones recogidas aún no han sido sistematizadas.

En el caso de la DGM, como en el de la SER, se observa una apertura a la negociación y/o coordinación de actividades con instancias de la sociedad civil que no ha sido aprovechada por las organizaciones de mujeres.

La magnitud de esta apertura y el grado de susceptibilidad de estas instancias estatales al enfoque de los derechos humanos de las mujeres permanece desconocida porque no ha sido probada por el movimiento, que ha permanecido por completo al margen de los procesos de reforma que inciden sobre la situación de las migrantes dominicanas en el exterior.

---

### ***2.2.5. Las agencias internacionales de cooperación***

---

Las agencias internacionales que mantienen proyectos de cooperación en el país no han prestado atención particular al tema

del tráfico de mujeres, si bien las razones de esto no están del todo claras.

Visto el caso desde la perspectiva de que las agencias responden a solicitudes de instancias locales interesadas, la poca prioridad otorgada al tema del tráfico por las agencias reflejaría la poca visibilidad del tema en la agenda nacional, incluida la del movimiento de mujeres. No ha habido una demanda de financiamiento porque se han realizado pocos trabajos en relación al tema, y por tanto el rol de las agencias se ha circunscrito al apoyo de acciones puntuales como la celebración de seminarios, talleres y encuentros para difundir la problemática del tráfico.

Es el caso del Encuentro Regional de América Latina y El Caribe, celebrado en Santo Domingo en 1996, que recibió apoyo financiero de Helvetas, Intermon y el INSTRAW, así como del Taller Regional de América Latina y el Caribe sobre Derechos Humanos de las Mujeres en el Contexto de Tráfico y Migración, que fue apoyado por el INSTRAW. Cabe destacar que algunas de las iniciativas tempranas de la DGPM (empezando a finales de los 80) fueron promovidas desde el proyecto de cooperación del UNICEF con este organismo.

Ahora bien, visto el caso desde la perspectiva de que las agencias de cooperación tienen agendas propias, que se traducen en la promoción —y a veces imposición— de sus prioridades entre las instancias receptoras, habría que preguntarse por qué la ausencia de iniciativas importantes, dada la relevancia internacional adquirida por el tema en los años 90. Un factor a tomar en consideración es que muchos de los principales países donantes de fondos son al mismo tiempo países receptores de migrantes, y que sus prioridades en este sentido se dirigen a enfrentar el problema dentro de sus propias fronteras.

En el caso europeo, las transformaciones en los contextos de recepción y los patrones migratorios internacionales en la década de los noventa han producido una reactivación del interés por el tema del tráfico, en el que predomina el énfasis en el control de fronteras. La cuestión es vista desde la perspectiva de la migración irregular y del combate a las redes criminales internacionales, no sólo por su incidencia en el tráfico de mujeres sino también por su conexión con otros delitos como el tráfico de droga y la falsificación de documentos. Para los países receptores sigue siendo más importan-

te solucionar el problema “desde casa”, es decir, tratar de frenar las entradas irregulares por un lado, y por otro, atender a las situaciones en las que los emigrantes estén generando impactos a niveles estructurales, a fin de preservar sus “Estados de bienestar”. Esto se refleja en determinadas líneas de financiación de la Unión Europea, que dispone de mayores fondos para abordar el tema del tráfico y de las mujeres ilegales en el marco europeo, en contraste con la disponibilidad de menores recursos financieros para apoyar las acciones en los países de origen.

Paralelamente, la perspectiva de los derechos humanos de los migrantes y la presión de la sociedad civil también han ido cobrando mayor relevancia en los Estados receptores europeos. En este sentido, los años 90 han sido la década de la defensa de los derechos humanos de las mujeres y por este reconocimiento y conquista, se han apoyado organizaciones de derechos humanos y de lucha contra el tráfico que han surgido en el contexto europeo, tanto aquellas integradas por nacionales de los países receptores, como aquellas de autoapoyo y de defensa de los derechos de los migrantes surgidas en el seno de las comu-

nidades migrantes. En este sentido cabe destacar el papel que han jugado las asociaciones de apoyo a las mujeres migrantes en los países receptores, como la Oficina de Asesoramiento y Centro de Comunicación para Mujeres Latinoamericanas (LEFO) en Austria, Amnesty for Women de Alemania, PAYOKE de Bélgica y la Asociación de Mujeres Dominicanas en España (AMDE).

Por último, hay que considerar el caso de los organismos de Naciones Unidas, cuyas agendas y prioridades de financiamiento en el área de mujer/género están regidas por los resultados y acuerdos de las cumbres internacionales que se han realizado a lo largo de la década. Si bien los acuerdos de Viena y de Beijing abordan el problema y lo definen desde la perspectiva de la violencia sexual y los derechos humanos de las mujeres, también es cierto que, a diferencia de los grandes objetivos estratégicos de estas conferencias, de relevancia general para las mujeres de todo el mundo, el problema del tráfico es específico a determinados países.

Es posible entonces que, en lo que concierne a esta temática, las prioridades de las agencias estén muy centradas en

---

los aspectos comunes de la violencia de género, aplicables a la generalidad de países donde intervienen, obviando hasta cierto punto las especificidades de casos particulares.

De ser cierto, esto ayudaría a explicar la prioridad otorgada por agencias como UNICEF, FNUAP y PNUD a iniciativas que se desarrollan en el país en torno a la violencia de género y la implementación de la Ley 24-97, en contraste

con la ausencia total de iniciativas en relación al tráfico de mujeres. En última instancia, sin embargo, el hecho de que el movimiento de mujeres no haya colocado la problemática en la agenda pública ni la haya incorporado a sus ejes de trabajo impide la verificación de esta hipótesis, en tanto no se han creado en el país las condiciones para el desarrollo de iniciativas importantes en torno al problema del tráfico.



---

### **3. Conclusiones y recomendaciones**



El tráfico de mujeres para fines de explotación sexual no ha sido tema de primer orden en la agenda pública del país, recibiendo una atención muy coyuntural de la sociedad civil, fundamentalmente de parte de organizaciones de mujeres y medios de comunicación.

La información recogida para este informe permite constatar que, a medida en que el fenómeno sale a la luz y aumenta el nivel de información, la preocupación por el mismo disminuye, al cambiar el enfoque “victimista” del discurso público inicial sobre el tema y al aumentar la “legitimidad” social en las comunidades de origen del trabajo sexual en el extranjero, entre otros posibles factores. A pesar de lo anterior, la cuestión del tráfico mantiene cierta vigencia en los medios de comunicación gracias a la detección periódica de casos (casi todos en el extranjero) y la tendencia a su aumento. Se puede prever que la situación se mantendrá

mientras no se modifiquen las condiciones socio-económicas que inducen a tantas dominicanas a salir del país —por cualquier vía, en cualquier condición— como alternativa a su situación. Desde el Estado ha habido desinformación y falta de interés. Esto, sumado a la poca tradición de interlocución con los actores/as de la sociedad civil, ha supuesto una limitación adicional a la intervención estatal. Las instituciones oficiales relacionadas con el combate al tráfico, han mostrado intereses diversos sobre cómo abordar el tema. Existen ciertas “sombras de temor” en cuanto al efecto negativo que éste puede tener en la imagen del país en el exterior, debido a los nexos entre la promoción del país como destino turístico legítimo, la promoción del turismo sexual y su imagen como exportador de mujeres para el trabajo sexual.

Tras décadas de inactividad del Estado y casi una década de silencio del movimien-

to de mujeres, en los últimos dos años el sector gubernamental ha tomado algunas iniciativas para dar respuesta al problema de la mujer migrante, el tráfico y la explotación sexual, entre las que destaca la creación del CIPROM. Este proyecto, sin embargo, aún no conduce a la elaboración de políticas públicas, a la vez que su situación institucional, financiera y técnica actual no ofrece mucha esperanza de que esto pueda ocurrir en el futuro cercano. Otras iniciativas gubernamentales puestas en marcha durante los últimos años se vinculan a la reforma y modernización del servicio exterior dominicano y la atención a las comunidades migrantes en el extranjero. Sin embargo, hasta ahora, este proceso no ha implicado iniciativas dirigidas de modo particular a las necesidades de las mujeres traficadas o que realizan trabajo sexual. Pese a que el país ha suscrito los principales convenios internacionales que sirven de marco de protección a las mujeres traficadas, estas iniciativas no asumen este marco o —en el caso del CIPROM, que lo asume parcialmente— no le dan la relevancia ni el seguimiento que amerita.

Por su parte, el movimiento de mujeres ha tenido cierta incidencia en el tema, a nivel de denuncia y acciones de sensibilización, sobre todo en la década de los 80, si bien

éste no ha sido central en su agenda política, particularmente en la década del 90.

Algunas organizaciones han llevado a cabo una reflexión —escasísima y coyuntural— paralela a temas como el de la prostitución, con niveles mínimos de información, pero sin llegar a discusiones y debates a profundidad. Tampoco se ha efectuado un debate en torno a la cuestión migratoria en sentido más amplio, que considere cómo este proceso afecta los diferentes aspectos de las vidas de las mujeres. Asimismo, las propias mujeres afectadas por el tráfico no han expresado su percepción del tema, ni se han organizado para presionar, ni participar en acciones políticas concretas.

La incidencia de normativas internacionales de género y de las agencias de cooperación ha sido escasa en el país en cuanto a este tema. Sin embargo, el intercambio de experiencia y las actividades de redes de ONG a escala europea y global han contribuido a darle una mínima vigencia en los últimos años, mediante la realización de seminarios y talleres, a lo que también ha contribuido el trabajo reciente del COIN.

La realidad del tráfico demanda una atención más activa que la actual. Existe una necesidad de información en los niveles gu-

bernamentales y no gubernamentales que hace necesarias investigaciones y análisis sobre el problema. En el caso del movimiento de mujeres, se debe profundizar el debate teórico desde una perspectiva de género —algo que casi todas las feministas entrevistadas echan en falta y valoran como imprescindible para el enfoque del tema por parte del movimiento. También es necesario identificar las necesidades y demandas de las mujeres directamente afectadas para elaborar propuestas que influyan en la formulación de políticas públicas. El movimiento debe presionar y demandar con proyectos y programas de acción que partan del objetivo de erradicar esta forma de violencia y de validar los derechos humanos de las mujeres traficadas.

Ante la precariedad o inexistencia de información sobre el tema, algunas de las líneas de análisis e investigación sugeridas son:

Primero, los costes y beneficios para las mujeres de la migración y el “trabajo” sexual, en particular cuán racionales son las decisiones que se están tomando. Se deben responder las interrogantes sobre su contribución económica a los hogares y comunidades de origen, además de cuestionar los efectos de estos procesos sobre las relaciones genéricas de poder, su autopercepción,

su vivencia de la sexualidad, etc. En segundo lugar, en el contexto dominicano, es preciso estudiar el tráfico y explotación sexual desde la perspectiva de las relaciones étnicas que genera la demanda europea de mujeres negras y mulatas. Tercero, y relacionado con los anteriores, está el análisis del rol de estas mujeres en el mercado laboral internacional a nivel macro, abordando el tráfico/desplazamiento en función de la transnacionalización del capital y la mano de obra. Y, por último, un tema que se debe analizar es el efecto e implicación de la migración sexual en la identidad colectiva, en proceso continuo de construcción y transformación, y la forma en que nos insertamos como nación en el contexto mundial actual.

La reflexión y el análisis de estos asuntos es imprescindible para elaborar propuestas de políticas que enfrenten el tráfico de mujeres para prostitución, forzada o no, desde la realidad de la República Dominicana como país expulsor. Para formular las políticas que determinen líneas de intervención y acción con una perspectiva interinstitucional, que articule las instancias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, el CIPROM podría proporcionar el marco institucional y legal más adecuado.



---

## **Referencias y definiciones operativas**

---

# 1 . R e f e r e n c i a s

Alianza Global Contra el Tráfico de Mujeres -GAATW

1998. *Taller Regional de América Latina y el Caribe sobre Derechos Humanos de las Mujeres en el Contexto de Tráfico y Migración*. 21-26 de junio 1998. GAATW. Santo Domingo.

Altink, Sietske

1995. *Stolen Lives, Trading Women Into Sex and Slavery*. London.

Brazobán de los Santos, María

1998. *Hacia una política social del servicio exterior dominicano, Análisis de una experiencia: el consulado General de la RD en Madrid, 1996-98*. [Ponencia] Taller sobre Políticas Públicas, Género y Migración. CIPROM, DGPM, DIC. Santo Domingo.

Cavalcanti, C., Imbert, C. y Cordero, M. 1985. *Prostitución: Esclavitud Sexual Femenina*. CIPAF, Colección Teoría. Santo Domingo.

Centro de Investigación para la Acción Femenina –CIPAF

1991. *Prostitución y Tráfico de Mujeres Dominicanas hacia Europa*. CIPAF. Revista Quehaceres.

Centro de Investigación para la Acción Femenina –CIPAF

1993. *De Vicente Noble a Aravaica: la Isla en el Continente*. CIPAF. Revista Quehaceres. Año 13, agosto 1993.

Centro de Orientación e Investigación Integral –COIN

(s/f). *Trabajadoras Sexuales Migrantes y No Migrantes: Características Socio-demográficas, Condiciones de Vida, Expectativas y Experiencias*. [Mimeo]. COIN. Santo Domingo.

**Comité Interinstitucional para la Protección de la Mujer Migrante**

1998. Programa del Comité Interinstitucional para la Protección de la Mujer Migrante. CIPROM. Santo Domingo.

**Consejo de Organizaciones No Gubernamentales del Area Azucarera y Haitiana -CONGAH**

1988. *Derechos Migratorios*. CONGAH. Santo Domingo.

**Coordinadora de ONG del Area de la Mujer -CONGAM**

1996. *Las Mujeres y la Coyuntura Electoral, Mayo 1996*. CONGAM. Santo Domingo.

**D I A P E**

1997. *La Voluntad de la Nación*. Propuestas aprobadas en la 1ra etapa del Diálogo Nacional. DIAPE. Sto. Domingo.

**Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM**

1997. IV Informe Periódico Presentado a la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Octubre 1997. DGPM. Santo Domingo.

**Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM**

1997. Informe acerca de los logros y perspectivas de la DGPM 1996-2001. Santo Domingo.

**Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM**

1998. Taller Género y Migración: Políticas públicas en favor las migrantes internacionales dominicanas, desde el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante -CIPROM. [Ponencias]. DGPM-CIPROM. Santo Domingo.

**DGPM/OIM**

1996. Proyecto de Creación del Comité para la Protección de la Mujer Migrante -CIPROM. DGPM/OIM. Santo Domingo.

**Encuentro Regional de América Latina y el Caribe sobre Derechos Humanos de las Mujeres en el Contexto de Tráfico y Migración**

1996. *Tráfico de Mujeres para Prostitución, Trabajo Doméstico y Matrimonio (América Latina y el Caribe)*. [Informe Preliminar.] Encuentro Regional. República Dominicana. 11-12 de diciembre de 1996. Santo Domingo.

Ferreiras, Francisca

1996. *Prostitución y tráfico de mujeres en República Dominicana*. [Ponencia] Encuentro Regional del Caribe, Centro y Sudamérica, Mayo 1996. San Juan.

Gallardo Rivas, Gina

1995. *Buscando la Vida*. CIPAF/IEPALA. Santo Domingo.

Imbert Brugal, Carmen

1991. *Tráfico de Mujeres: Visión de una Nación Exportadora*. Ce-Mujer. Santo Domingo.

Isis Internacional

1998. *En Latinoamérica Aumenta el Tráfico de Mujeres*. Boletín Isis Internacional.

Organización de las Naciones

Unidas—ONU

1993. Conferencia Mundial de Derechos

Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena.

Organización de las Naciones

Unidas—ONU

1995. Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Beijing. [Plataforma de Acción].

Organización de los Estados

Americanos—OEA

1994. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer —Convención de Belem do Pará. [Resolución aprobada en la VII reunión plenaria].

Organización Internacional para la

Migración —OIM

1996. *Tráfico de mujeres desde la República Dominicana con fines de explotación sexual*. OIM.

Phizaclea, Annie

1999. *Gender and Transnational Labour Migration*. En: *Ethnicity, Gender and Social Change*. Barot/Berley Fenton, eds. McMillan Press. London.

Placencia, Luchy

1995. *El manejo de la problemática de la prostitución o trabajo sexual en los medios de comunicación*. [Ponencia].

1er Congreso sobre la Situación de Mujeres Prostituidas o Trabajadoras Sexuales. COIN. Santo Domingo.

Plataforma de Acción para el Avance de la Mujer Dominicana, 1995-2001

s/f. Sec. de Estado de la Presidencia, Sec. Técnica de la Presidencia, DGPM. Santo Domingo.

Red de Encuentro Dominicano Haitiano Jacques Viau

s/f. Documentos de Análisis Crítico del Anteproyecto de Código de Migración. Santo Domingo.

S I M

1995. *Combating Traffic in Persons*. Instituto Holandés de Derechos Humanos. Utrecht.

Sorensen, Nina.

1996. *Nueva York es tan sólo otra capital dominicana –Madrid es otro mundo– Prácticas espaciales y culturales de desplazamiento entre migrantes dominicanos en Nueva York y Madrid*. En: Género y Sociedad, Vol. 4, N° 1, Santo Domingo.

Van Den Berg, Marianne.

1991. *Informe: Tráfico de mujeres y prostitución de mujeres de la República Dominicana en Holanda*. Departamento de la Mujer. Clat-Nederland.

Wijers, M., Lap-Chew, L.

1997. *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*. STV, Utrecht.

## 2. Definiciones operativas

---

### *Evolución de las definiciones*

---

La definición del concepto “Tráfico de mujeres” es fundamental, ya que el mismo ha generado múltiples ambigüedades

y debates desde que se empezó a emplear a fines del siglo pasado. La complejidad del fenómeno del tráfico es lo que determina esta carencia de una definición clara e internacionalmente aceptada. El tráfico toca varios temas delicados, algunos

que despiertan una sensibilidad extrema como el sexo y el dinero. La definición utilizada no es sólo una cuestión de carácter académico o ideológico, sino que resulta fundamental para determinar las estrategias y políticas a desarrollarse. *“Las soluciones varían de acuerdo con lo que se perciba como el problema a resolver: ¿crimen organizado, migración ilegal, prostitución, trabajo forzado, violencia y abuso de las mujeres, relaciones económicas desiguales o pobreza?”* (Wiejer-Lap, p.19).

En sentido general podemos afirmar que las definiciones han pasado de una perspectiva muy centrada en el interés de los estados de controlar la permeabilidad de sus frontera, combatir el crimen organizado y el ejercicio de la prostitución hacia estrategias más efectivas en beneficio de las mujeres involucradas y a la perspectiva del tráfico como violencia contra las mujeres en el marco de los derechos humanos. Otro aspecto importante es la evolución del concepto de “reclutamiento” (las condiciones de) como elemento definitorio de la condición de “explotación” en la situación de trabajo. Es decir, la condición de tráfico no se debe definir únicamente en función de si hubo o no coerción en

el reclutamiento, dado que también las mujeres que consienten a su reclutamiento pueden estar en una situación de tráfico y/o explotación.

El concepto de tráfico ha estado muy vinculado al de tráfico para prostitución o explotación sexual. Las cambiantes realidades del contexto de acogida y de los patrones migratorios ha potenciado cambios en el fenómeno del tráfico y muchos estudios han encontrado casos de tráfico para fines de trabajo doméstico o matrimonio, así como algunas modalidades de trabajo informal —como la mendicidad, por ejemplo.

La vinculación del tráfico con la explotación sexual también ha generado polémicas entre las personas que consideran la prostitución como un trabajo y quienes la consideran como una condición siempre explotadora y vejatoria para las mujeres que la desempeñan. Dado que la prostitución envuelve una actividad económica, para dedicarse a la cual muchas mujeres emigran por cuenta propia (v.g., no son traficadas), es importante diferenciar entre la prostitución migrante y el tráfico, aún cuando ambos fenómenos estén muy estrechamente vinculados.

---

### ***Definiciones adoptadas para este estudio***

---

Para este estudio hemos adoptado la definición propuesta por la Fundación Contra el Tráfico de Mujeres, que procura un consenso mínimo en cuanto al marco de respeto a los derechos de las mujeres afectadas. Esta definición contempla por una parte el proceso de reclutamiento, independientemente del grado de coerción, y por otra las condiciones de trabajo a que es sometida la persona afectada. Sus criterios básicos son los derechos humanos de la persona y en particular el derecho al control sobre su vida y su cuerpo.

**Tráfico de Mujeres:** “Todos los actos concernientes al reclutamiento y/o transporte de una mujer dentro o a través de fronteras nacionales para la prestación de trabajo o servicios por medio de la violencia o la amenaza de violencia, el abuso de autoridad o de posición domi-

nante, el cautiverio por deuda, el engaño u otras formas de coerción”.<sup>1</sup>

**Trabajo forzado y prácticas esclavistas:** “La extracción u obtención de trabajo o servicios de una mujer o la apropiación de la identidad legal o de la persona física de una mujer por medio de violencia, la amenaza de violencia, el abuso de autoridad o de posición dominante, el cautiverio por deuda, el engaño u otras formas de coerción”.<sup>2</sup>

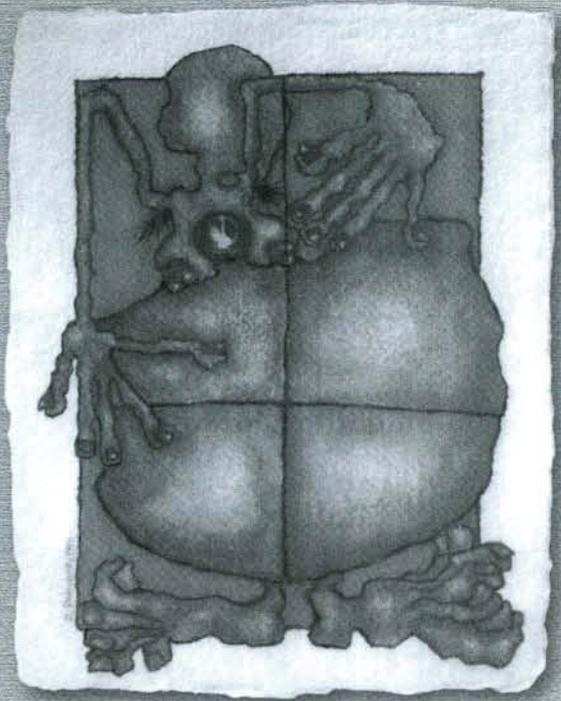
---

17 Traducción propia. Original en inglés: «All acts involved in the recruitment and-or transportation of a woman within and across national borders for work or services by means of violence or threat of violence, abuse of authority or dominant position, debt bondage or other forms of coercion» (Wijers, Lap-Chew, 1997).

18 Traducción propia. Original en inglés: «The extraction of labour or services from any woman or the appropriation of the legal identity and-or physical person of any woman by means of violence or threat of violence, abuse of authority or dominant position, debt bondage, deception or other forms of coercion». (Wijers/Lap-Chew, 1997).

---



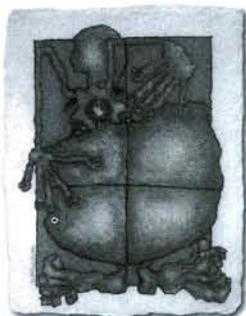


TERCERA PARTE  
Análisis comparativo de  
los 3 estudios de caso

---

Denise Paiewonsky

---



---

## I n t r o d u c c i ó n

 En muchos sentidos se podría decir que la década de los 90 fue muy exitosa para el movimiento de mujeres en la República Dominicana. Sus avances en términos de proyección pública y legitimación social de sus demandas se tradujeron en importantes conquistas políticas, como son la ley 24-97 y otras reformas del Código Penal, la modificación de las leyes agrarias, la cuota electoral y la creación de la Secretaría de Estado de la Mujer.

Aunque los últimos años muestran una disminución progresiva de su presencia pública y accionar político, persiste la percepción del movimiento de mujeres como el más exitoso de los nuevos movimientos sociales del país. Que un movimiento que siempre fue numéricamente pequeño haya

logrado tal nivel de impacto y reconocimiento es un logro innegable.

No obstante lo anterior, el patrón que sistemáticamente se perfila al revisar los 3 estudios de caso anteriores es uno de oportunidades perdidas para emprender y/o para llevar a cabo exitosamente procesos políticos dirigidos a incidir en las políticas públicas.

Lado a lado con sus avances en este sentido —como fue la alianza pionera entre mujeres de los partidos políticos y de la sociedad civil para la aprobación de las reformas legales— encontramos un accionar ambivalente y a menudo ineficiente, que pone en evidencia las múltiples limitaciones del movimiento para transitar de la denuncia a la pro-

puesta, de la demanda abstracta a la acción política concreta. Los datos presentados por los estudios de caso —incluyendo el de la Ley 24-97— nos muestran sus limitaciones para la acción política sostenida y su problemático patrón de responder a iniciativas que vienen de fuera en lugar de ser proactivo, de evitar temas políticamente conflictivos y de asumir acciones coyunturales en lugar de desarrollar estrategias de más largo plazo.

El análisis comparativo que se presenta en este capítulo tiene como eje central el proceso que condujo a la aprobación de la Ley 24-97, por ser ésta la más exitosa y la más compleja de las experiencias analizadas. Los aprendizajes obtenidos de este proceso se aplican entonces a los otros dos casos con la finalidad de identificar tanto los elementos comunes a los tres como aquellos de carácter particular.

Siguiendo el diseño general de la investigación, este ejercicio comparativo toma en cuenta los siguientes tres grupos de variables:

- Los roles jugados por los actores relevantes —y las diversas interac-

ciones entre ellos— en el lanzamiento e implementación de las iniciativas políticas estudiadas. Incluye a las ONG de mujeres, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer, el Congreso Nacional y otros actores estatales, los partidos políticos, otros actores de la sociedad civil, las agencias internacionales, la Iglesia Católica y otros.

- La influencia de factores contextuales, tanto nacionales como internacionales, en los procesos políticos y sus resultados. Incluye consideración de la agenda internacional de género, las conferencias de Naciones Unidas, la reforma del Estado y los cambios en el sistema político, las elecciones nacionales y otros.
- Otras variables identificadas a partir del análisis de los casos y que se consideran relevantes, como por ejemplo el grado de consenso político al interior del movimiento de mujeres, la naturaleza temática de sus demandas (en términos de conflictividad social y al interior del movimiento), el tema del liderazgo y otros.

## 1. El proceso político de la Ley 24-97

Para entender cabalmente la importancia de este proceso político para las mujeres dominicanas, hay que tener en cuenta que la Ley 24-97 marca la primera vez que se define una política pública desde una perspectiva explícitamente de género. Además de la nueva legislación sobre violencia genérica y la revisión de otras partes del Código Penal, este proceso político condujo a otras dos reformas legales conseguidas por las mujeres dominicanas en esta década: las enmiendas a la Ley de Reforma Agraria para incluir a las mujeres como beneficiarias, y la Ley Electoral estableciendo una cuota del 25% (posteriormente aumentada al 33%) para mujeres en todas las listas de candidatos, siendo ésta la primera medida de acción afirmativa legislativa en el país. Por vez primera mujeres de diferentes sectores se unieron en una alianza política amplia, que incluía legisladoras, líderes políticas, la CONGAM, abogadas y activistas feministas independientes y ONG individuales. Se logró una agenda de consenso entre los diferentes actores y se negociaron exitosamente las diferencias legales, ideológicas y técnicas entre ellos. Las mujeres congresistas de todos los bandos dejaron de lado sus diferencias parti-

darias y, para obtener la aprobación del Congreso, llevaron a cabo una estrategia concertada que incluyó el cabildeo con los líderes varones de los partidos y del Congreso, cobertura de prensa y obtención de apoyo financiero por parte de las agencias de cooperación.

De todas las iniciativas analizadas, el proceso político en torno a la Ley 24-97 es el único en el que se reconoce un esfuerzo político concertado y de largo plazo del movimiento de mujeres en su conjunto, por lo que la comprensión de este caso particular resulta de capital interés para el análisis. *Una pregunta clave es por qué el movimiento de mujeres fue capaz de llevar a cabo una acción sostenida y concertada respecto a este tema y no a otros.* La revisión de este proceso muestra que:

- a. Aunque se logró un impacto político considerable, el desempeño del movimiento de mujeres en el mismo sólo puede considerarse como un éxito parcial;
- b. Ciertos factores coyunturales jugaron un rol decisivo en la aprobación de la ley. Por tratarse de circunstancias que

no fueron anticipadas o propiciadas por el movimiento, éstas se deben tomar muy en cuenta al evaluar su desempeño político.

En general, la dinámica del proceso en torno a la 24-97 pone en evidencia tanto las fortalezas como las debilidades del movimiento de mujeres en los años 90, sus potencialidades y sus limitaciones para emprender la acción política.

En principio, la diferencia más significativa entre éste y los demás casos estudiados es el grado de consenso interno logrado por el movimiento en torno al tema de la violencia. Como se explica en el primer estudio de caso, la aprobación de la Ley 24-97 fue precedida por la construcción sistemática por el movimiento de una agenda pública sobre el tema de la violencia a lo largo de dos décadas. Desde comienzos de los años 80 éste fue un tema prioritario sobre el cual se estableció un consenso político relativamente fácil al interior del movimiento.

Durante muchos años las organizaciones de mujeres trabajaron arduamente para documentar el problema, para cambiar la percepción pública sobre la violencia y para enfocarla desde un punto de vista

público y, cada vez más, político. Buena parte de este trabajo se hizo a través de los componentes educativos de los proyectos de desarrollo, y fue por eso dirigido a la población de base, pero también se hicieron esfuerzos significativos en materia de investigación, difusión y debate público. La conmemoración del Día de la No Violencia —y la adopción internacional del aniversario de la muerte de las Hermanas Mirabal para estos fines— dieron al movimiento un motivo central en torno al cual llevar a cabo actividades de manera permanente y llamar la atención sobre el problema.

Es interesante notar que el tema de las reformas legales fue también el que primero convocó los esfuerzos del movimiento por influir directamente en políticas, como muestran las iniciativas de los años 80 por producir propuestas de reforma. Pero en esta primera década el movimiento claramente priorizó la denuncia pública y la educación con los grupos populares antes que la acción política sistemática dirigida a tomadores de decisión, y fue en este sentido que se produjeron los principales avances. Las ambivalencias y contradicciones del movimiento en cuanto a las estrategias políticas no se manifestarían con claridad hasta los noventa, cuando las presiones del

entorno —sobre todo del internacional— empiezan a demandar un accionar político más focalizado en la toma de decisión estatal y en las políticas públicas.

La trayectoria de la CONGAM en cuanto a las reformas legales sirven para ilustrar algunos de estos elementos.

El proceso se inicia gracias al impulso externo de la DGPM-UNICEF, en el contexto de una iniciativa regional que responde a las prioridades de la agenda internacional de género en ese momento. Una vez asumida la iniciativa, la CONGAM procede a desarrollar una larga y laboriosa consulta con ONG y grupos de base de mujeres a todo lo largo del país, a fin de establecer consenso en torno a los temas y prioridades de las reformas y también con la intención de movilizar apoyo político para éstas *de abajo hacia arriba*. Luego se prepararon las primeras versiones de propuestas para la revisión de las leyes, que nueva vez fueron discutidas extensamente con las organizaciones, en un proceso similar de consultas y talleres informativos.

Aunque estos procesos internos se acompañaron de numerosas actividades de difusión pública y de prensa, así como de algunos acercamientos y cabildos a líde-

res partidarias y legisladoras, previo a 1995 los esfuerzos de la CONGAM priorizaron la búsqueda del consenso interno y la movilización de las organizaciones de mujeres en torno a las reformas. Lo que resulta problemático no es la estrategia “hacia adentro” en sí —que en efecto rindió resultados muy positivos en cuanto a divulgación y movilización de apoyo— sino el hecho de que ésta concentrara de manera desproporcionada las energías y recursos de la CONGAM en desmedro de las estrategias “hacia afuera”, que nunca tuvieron una sistematicidad similar. En consecuencia, para 1995 la CONGAM todavía no había desarrollado con las mujeres políticas una estrategia que permitiera visualizar la concreción final del proceso, es decir, la aprobación congresional de las reformas.

En retrospectiva cabe preguntarse qué hubiera ocurrido en el 1995-96 si Milagros Ortiz Bosch no hubiera alcanzado la senaduría del Distrito Nacional en las elecciones del '94.

Hay que señalar la trayectoria de trabajo del CIPAF como una excepción importante al patrón de accionar del movimiento, sobre todo previo a 1995. Desde muy temprano CIPAF orientó su trabajo hacia las instancias políticas —incluyendo la sensi-

bilización de mujeres de los partidos en temas de género— lo que durante mucho tiempo fue rechazado por la mayoría de las organizaciones de mujeres, que seguían concentradas en una estrategia de movilización de las bases que excluía o minimizaba la negociación con “el sistema”.

En 1990 y de nuevo en 1994 CIPAF llevó a cabo iniciativas importantes dirigidas a promocionar la participación política femenina y a posicionar las demandas de las mujeres en la agenda pública y en las propuestas electorales de los partidos. Ambos proyectos trataron de aprovechar los procesos electorales para promover el reconocimiento de las demandas femeninas por los partidos políticos y ambos incluyeron la capacitación en género y el cabildeo con líderes partidarias y con mujeres congresistas (sobre todo con las del PRD, el partido que tenía la mayor organización de mujeres y que en esa época asumía las posiciones más progresistas en materia de género).

Como se explica en el Estudio de Caso 1, tanto la mayoría congresional obtenida por el PRD en las elecciones de 1994 como el trabajo anterior de CIPAF con las nuevas legisladoras electas serían ingredientes clave del proceso políti-

co que condujo a las reformas. Cabe recordar que:

1. Fue en 1994, luego de que el PRD obtuviera la mayoría en el Congreso, que se estableció formalmente la Comisión de Mujeres en la Cámara de Diputados; y,
2. La medida de acción afirmativa incluida en la reforma de la Ley Electoral de 1996 se ensayó inicialmente en el propio PRD, donde las mujeres habían obtenido su cuota de representación en 1994.

Más importante aún fue la elección de Milagros Ortiz Bosch al Senado en 1994. A comienzos de 1995 la senadora se había erigido en defensora de los derechos de la mujer y ese año a solicitud suya el Senado estableció la Comisión Honorífica de Mujeres Asesoras. A la Comisión le tocaría transformar las propuestas de reformas preparadas por la CONGAM en proyectos de ley política y técnicamente viables, y negociar luego su aprobación en el Congreso. La importancia del rol jugado por Ortiz Bosch en estos procesos se desprende del hecho de que una vez se aprobaron las primeras reformas y la Senadora perdió interés en la Comisión Honorífica, ésta cayó en la más completa inactividad.

## 1.1 *El contexto internacional*

Además de poner en marcha las iniciativas de reforma legal en 1989, en los años siguientes el UNICEF apoyó económicamente muchas de las actividades de la CONGAM, de varias ONG, e incluso de la Comisión Honorífica, apoyo que fue secundado por otras agencias. El rol de UNICEF pone de relieve el patrón de conducta reactivo del movimiento, al tiempo de ilustrar cómo las multilaterales —y en menor grado las demás agencias de cooperación— pueden influir las agendas políticas y programáticas de las ONG mediante la promoción y financiamiento de temáticas determinadas.

El contexto internacional aportó otro elemento significativo: un marco normativo que redimensionó la violencia de género y la definió como asunto de derechos humanos. Además de aumentar la legitimidad de las demandas de las mujeres ante la opinión pública, el nuevo marco normativo aportó la base jurídica para la aprobación congresional de las reformas y para las acciones posteriores de implementación. En el caso dominicano las nuevas normas internacionales fueron tremendamente oportunas: la Conferencia sobre los

Derechos Humanos de 1993 tuvo lugar justo cuando la campaña de la CONGAM iba ganando terreno, además de que sirvió de modelo para el propio documento de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el tema: la Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las mujeres (Belén do Pará 1994). Desde su creación en 1995, una de las prioridades de la Comisión Honorífica fue la ratificación de la Convención de Belén do Pará por parte del Congreso dominicano. Una vez conseguido esto, Belén do Pará fue utilizada por la Comisión como fundamento legal de la ley 24-97.

A la creciente legitimación política de las demandas de las mujeres también contribuyó la gran publicidad recibida por las conferencias del Cairo (1994) y Beijing (1995), que colocaron los temas de género en el centro de la atención pública justo cuando los políticos dominicanos se preparaban para las elecciones presidenciales de 1996. La importancia de esta nueva legitimidad se hace patente al contrastar la actuación congresional en el 95-96 con lo sucedido en la Cámara de Diputados en 1991. En lo que constituyó el primer ensayo de unidad interpartidaria entre las mujeres congresistas, las doce diputadas

que entonces formaban parte del Congreso presentaron un proyecto de ley que modificaba una de las tantas disposiciones discriminatorias del Código Civil (relativa a la fijación de residencia de la mujer casada), que fue groseramente desestimado en medio de las risas y burlas de sus colegas masculinos.

---

## *1.2 Factores coyunturales y/o fortuitos*

---

Varios elementos coyunturales jugaron roles significativos en el proceso que condujo a la aprobación de la Ley 24-97. La coincidencia temporal de las campañas electorales de 1994 y 1996 con las conferencias internacionales de Cairo y Beijing no sólo contribuyó a aumentar el interés de los/as candidatos/as en los asuntos de mujeres, sino también a que los tres partidos políticos mayoritarios incluyeran por vez primera en sus programas electorales un capítulo dedicado a la mujer.

Aquí hay que reconocer de nuevo la huella de los proyectos políticos de CIPAF, sobre todo porque una buena parte de las demandas que se incluyeron en las

plataformas partidarias provenían del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (PIOM), elaborado por el CIPAF en 1994.

La elección al Senado de Milagros Ortiz Bosch en 1994 introduce otro elemento casual, ya que en esa época ninguna otra mujer contaba con la influencia política necesaria para establecer su propia Comisión Honorífica en el Senado, o con el liderazgo necesario para realizar exitosamente las complicadas negociaciones al interior de la Comisión, con los líderes partidarios y con los demás miembros del Congreso. Una muestra de su carisma e influencia —y también de las debilidades institucionales del Congreso— fue el hecho de que muchos diputados y senadores, quizás la mayoría, votaran por el anteproyecto de la 24-97 sin siquiera haberlo leído (acto del cual algunos se arrepentirían después, por considerar sus disposiciones como ‘extremas’ y ‘abusivas’ contra los hombres).

La inactividad en que cayó la Comisión Honorífica luego de que la Senadora se distanciara de ella también es reveladora, sobre todo si consideramos que las reformas penales, agrarias y electorales conseguidas en 1996 sólo representaban la pri-

mera fase de la agenda de trabajo de la Comisión, que era mucho más extensa e incluía la reforma del Código Civil, legislación sobre guarderías infantiles y la revisión de las leyes de seguridad social, salud y educación.

Lo anterior no quiere decir que las reformas de 1996 se debieran exclusivamente a la actuación de la senadora, ya que es evidente que la CONGAM, las miembros de la Comisión Honorífica, la Comisión de Mujeres de la Cámara de Diputados y varias ONG jugaron papeles importantes en los eventos de 1995-96. También es evidente que sin la movilización social en torno a la violencia de género impulsada por el movimiento de mujeres a lo largo de casi dos décadas, las reformas difícilmente hubieran prosperado.

No obstante lo anterior, cabe preguntarse si las reformas del 96, bastante avanzadas para el estándar dominicano, hubieran sido aprobadas en los mismos términos y con igual rapidez sin la presencia de Milagros Ortiz Bosch. ¿Hubiera sido el movimiento por sí sólo capaz de conducir y concluir exitosamente este proceso político, diseñando e implementando estrategias eficaces de nego-

ciación y comprometiendo a los actores políticos clave?

El desempeño del movimiento respecto de las demás iniciativas estudiadas no puede menos que generar dudas. El empuje para las acciones políticas (las alianzas estratégicas, las negociaciones con los líderes políticos, la conciliación de las diferencias para la elaboración de la propuesta final, etc.) vino fundamentalmente de la senadora Ortiz Bosch y de la Comisión Honorífica. Ellas aportaron justamente lo que le faltaba al movimiento: *la visión, la estrategia y el saber hacer necesarios para operacionalizar las demandas y convertirlas en acciones concretas y efectivas que llevarán a resultados políticos.*

Tampoco el desempeño del movimiento con posterioridad a las reformas del 96 sugiere respuestas positivas a la interrogante anterior. Con la promulgación de la Ley 24-97, en enero de 1997, se sentaba un precedente histórico y se evidenciaba una serie de circunstancias favorables que debieron haber reforzado la capacidad y el compromiso del movimiento de mujeres para continuar con las reformas legales, lo cual no ocurrió. Consideremos algunas de estas circunstancias favorables:

1. La Comisión de Mujeres de la Cámara de Diputados estaba muy motivada para continuar trabajando sobre temas de mujeres, pedía tener mayor conexión con la Comisión Honorífica y mayor participación en el proceso de reformas.
2. La propia Comisión Honorífica, la alianza de mujeres más exitosa que hemos tenido, estaba todavía en pie, con el trabajo a medio hacer y una extensa agenda por delante.
3. La CONGAM comenzaba a cosechar los frutos de largos años de esfuerzos. Venía de transitar un trayecto pleno de nuevas experiencias y aprendizajes políticos, y gozaba del reconocimiento público que le merecieron sus diversas contribuciones a las reformas.
4. La “nueva” DGPM que recién se instalaba ofrecía nuevas oportunidades de alianza con un actor político importante, en el marco del consenso internacional logrado en Beijing.
5. El recién electo gobierno del PLD dejaba inaugurado el proceso de reforma y modernización del Estado, promoviendo una nueva gobernabilidad basada en la participación ciudadana que promovía el accionar político de las organizaciones de la sociedad civil.
6. Las conferencias internacionales de Naciones Unidas dejaban tras sí una agenda de género muy fortalecida, que se incorporaba con rapidez a los programas de las agencias de cooperación y de las multilaterales, ahora más inclinadas que nunca a apoyar las reformas legales y otros esfuerzos de mainstreaming de género.

De la configuración de factores y circunstancias analizados para el período 95-96, encontramos tres cambios importantes tras la promulgación de las nuevas leyes a comienzos del 1997:

1. El cierre de la ventana de oportunidad que representó el período pre-electoral, gracias al interés tanto de congresistas, como de políticos diversos de hacer capital político con las mujeres;
2. El distanciamiento de la Senadora Ortiz Bosch de la Comisión Honorífica; y;

3. La salida de Lourdes Contreras de la Secretaría General de la CONGAM, tras finalizar su segundo período en el cargo.

El primer elemento cobra mayor relevancia en las últimas etapas del proceso político (es decir, la aprobación congresional) además de que se repite cíclicamente. Luego de la reforma constitucional del 94, que separó las elecciones congresionales y municipales de las presidenciales, el país tendría procesos electorales cada dos años, lo que podría suponerse ventajoso para la continuación de la estrategia ensayada en el 96. Ante la repentina parálisis de los esfuerzos de reforma en el 1997, habría por tanto que asignar mayor importancia a los otros dos factores, lo que evidenciaría tanto una excesiva dependencia en los liderazgos individuales —en el movimiento de mujeres y en la esfera política— como la debilidad estructural de la coalición que funcionó en el 1995-95.

Es cierto que el debilitamiento de la CONGAM después de 1996 no se explica únicamente por la pérdida del liderazgo de Lourdes Contreras, como indica el análisis presentado en la primera parte de este informe. Pero igual habría

que preguntarse por qué en esta coyuntura crítica las organizaciones miembros optaron por instalar un liderazgo débil al frente de la CONGAM y desentenderse de las consecuencias, en lugar de aprovechar el momento para reforzar esta red y fortalecer sus capacidades de dar seguimiento al proceso en curso.

En ese momento, dos elementos demandaban atención especial por parte del movimiento:

1. La preservación y desarrollo de la coalición de mujeres que se formó en torno a la Comisión Honorífica, particularmente el relacionamiento con las mujeres de los partidos políticos, cuyo rol pudo haber trascendido las reformas legales para propiciar acciones políticas diversas a favor del *mainstreaming*;
2. La definición e implementación de una estrategia de relacionamiento con la renovada DGPM, que ya se perfilaba como un actor político clave para la consecución de las demandas políticas del movimiento.

Además de resaltar el importante papel jugado por factores coyunturales en la consecución de las reformas del 96,

el análisis anterior podría estar revelando o bien la limitada capacidad de las ONG de mujeres para asimilar las enseñanzas de esta experiencia pionera, o bien sus crecientes constreñimientos institucionales para dedicarse a la acción política coordinada, o ambas cosas.

En todo caso, luego del 96 vemos a las organizaciones replegarse progresivamente en sí mismas, dando mayor prioridad a sus proyectos individuales a expensas del accionar colectivo, justo cuando las circunstancias parecían tornarse más favorables a lo segundo.

## 2. Aprendizajes de la iniciativa de violencia aplicadas a los otros casos

Dada la escasez de iniciativas en torno al tema de tráfico sexual, buena parte del análisis comparativo se centrará en el tema de derechos/salud reproductiva, lo que conduce a interesantes comparaciones por dos razones:

1. Los procesos políticos sobre violencia de género y derechos/salud reproductiva analizados en este estudio muestran bastante coincidencia en términos temporales —con una concentración de las acciones hacia mediados de la década— lo que facilita el contraste de los casos;
2. Se trata de los dos temas más trabajados tanto por el movimiento nacional

de mujeres como por el internacional, en torno a los cuales se han generado muchas de las principales demandas políticas del feminismo.

Empezamos con un examen de la naturaleza temática de los casos y el grado de consenso alcanzado por el movimiento de mujeres en torno a ellos.

---

### *2.1 Factores ideológicos y consenso interno: el caso de la violencia de género*

---

Los resultados de la investigación sugieren que la medida en la cual el movimien-

to de mujeres dominicanas ha podido desarrollar un discurso fuerte y unificado sobre cada uno de los tres temas estudiados constituye el mejor indicador de sus impactos políticos posteriores.

También sugieren que el grado de compromiso y consenso políticos logrados en torno a un tema determinado dependerá en gran medida del grado de conflictividad de éste en términos de política sexual. Es decir, los temas que pueden abordarse desde la perspectiva de políticas sociales referidas a la esfera pública tienen mejores posibilidades que aquellos que atañen de manera fundamental a la esfera privada y personal, sobre todo cuando conciernen directamente la sexualidad de hombres y mujeres.

Ciertos rasgos históricos del movimiento de mujeres dominicanas, que ya han sido analizados anteriormente, remiten a lo que podrían ser algunas causas de esta situación —en particular, la marcada orientación popular del movimiento, que enfatiza las necesidades prácticas por encima de las necesidades estratégicas y que condiciona las temáticas que pueden ser tratadas con sectores de base organizados por la Iglesia Católica o identificada con sus enseñanzas.

Aunque un sector de activistas feministas siempre enfatizó la centralidad del cuerpo y la sexualidad en la subordinación social de las mujeres, la generalidad de las organizaciones mantuvo un enfoque bastante menos polémico, orientado hacia la lucha contra la discriminación social, con pocas excepciones. Luego de que el movimiento se institucionalizara en torno a la CONGAM y su membresía de ONG, se hizo todavía más difícil lidiar colectivamente con temas sexuales, dado que las ONG tenían el poder de vetar la agenda colectiva. Como veremos, las actitudes hacia la sexualidad/cuerpo han constituido una de las contradicciones más notables, aunque escasamente reconocidas, al interior del movimiento.

Ahora bien, ¿cómo se manifestaron estas tensiones en relación a la violencia de género, un tema que por su naturaleza puede ser abordado desde puntos de vista muy diferentes?

Recordemos que éste fue desde temprano el tema en torno al cual el movimiento desarrolló el discurso político más fuerte y unificado y, como resultado, fue el que logró mayor impacto político y de opinión pública.

Precisamente por esta razón la Comisión Honorífica del Senado —y la Senadora Ortiz Bosch en particular— decidieron colocar la violencia de género en el primer lugar de la agenda de reformas, considerando que tenía la mayor “legitimidad política”. Esto significaba no solamente que recibiría un mayor apoyo público sino que, más importante aún, no iba a suscitar oposición considerable de parte de ningún sector social, como en efecto no suscitó.<sup>1</sup>

Este podría figurar entre los factores idiosincráticos que rodearon el proceso político de la Ley 24-97: el hecho de que el esfuerzo de reforma se construyó en torno al tema que tenía las mejores posibilidades de movilizar un amplio respaldo social y político.

---

1 Aquí vale la pena distinguir entre oposición a la reforma en sí, que no se manifestó durante el proceso legislativo, y los resabios *posteriores* a la promulgación de la 24-97, que aunque reales no han calado en la opinión pública. Esto no significa, sin embargo, que la oposición de algunos abogados, fiscales y jueces —traducida en un verdadero boicot a la 24-97— no haya afectado significativamente la implementación de la ley (con relación a esto, ver el análisis que aparece en la segunda parte del Estudio de Caso de Violencia).

2 Para fines de los estudios de caso, el diseño de investigación contempla la salud y los derechos reproductivos como un sólo tema. Sin embargo, para fines de análisis a partir de ahora se hace preciso separarlos, en vista de que las variables relevantes —como el consenso ideológico— se comportan de manera diferente en relación a cada tema.

Hay que recordar también que varios de los factores externos que contribuyeron a la legitimación de las demandas políticas sobre violencia de género también aplican al tema de la salud/derechos reproductivos<sup>2</sup>, como son su temprana adopción por los movimientos de mujeres regional e internacional, el interés de las agencias de cooperación en ellos y, más recientemente, su tratamiento como un asunto de derechos humanos en las conferencias e instrumentos internacionales. ¿Por qué, entonces, no se logró un consenso semejante al interior del movimiento de mujeres dominicano en torno al tema de salud/derechos? Los hallazgos de la investigación arrojan luz sobre la dinámica interna a través de la cual se estableció el consenso ideológico sobre violencia de género, pero no sobre derechos reproductivos o sobre tráfico sexual.

A comienzos de los 80 coexistían en el movimiento diferentes enfoques ideológicos sobre la violencia de género. Las feministas y sus organizaciones (muy pocas) enfatizaban la naturaleza sistémica de la violencia, su rol como un mecanismo para el control social de las mujeres y su relación con la construcción socio-cultural de la sexualidad masculina y femenina. Otros sectores del

movimiento tendían a enfatizar la victimización de las mujeres y niñas, la necesidad de reformas policiales, judiciales y legales, y la oferta de servicios legales y psicológicos para las víctimas. Pero más allá de las diferencias, todas estaban de acuerdo en que la violencia de género estaba sumamente generalizada, que era una gran causa de sufrimiento para mujeres y jóvenes, y que debía ser enfrentada con urgencia —lo colocaba el tema en un lugar importante en la agenda de casi todas las organizaciones de mujeres.

El hecho de que tantas ONG orientadas al trabajo de base incluyeran la violencia entre sus “ejes temáticos” contribuyó a que el tema se convirtiera en una especie de puente entre los enfoques estratégicos y prácticos que competían al interior del movimiento. Asimismo, el establecimiento en los años 80 y a principios de los 90 de una serie de ONG dedicadas exclusivamente a la provisión de servicios legales y psicológicos para las víctimas también contribuyó a moldear una especie de consenso “operativo”, que evitaba las diferencias políticas (abstractas) al enfocar las necesidades inmediatas (prácticas) que rodeaban el problema. Este consenso se centraba

en la necesidad de desmitificar el discurso tradicional que culpaba a la víctima o explicaba la violencia sexual en términos de patología individual; en documentar la incidencia y características del fenómeno; y, sobre todo, en la necesidad de promover reformas institucionales y legales. Con la creación de la CONGAM, la reforma legal se consolidó como el tema dominante y prioritario del consenso.

El enfoque sistémico-cultural —minoritario desde el comienzo— perdió cada vez más terreno frente al discurso de la victimización de las mujeres y el impacto social de la violencia, sobre todo en la familia. Los análisis sobre el poder y sobre la construcción de la sexualidad masculina, con sus inquietantes implicaciones para las vidas privadas de todas las mujeres, dieron paso a estudios sobre los costos económicos de la violencia intrafamiliar y su impacto sobre los hijos.

A medida que los discursos y demandas políticas del movimiento en torno a la violencia se generalizaban en la opinión pública, la familia, más que la mujer, pasó a ser el centro de atención. En contraste con la década anterior,

cuando la violación sexual de mujeres concitaba el mayor interés, para mediados de los 90 los dos tipos de violencia sexual más discutidos eran el abuso infantil y la “violencia intrafamiliar”. Este fue, de hecho, el nombre que se le dio a la Ley 24-97: Ley sobre Violencia Intrafamiliar (aunque sus disposiciones cubren las diferentes modalidades de violencia), lo que simboliza hasta qué punto ésta se había convertido en sinónimo de violencia de género.

---

## *2.2 Factores ideológicos y consenso interno: derechos reproductivos y tráfico de mujeres*

---

Los derechos sexuales y reproductivos resultaron ser un asunto completamente diferente. Paradójicamente, la temprana disponibilidad en el país del divorcio y la anticoncepción parece haber privado al movimiento del imperativo de luchar por demandas fundamentales pertenecientes a la llamada esfera privada, evitándole de paso una confrontación temprana con la Iglesia Católica.

Por razones que no viene al caso analizar, tanto el divorcio —establecido por el régi-

men de Trujillo en los años 30— como los programas de planificación familiar —establecidos por el de Balaguer en los 60— fueron producto de iniciativas gubernamentales, no de demandas ciudadanas. Cabe recordar que los programas de planificación familiar se crearon en una etapa álgida de la Guerra Fría, cuando el Vaticano mantenía su apoyo político irrestricto a los Estados Unidos —principal promotor y financiador de estos programas en el país y en el mundo— por lo que la jerarquía eclesiástica local prefirió evitar confrontaciones abiertas con el gobierno y limitar su oposición al confesionario.

En consecuencia, la anticoncepción no sólo perdió su potencial de movilizar y radicalizar a las mujeres dominicanas en torno a las demandas feministas sobre la sexualidad sino que, dada la naturaleza de los programas de planificación familiar y el rol de EEUU en los mismos, ésta adquirió connotaciones controversiales de otro tipo. En el contexto político de los años 70 y 80 el problema no era el derecho a la anticoncepción, sino la intencionalidad política de los programas de control natal dirigidos a países pobres y los muchos abusos que los caracterizaron, incluyendo las tácticas coercitivas, la experimentación anticonceptiva, la mala ca-

lidad de los servicios, la imposición de determinados métodos, etc.

En este contexto, se hacía particularmente difícil armonizar el discurso feminista de la autonomía sexual y el derecho al cuerpo con el de las necesidades prácticas de las mujeres pobres, que constituían el blanco ideológico y de trabajo principal de las organizaciones de mujeres, y que en materia anticonceptiva demandaban fundamentalmente mejor acceso y calidad de atención. Es así como sólo un sector minoritario del movimiento mantuvo vigente el discurso de la sexualidad y el cuerpo, en tanto la mayoría de las organizaciones optó por la prestación de servicios y/o la educación en *salud* reproductiva.

Desvinculado políticamente de la anticoncepción y moralmente satanizado por la Iglesia, el aborto fue desde el principio un tema tabú en el movimiento. La razón más frecuentemente citada es que la mayoría de las contrapartes de proyectos de las ONG —es decir, los grupos de mujeres de base— estaban directa o indirectamente ligados a la Iglesia, la principal fuerza organizativa a nivel comunitario, y las ONG no podían arriesgarse a perder el acceso a ellas. También se aduce la temprana asociación del aborto y otros temas sexuales

con el feminismo “extranjero” (es decir, de EEUU), de clase media y burgués, en contraposición a las necesidades “reales” de las mujeres pobres, así como la reticencia de las ONG de verse implicadas en controversias públicas que pudieran dañar su precaria legitimidad social.

La naturaleza institucional de varias de estas objeciones remite al rol preponderante de las ONG en la definición de la agenda del movimiento durante la mayor parte de su historia.<sup>3</sup> Siendo la salud un área prioritaria para la cooperación internacional, muchas ONG estaban involucradas en la prestación de servicios de salud a mujeres, en su mayoría orientados hacia la planificación familiar, reducción de la mortalidad materna e infantil, salud ambiental, etc.

Previo a la Conferencia de Cairo, la cuestión de los *derechos* reproductivos era para

---

3 A lo largo de los años 80 solamente una organización feminista, el Colectivo Mujer y Salud, asumió públicamente la demanda por la despenalización del aborto (y recibió apoyo sobre todo de las feministas comunistas y de las lesbianas). A finales de los 80 CIPAF abordó el tema de la despenalización con un enfoque más orientado a la salud pública, evitando la confrontación frontal. A estas dos organizaciones corresponde el mérito principal de haber mantenido el discurso y el reclamo por los derechos sexuales y reproductivos vigentes dentro del movimiento durante todo el período pre-Cairo.

la mayoría de las ONG un aspecto conflictivo y marginal dentro de la agenda de *salud* reproductiva del movimiento, siendo éste último el tema que articulaba a las ONG verticalmente con las organizaciones de base, hacia abajo, y con la cooperación internacional, hacia arriba.

Cuando a comienzos de los 90 el equipo técnico de la OPS que trabajaba en la primera versión del nuevo Código de Salud incluyó en el mismo una enmienda que permitiría el aborto terapéutico —y la Cámara de Diputados la aprobó sin darse cuenta— el movimiento de mujeres no estaba siquiera consciente de lo que estaba pasando hasta que intervino la Iglesia y organizó un gran escándalo.

Para entonces Juan Pablo II había estado en el poder más de una década, durante la cual la jerarquía de la Iglesia dominicana se había vuelto más conservadora en materia sexual y asumido roles mucho más injerencistas en los asuntos públicos. Terminada la Guerra Fría, el Vaticano la emprendió contra las políticas de planificación familiar patrocinadas por sus antiguos aliados, en tanto que a nivel nacional el rol de la Iglesia como mediadora y/o árbitro de las crisis políticas locales había fortalecido considerablemente su poder e

influencia. Con los preparativos de la Conferencia de Cairo en marcha a nivel mundial, las circunstancias eran propicias para que la Iglesia local convirtiera el Código de Salud en una causa célebre que le permitiera reafirmar su autoridad política en la materia y aplastar preventivamente cualquier apresto reformador que pudiera surgir de los acuerdos de Cairo.

Recordemos que en esa época la CONGAM se había convertido en refugio de feministas que no encontraban en las ONG suficiente espacio de militancia, y algunas de ellas estaban ahora en la directiva de la CONGAM. Su intento de involucrar a la red —y por ende al movimiento en su conjunto— en el debate público que se suscitó en torno al aborto terapéutico fue un desastre.

Prácticamente nadie fuera de ese pequeño núcleo asumió el debate; algunas ONG miembros amenazaron con renunciar (una ONG afiliada a la Iglesia Católica de hecho lo hizo); y la participación inicial de las feministas en el debate terminó ofreciendo un blanco fácil a los ataques de la Iglesia, que movilizó toda su influencia y recursos en lo que se convirtió en una campaña abierta contra los derechos reproductivos, incluyendo la anticoncepción. Cuan-

do tardíamente se sometió a votación en la CONGAM la posición pública a adoptar frente al anteproyecto, la Asamblea General decidió en contra del derecho de la mujer a decidir y a favor solamente del aborto terapéutico —una salida que no satisfizo a nadie, puesto que la campaña de la Iglesia había sido puesta en marcha precisamente por la propuesta de despenalizar el aborto terapéutico.

Al escándalo en torno al Código de Salud siguió inmediatamente la fase intensiva de la campaña mundial del Vaticano contra la Conferencia del Cairo, con lo que la Iglesia Católica dominicana consiguió mantener su discurso anti-derechos en el centro de atención por un buen tiempo. Demolida su débil oposición, supo aprovechar bien la oportunidad para alinear la opinión pública a su favor como adalid de la moralidad y la “vida”. La repercusión de la controversia Cairo/Vaticano envenenó aun más la causa de los derechos reproductivos en el país y al interior del movimiento, anatemizando el tema en muchos círculos preocupados por evitar enfrentamientos con la Iglesia.

Las diferencias internas del movimiento sobre los temas de sexualidad habían impedido durante mucho tiempo la definición

de una agenda común sobre los derechos reproductivos. El aborto no era el único elemento conflictivo; también la autonomía sexual de las mujeres y la homosexualidad resultaban problemáticos, entre otros. Los derechos sexuales y reproductivos eran un tema sobre el que nunca se llegaba a un acuerdo, pero que tampoco se dejaba completamente de lado, primero por estar estrechamente relacionado con la salud reproductiva —siempre importante en las agendas de las ONG— y segundo porque tanto las feministas locales como el movimiento internacional lo mantenía vivo. Además, el hecho de que el aborto ilegal fuera una causa importante de mortalidad materna en el país hacía más difícil obviar el tema. Las tensiones no resueltas entre las ONG y las activistas feministas se manifestaron claramente en la Comisión de Salud de la CONGAM, que debió haber jugado el papel central en el proceso político en torno al nuevo Código de Salud (igual que la Comisión Legislativa lo hizo en el proceso de violencia de género). Las contradicciones llevaron a un impasse en el que las ONG miembros no confrontaban abiertamente la agenda pro-derecho de las activistas pero tampoco se comprometían con ella, haciendo inefectivo el trabajo de la Comisión y dejando al movimiento sin una posición de consenso.

Fuera de la crisis del aborto del 92-93, la incapacidad para ponerse de acuerdo sobre una agenda común en materia de derechos sexuales y reproductivos rara vez fue abordada o reconocida explícitamente como un impedimento fundamental para la acción política conjunta. Luego de la votación de la Asamblea sobre el tema del aborto, la CONGAM continuó sus esfuerzos por introducir una serie de demandas al nuevo Código de Salud, participando junto a otros sectores en las negociaciones. Como se describe en el Estudio de Caso 2, el proceso político que siguió fue un fracaso rotundo para las mujeres.

La CONGAM llevó a cabo su tradicional estrategia de movilización “hacia adentro”, preparando propuestas que se distribuyeron a las organizaciones de mujeres en todo el país para discusión en talleres y encuentros. Se constituyó una comisión para ir al Congreso a negociar con los líderes y cabildear con las mujeres congresistas, especialmente con la presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, Dra. Altagracia Guzmán. Pero el movi-

miento en su conjunto nunca se movilizó en torno a este esfuerzo, las negociaciones fueron poco sistemáticas, y el resultado final fue que las principales propuestas de la CONGAM no se introdujeron en ninguna de las versiones aprobadas del anteproyecto. Para 1996, se había retirado del anteproyecto toda referencia al aborto terapéutico, incluyéndose en su lugar el artículo propuesto por la Iglesia Católica que definía cualquier tipo de aborto como “homicidio voluntario”.<sup>4</sup>

Desde luego que la falta de consenso interno no fue la única causa del pobre desempeño de la CONGAM en relación al Código de Salud. Incluso de haber existido ese consenso es muy poco probable que el Congreso y los partidos políticos se hubieran atrevido a ir en contra de los deseos de la Iglesia Católica. Pero quizás se hubieran podido negociar otras demandas del movimiento, se hubiera logrado un mayor reconocimiento público de los derechos reproductivos y se hubiera avanzado en la definición de una agenda unificada de salud. Por el contrario, el fracaso con el Código de Salud trajo como resultado una mayor dispersión al interior del movimiento en relación a los temas de salud, lo que debe verse como un factor subyacente a su pobre desempeño en las iniciativas de sa-

---

<sup>4</sup> Posteriormente esto se retiró también, quedando un vacío sobre el tema en la legislación de salud (que se limita remitir a las disposiciones del Código Penal al respecto)

lud posteriores que se analizan en el Estudio de Caso 2.

Una dinámica muy parecida respecto al consenso interno se observa en el Estudio de Caso 3 sobre tráfico sexual. De nuevo fueron las feministas —sobre todo desde el CIPAF— las que inicialmente abordaron el tema, con un enfoque que situaba la denuncia de la victimización de las traficadas en el marco de la explotación sexual de las mujeres, relacionando tráfico con prostitución, la objetificación del cuerpo de la mujer, etc. Y, otra vez, a medida que el movimiento en su conjunto fue asumiendo el tema, el discurso dejó de lado los aspectos más polémicos y se concentró en sensibilizar sobre la magnitud del problema y en denunciar el sufrimiento de las mujeres traficadas, gran parte de las cuales eran engañadas por las mafias de traficantes con ofertas falsas de empleo en el extranjero. Mientras fue posible abordarlo en estos términos, el tráfico mantuvo un espacio (aunque pequeño) en la agenda del movimiento. Pero una vez agotada esta etapa —y comprobado el hecho de la voluntad creciente de las traficadas— el discurso predominante perdió vigencia y no fue sustituido por otros análisis que dieran cuenta de la naturaleza misma del trabajo sexual, que vincularan el tráfico con

el crecimiento explosivo de la prostitución en el país, etc. —es decir, que abordaran el problema de la explotación sexual de las mujeres en sentido general. A partir de aquí el movimiento empieza a perder interés en el tema, que desde entonces queda relegado a referencias esporádicas y denuncias ocasionales.

En resumen, la importancia de la variable del consenso temático puede calibrarse al contrastar el grado de consenso desarrollado con los resultados obtenidos en los procesos políticos estudiados.

La violencia de género, el único de los temas sobre el cual el movimiento pudo construir un consenso sólido, devino en un proceso político exitoso que culminó con la reforma legislativa más significativa para las mujeres dominicanas desde la obtención del sufragio. Por el contrario, en torno a los derechos reproductivos —una cuestión importante pero controversial al interior del movimiento— nunca se pudo desarrollar una agenda unificada que sirviera de punto focal para la sensibilización pública y la acción política concertada. Las iniciativas que se tomaron sobre este tema no recibieron el respaldo mayoritario del movimiento y por tanto fracasaron. En el otro extremo

de este continuo aparece el tráfico de mujeres para fines de explotación sexual, cuyas complejidades ideológicas lo relegaron a un plano secundario en la agenda del movimiento, de forma tal que no se generó ningún proceso político colectivo de importancia sobre el tema.

Como no se llegó siquiera a elaborar propuestas concretas de acción política de cara al problema, el movimiento se vio en la extraña posición de no contar con lineamientos o liderazgos que ofrecer de cara a la iniciativa de la DGPM sobre mujeres migrantes, el CIPROM.

---

### **2.3 Liderazgo**

---

Aunque los roles jugados por la Senadora Ortiz Bosch y por Lourdes Contreras en el proceso político sobre violencia de género ya fueron comentados, la variable liderazgo amerita un examen más detallado y contextualizado.

Para empezar, Contreras también lideró los esfuerzos fallidos de la CONGAM respecto al Código de Salud, lo que confirma que un liderazgo fuerte no es suficiente cuando otras condiciones necesarias

están ausentes. Es incluso posible que —al no tomar en consideración las divergencias internas en torno al aborto— su liderazgo en este tema contribuyera a agravar las contradicciones del movimiento frente al Código de Salud.

En el caso de la Senadora Ortiz Bosch, varios de los testimonios recogidos señalan que concentró demasiado poder en sí misma con menoscabo de los otros actores y de las reformas legislativas que quedaron pendientes. El protagonismo de la senadora la llevó a concentrar el proceso dentro de su propia esfera de influencia, el Senado, rechazando la solicitud de la Comisión de Mujeres Diputadas para que las funciones de la Comisión Honorífica se extendieran a ambas cámaras. El resultado fue la exclusión de las diputadas de participación significativa hasta el final, cuando ya los anteproyectos estaban listos para su aprobación. En retrospectiva, es claro que el liderazgo centralizado de la senadora fue en parte responsable de la consiguiente parálisis de la Comisión Honorífica, que no había sido adecuadamente institucionalizada y que tampoco pudo beneficiarse de un liderazgo compartido con la Comisión de Mujeres Diputadas —lo que pudo haber compensado la ausencia de Ortiz Bosch tras su salida del escenario. En

última instancia, el resultado fue que se desperdició una oportunidad excelente para fortalecer los incipientes mecanismos de articulación entre mujeres de la sociedad civil y política.

La otra cara de la moneda es que, en los años 90, la falta de liderazgo individual o institucional sobre el tema de tráfico sexual condujo a la apatía e inactividad del movimiento frente al CIPROM. Esta iniciativa pudo haber servido de plataforma política para la puesta en marcha de iniciativas importantes a favor de las mujeres traficadas, tales como la inclusión de medidas pertinentes en la nueva legislación migratoria o en los programas de servicios consulares recientemente remozados. Pero, a diferencia de otros sectores de la sociedad civil que sí se involucraron en estos procesos, las necesidades e intereses de las mujeres traficadas no fueron siquiera mencionados.

Al considerar la variable del liderazgo en relación al proceso del Código de Salud, hay que tener en cuenta que este fue el primero de los procesos políticos estudiados, iniciado antes de que se constituyera formalmente la Comisión de Mujeres Diputadas o se creara la Comisión Honorífica en el Senado. El movimiento tenía poca

experiencia de acción legislativa, la presencia de mujeres en el Congreso era débil y el compromiso de las diputadas con los temas de género recién se perfilaba. Por consiguiente, las alianzas potenciales entre mujeres políticas y de la sociedad civil eran de naturaleza diferente a las que fueron posibles luego del 94, como también lo era la actitud del movimiento hacia la acción política, que aún no alcanzaba la importancia que se le reconocería después. No obstante lo anterior, el rol de la Dra. Altagracia Guzmán, presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados durante la mayor parte de las negociaciones del Código de Salud, merece una consideración particular.

La Dra. Guzmán se hallaba en una posición difícil debido a la controversia pública sobre el aborto y a las presiones de los diferentes sectores y grupos de interés que se movilizaban en torno a otros contenidos del Anteproyecto de Código de Salud. Sus dificultades se agravaron por la resistencia de los partidos políticos a fijar posiciones sobre muchos de los asuntos en debate —que enfrentaban a poderosos grupos de interés— lo que complicó aún más la búsqueda de acuerdos. Esto no impidió que la Dra. Guzmán manifestara su simpatía con las propuestas del movimiento y sostuviera varias

reuniones con las delegadas de la CONGAM, pudiendo convertirse en una aliada mucho más fuerte de haber el movimiento trazado estrategias apropiadas. Un episodio en particular viene a la mente: cuando en 1995 resultaba ya obvio que la situación del aborto no tenía posibilidad alguna de resolverse a favor de las mujeres, la Dra. Guzmán se reunió con representantes de la CONGAM para proponerles que se retiraran del anteproyecto los artículos relativos al aborto y se elaborara y negociara por separado un Código de Salud Sexual y Reproductiva. Para entonces ya se había establecido la Comisión de Mujeres Diputadas y ellas al igual que la doctora se comprometieron a defender dicho anteproyecto cuando se presentara al Congreso. Pero, asombrosamente, la CONGAM no dio seguimiento a este acuerdo y tanto el compromiso personal de las diputadas como su liderazgo potencial en materia de salud reproductiva fueron desperdiciados.

Para 1997 la Dra. Guzmán estaba al frente de la Secretaría de Estado de Salud, cargo que ocuparía hasta 1999 y desde el cual supervisaría la reformulación de las viejas políticas de salud materno-infantil de la Secretaría y la elaboración de nuevos programas de salud reproductiva en el marco de los acuerdos de Cairo. Un par de ONG

que procuraron participar en el proceso lo hicieron a título individual, ya que no hubo un involucramiento colectivo ni en el diseño ni en el monitoreo de éste u otros programas. A pesar de la presencia de una aliada potencialmente fuerte en una posición de tanta importancia, el estudio no registró ninguna iniciativa importante de parte del movimiento durante su gestión, con lo que nuevamente se perdió una oportunidad única de influir la política pública y de cultivar una alianza estratégica con una importante funcionaria y líder política.

Al evaluar la trayectoria política del movimiento en los 90 se observan dos factores relacionados con el liderazgo que pueden haber contribuido al descenso de su perfil político. El primero fue el éxodo laboral de las feministas que desde mediados de la década emigraron de las ONG de mujeres a otros sectores. En lugar de fortalecer al movimiento contribuyendo a la diversificación del trabajo de género y al desarrollo de vínculos con otros sectores sociales, la migración terminó por privar a la CONGAM de una porción crítica de su núcleo de activistas. Dadas las características estructurales descritas en el Capítulo 1, el precario balance que hasta entonces había mantenido cohesionada a la CON-

GAM —y al que contribuían en forma decisiva las activistas— sencillamente no se pudo sostener.

El segundo factor es el debilitamiento del CIPAF, sobre todo después de 1996, que parece no guardar relación con los factores sistémicos previamente analizados en conexión con las ONG de mujeres sino que es atribuible a factores internos, sobre todo de tipo financiero. En muchos sentidos el liderazgo que ejerció el CIPAF al interior del movimiento es similar al que ejercieron las feministas al interior de la CONGAM —y hay que recordar que una alta proporción de feministas dominicanas se formó políticamente en el CIPAF, ya fuera como empleadas, como participantes en programas de formación o como investigadoras. A lo largo de los años, el CIPAF jugó un papel clave en la conformación de la agenda política del movimiento al introducir, desarrollar y mantener vigente temas que escapaban a la visión política de la mayoría de las ONG. Asimismo, CIPAF fue pionera en el trabajo político con tomadoras/es de decisión y en el diseño e implementación de estrategias tempranas de mainstreaming —que como vimos jugarían un rol importante en el proceso político del 95-96 sobre la violencia de género. Aunque CIPAF nunca tuvo un rol

protagónico dentro de la CONGAM, ejerció un liderazgo indiscutible en la elaboración de propuestas políticas y en el posicionamiento público de las demandas feministas. Su debilitamiento institucional, junto con la salida del núcleo activista de la CONGAM, privaron al movimiento de liderazgos políticos —tanto hacia fuera como hacia dentro— justo cuando éstos resultaban más necesarios.

Los liderazgos individuales —y aún los institucionales— siempre han sido vistos con suspicacia por los movimientos de mujeres, que enfatizan la igualdad, la horizontalidad y la acción colectiva en todo momento, desconociendo lo necesario y útil que pueden ser los liderazgos, sobre todo al momento de emprender procesos políticos que involucren actores externos al movimiento. El resultado es que muy pocas mujeres han desarrollado capacidades y/o ocupado posiciones de liderazgo dentro de sus filas; que los pocos liderazgos surgidos suelen ser fuente de conflicto; y que el movimiento no ha desarrollado ni reglas claras ni experiencia suficiente para bregar con liderazgos externos. Hasta la más superficial mirada a las actuaciones políticas del movimiento en los años 90 muestra las consecuencias negativas que ha reportado

esta actitud, al tiempo de evidenciar la contribución innegable de mujeres líderes a los logros obtenidos.

---

## 2.4 Metas estratégicas

---

Según hemos visto, en el contexto de la hiperinstitucionalización de la CONGAM en los 90, el no poder desarrollar discursos unificados sobre temas importantes limitó la capacidad del movimiento a la hora de definir objetivos estratégicos para la movilización colectiva y la acción. Esta desmovilización inicial probablemente contribuyó a la falta de dinamismo y cohesión del movimiento de cara a procesos posteriores relacionados con la salud de las mujeres, como la revisión de los programas de la SESPAS y la reforma sectorial.

Ahora bien, la reforma sectorial en salud presentó particularidades importantes, por tratarse de una problemática cuyos aspectos más relevantes no habían sido trabajados con anterioridad por la mayor parte del movimiento.

Esto así porque las demandas feministas tradicionales sobre salud de la mu-

jer no aportaban los elementos de análisis requeridos para hacer la evaluación técnica y política de un proceso dirigido a reestructurar los servicios de salud a nivel sectorial, con énfasis en las políticas financieras y los mecanismos de entrega de servicios.

El tipo y el grado de pericia técnica requerida para intervenir en este asunto superaban las posibilidades de la mayoría de ONG y, de hecho, la mayor parte de los actores en el movimiento todavía no tienen una visión clara de dónde se ubican los intereses de las mujeres en la reforma sectorial. En este caso, la falta de saber-hacer técnico agravó el problema de la falta de metas colectivas y de liderazgo.

Pero la reforma sectorial es un ejemplo paradigmático del tipo de proceso político en que las organizaciones de la sociedad civil estaban supuestas a involucrarse en los 90, de acuerdo al nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

La capacidad de combinar la visión/compromiso político con las destrezas técnicas necesarias para intervenir eficazmente en la conformación de políticas públicas constituyen la esencia del

nuevo rol de las ONG como actores de la sociedad civil. Y aunque la generalidad de ONG dominicanas ha evidenciado múltiples limitaciones en la asunción y desempeño de este rol, la actuación de las ONG de mujeres en los últimos años ha sido particularmente deficiente en comparación con otros sectores. Además de la debilidad que en sentido general caracteriza a las ONG de mujeres y la problemática dualidad de sus roles, esto parece vincularse a la incapacidad del movimiento de renovar su agenda en los 90, dificultad que en mayor o menor medida caracteriza a los movimientos de mujeres de todo el mundo.

A partir de 1995, y sobre todo desde 1997, cuando se constituyó formalmente la Comisión de Reforma del Sector Salud (CRSS), se organizaron por y para los actores del movimiento de mujeres una serie de seminarios y talleres sobre la reforma de salud. Tenían precisamente la intención de llamar la atención sobre la necesidad de establecer un compromiso con el proceso y empezar a hacer propuestas. Poco avance se hizo sobre todo con respecto a la definición de la agenda y los proyectos de propuestas, dado que las actividades fueron espaciadas y no sistemáticas.

Cuando se considera la relevancia de la ocasión deben tenerse en cuenta dos cosas: una, que el movimiento internacional de salud de mujeres ya se había empezado a movilizar en torno a las reformas sectoriales, por lo que se empezaba a disponer de un marco político para la acción por lo menos desde mediados de los 90. En segundo lugar, aunque la implementación empezó en 1997, el esbozo general del proceso de reforma se conocía desde hacía bastante tiempo: entre 1991 y 1996 se habían designado una serie de comisiones, se habían preparado evaluaciones e informes técnicos, se habían elaborado y circulado propuestas. Las consultas abiertas con la sociedad civil empezaron en el 1994, pero las ONG y la CONGAM en su mayor parte no se involucraron y no empezaron a desarrollar su agenda (aunque rudimentaria) hasta mucho más tarde.

---

## *2.5 Construcción de alianzas y cabildeo*

---

En las dos ocasiones en que el movimiento de mujeres llegó a negociar con otros actores (Ley 24-97 y el Código de Salud) se siguió la misma estrategia bási-

ca: concentrarse primero en movilizar el apoyo de las organizaciones de mujeres; luego cabildear y negociar con las legisladoras y las líderes políticas con alguna influencia al interior de sus estructuras partidarias.

Esta estrategia resultó ser efectiva en el proceso político de la Ley 24-97 porque no había otros grupos de interés implicados y porque se trataba de una iniciativa que no suscitaba oposición importante de ningún sector. Sin embargo, la estrategia no tuvo los mismos resultados en el caso del Código de Salud, cuando el movimiento de mujeres era sólo uno de los tantos grupos de interés involucrados en las negociaciones, y sus demandas eran confrontadas a voz en grito por el actor social más poderoso de todos, la Iglesia Católica.

Es innegable que la resistencia unánime de los actores políticos a enfrentar a la Iglesia Católica y la ausencia de opinión pública favorable a los derechos reproductivos hacían muy difícil la lucha por la despenalización (aún parcial) del aborto. Pero también es cierto que el movimiento de mujeres no hizo esfuerzos por establecer bases de acuerdo comunes con otros sectores —como por

ejemplo las asociaciones de médicos y enfermeras— que simpatizaban en privado con la despenalización parcial y que posiblemente hubieran apoyado otras propuestas del movimiento.

El precedente de construcción de alianzas con las mujeres políticas que se sentó con la 24-97 todavía no tiene un paralelo significativo en relación a otros sectores de la sociedad civil, limitación ésta que el movimiento debe superar si desea diversificar sus estrategias de acción política más allá de las reformas legislativas.

Aunque de diferente naturaleza —pudiéndose describir más bien como precursora y/o auxiliar en la construcción de alianzas— hay otra estrategia política frecuentemente utilizada por el movimiento de mujeres que debemos considerar: el debate público y la promoción de demandas políticas a través de los medios de comunicación.

La lógica subyacente se orienta a producir un impacto en la opinión pública de manera que ésta se convierta en un referente ventajoso para la negociación con los actores políticos. Esto no es exactamente lo mismo que posicionar un tema a largo plazo en la agenda pública,

como se hizo con la violencia de género, y cuando se intenta de manera coyuntural o a corto plazo para alcanzar fines inmediatos requiere de estrategias bien precisadas y ejecutadas.

La trayectoria de las mujeres en este punto ha sido bastante deficiente, incluso en ocasión de la fase final de negociación de la Ley 24-97, cuando esta tarea les fue asignada dentro de la Comisión Honorífica. Aunque se da por sentado que la cobertura de la prensa y el debate en los medios de comunicación tienen una importancia crucial, las organizaciones de mujeres —con pocas excepciones— no han desarrollado las destrezas necesarias para utilizar eficazmente los medios, tendiendo por lo general a la improvisación.

El análisis comparativo de los casos de estudio indica que el movimiento de mujeres necesita diversificar y fortalecer sus estrategias de construcción de alianzas a varios niveles:

- Con el resto de la sociedad civil, donde vienen emergiendo nuevos actores y en general se observa un fortalecimiento de los roles políticos del sector.
  - Con el mecanismo estatal, frente al cual no se ha definido una estrategia clara de relacionamiento colectivo, tendiéndose más bien a la fragmentación, la improvisación y el coyunturalismo.
  - Con los actores internacionales, incluyendo en esta categoría a las organizaciones y redes de mujeres que hacen lobby con los organismos multilaterales y que monitorean la implementación de los acuerdos y convenios internacionales.
- Es igualmente importante fortalecer las capacidades de negociación con las agencias de cooperación, tarea que se ha vuelto progresivamente más difícil a medida que aumenta la competencia por el acceso a fondos cada vez más escasos. Esto hace más necesaria que nunca la tarea de formular estrategias y desarrollar destrezas para mejorar el acceso a los fondos y lograr un mayor input en la definición de las agendas y los proyectos financiados con fondos externos.
- Finalmente, el movimiento debe evaluar y redefinir sus estrategias de alianza con las legisladoras y líderes políticas, que en los años 90 demostraron ser su más valioso apoyo.

Tras los eventos de 1995-96, la indiferencia del movimiento ante la desintegración de la Comisión Honorífica y la poca atención prestada a la Comisión de Mujeres Diputadas evidencian la escasa vocación y preparación de las organizaciones de mujeres para la acción política.

Reactivar la Comisión Honorífica y desarrollar lazos políticos y operativos más estrechos con las diputadas es una de las principales tareas pendientes del movimiento.

---

## ***2.6 El impacto de la Agenda Internacional de Género (AIG)***

---

Como se ha señalado anteriormente a lo largo de este documento, los organismos de las Naciones Unidas han producido impactos importantes en la promoción del mainstreaming de género, en diferentes niveles:

1. Difundiendo y legitimando la ideología de la equidad entre sectores sociales antes poco receptivos a la temática (ONG, actores partidarios y estatales, medios de comunicación, etc.);
2. Proporcionando un marco jurídico para la acción estatal (incluyendo las reformas legales) a través de los acuerdos y convenciones internacionales;
3. Propiciando una mayor incorporación de las temáticas de género a las agendas de las agencias de cooperación internacional, que a su vez las transfieren a las entidades gubernamentales y no gubernamentales con las que ejecutan proyectos;
4. Financiando directamente el desarrollo de políticas y programas, como en el caso de UNICEF con las reformas legales y de PNUD/FNUAP con el desarrollo del mecanismo nacional.

Los estudios de caso realizados para la presente investigación ilustran tanto el alcance como las limitaciones de este impacto.

En primer lugar hay que tomar en cuenta que la contrapartida de la institucionalización de la agenda de género a nivel internacional es la despolitización que en algún grado sufren las demandas de los movimientos de mujeres en el proceso. El caso de la violencia de género, con su creciente énfasis en la unidad familiar, sirve para ilustrar este punto. Igualmente,

los organismos internacionales con frecuencia traducen las problemáticas *políticas* que afectan a las mujeres en términos *técnicos*, orientados hacia la promoción del desarrollo, como se observa con frecuencia en el caso de la salud y los derechos reproductivos. Esto último, combinado con la difusión del discurso de los derechos humanos en el que ahora se enmarcan las demandas de género, contribuye a que muchos actores sociales identifiquen la problemática de género como parte del discurso de la “modernidad”, lo que contribuye innegablemente a su legitimación social.

No hay dudas de que el grado de prioridad otorgada por la AIG a una temática determinada influirá significativamente las posibilidades de que se verifiquen cambios políticos importantes en torno a ésta. Al caso paradigmático de la violencia intrafamiliar, por ejemplo, se opone en el otro extremo el del tráfico de mujeres, que ha recibido mucho menor atención por parte de la AIG.

Aunque muchos de los instrumentos internacionales hacen referencia al tráfico, no existen directrices internacionales comparables a las que salieron del Cairo sobre salud y derechos reproductivos o de Beijing sobre la violencia de gé-

nero. Y puesto que el tema no figura preferencialmente en la AIG, tampoco ocupa un lugar prominente en los mandatos políticos y las agendas programáticas de las agencias de cooperación.

Las derivaciones a mediano plazo de la Conferencia de Cairo y su fuerte mandato en torno a la salud y los derechos reproductivos son quizás el mejor ejemplo de la gravitación de la AIG sobre los procesos políticos a nivel nacional.

A pesar del estrepitoso fracaso del movimiento de mujeres en la negociación del Código de Salud, de su incapacidad para construir un discurso unificado sobre los derechos reproductivos, de la extraordinaria capacidad de la Iglesia Católica dominicana para silenciar los puntos de vista disidentes y amedrentar a los tomadores de decisión, y del escepticismo inicial con que fue recibida la Conferencia de Cairo; a pesar de todo lo anterior, para finales de la década el enfoque de Cairo se había vuelto virtualmente *normativo* en el país. Había sido adoptado por la generalidad de ONG del área de salud, proporcionó el marco para la revisión de los programas de la SESPAS y del CONAPOFA, y en términos conceptuales se convirtió en referente común para los medios

de comunicación, las universidades y otros sectores —incluyendo, paradójicamente, el movimiento de mujeres, que en pocos años asimiló el discurso de la AIG sobre derechos sexuales y reproductivos.

Aún el tema del aborto, que no es reivindicado explícitamente por los Acuerdos de Cairo, ha sufrido una desmitificación considerable entre las organizaciones de mujeres, la mayoría de las cuales ha dejado de percibir el discurso de los derechos sexuales y reproductivos en los términos conflictivos de años atrás (lo cual no equivale a decir que un número significativo de ellas haya asumido el reclamo por el derecho a elegir).

La reforma sectorial de salud presenta una situación completamente diferente, ya que el proceso en sí mismo no ha sido ubicado directamente dentro de la esfera de la AIG sino que responde a las directrices de la banca internacional.

Orientada por una serie de consideraciones de eficiencia y principios de mercado, la reforma se enfoca hacia consideraciones de estructura, organización y financiamiento y, en términos generales, su diseño se presenta como neutral en cuanto al género. El hecho evidente

de que la reestructuración del sistema público de salud tendrá un impacto desproporcionado sobre las mujeres (y sus hijos) no pasa inadvertido para nadie. Pero resulta ser igualmente obvio que la lógica interna del paradigma de reforma contradice el marco de los derechos humanos desde el cual se enfocan los asuntos de salud en los instrumentos del Cairo y Beijing, y del cual deriva, en última instancia, el mandato de mainstreaming.

La contradicción fundamental entre el acceso a los servicios de salud como un derecho humano versus como un artículo de consumo regido por las reglas del mercado hace imposible la integración plena de la perspectiva de género al proceso de reforma. En el mejor de los casos, las preocupaciones de las mujeres se podrán integrar a componentes específicos del modelo, de manera periférica, para ser abordadas mediante medidas complementarias, con frecuencia desde una perspectiva de compensación social.

Aunque la ausencia de procesos políticos exitosos en torno a la reforma del sector salud se debe analizar fundamentalmente a partir de las actuaciones del movimiento de mujeres (como en efecto

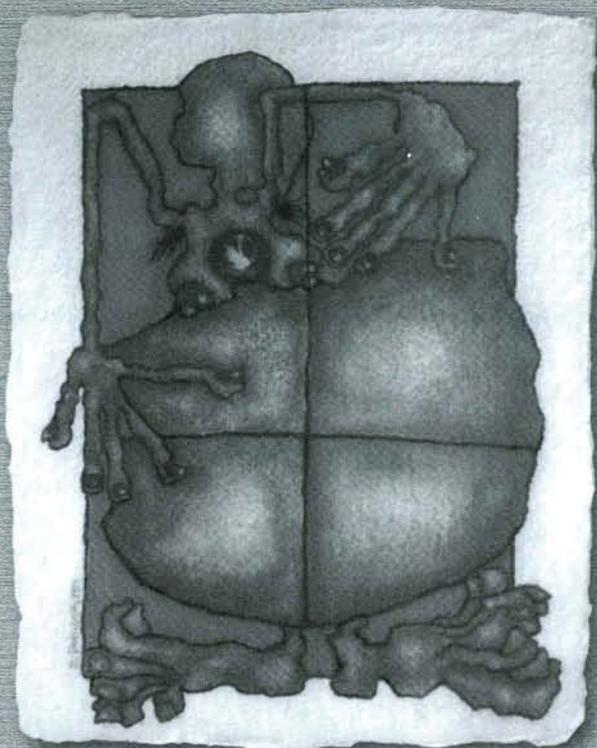
---

se hizo en el Estudio de Caso 2), no es menos cierto que las características estructurales de este proceso lo hacen particularmente resistente a las iniciativas de mainstreaming. En este sentido, habría que destacar igualmente el accionar contradictorio de muchos organismos de Naciones Unidas (y de otras agencias), que

de manera simultánea promueven procesos inherentemente incompatibles entre sí, destinando grandes porciones de sus recursos a apoyar procesos que ignoran o abiertamente contradicen el mandato de mainstreaming que están supuestas a cumplir en todas sus actuaciones.

---



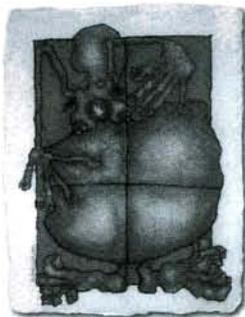


CUARTA PARTE  
Conclusiones generales  
y recomendaciones

---

Denise Paiewonsky

---





La cuestión de género logró una proyección significativa en la agenda política dominicana a lo largo de los años 90, sobre todo en la segunda parte de la década. Los compromisos asumidos por los gobiernos mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales sobre el tema contribuyeron a sensibilizar tanto a los actores políticos como al público en general sobre los derechos de las mujeres.

Con la aprobación de la ley 24-97 aumentó considerablemente la atención prestada a la violencia de género, de la misma forma que la cuota electoral redobló el interés nacional en la participación política de las mujeres. El establecimiento de la SEM y la elaboración del PLANEG marcaron un hito importante en la paulatina asunción del compromiso de mainstreaming de género por parte del Estado, si bien en

este sentido persisten muchas dudas, entre las que cabe señalar:

1. Las deficiencias gerenciales, técnicas y financieras que, a pesar de los avances logrados en el período 1996-2000, siguen afectando el desempeño de esta Secretaría de la Mujer. Considerando las características del sector público dominicano, la ineficiencia burocrática y el clientelismo político siguen representando una amenaza importante a su desempeño.
2. La escasez de personal técnicamente capacitado para diseñar y ejecutar tanto las políticas como los programas del mainstreaming a todo lo largo del aparato estatal, tal como prevé el Plan Nacional de Equidad de Género (PLANEG).

3. La visión todavía predominante entre la clase política dominicana de las mujeres como un grupo vulnerable que necesita protecciones especiales, no un sector de la ciudadanía al que se discrimina sistemáticamente y se priva del ejercicio pleno de derechos.
4. Consecuencia de lo anterior, la ausencia de un compromiso real y efectivo con el mainstreaming de género por parte del Estado y la clase política dominicanas. Hasta tanto no se generalice la percepción de que la construcción de la democracia pasa de manera prioritaria por la equiparación de los derechos ciudadanos de mujeres y hombres —y se reconozcan cabalmente las múltiples formas en que esta equidad es denegada— la SEM seguirá relegada a un rol secundario dentro del aparato estatal.

Más allá de la idoneidad del mecanismo nacional y del compromiso de los gobernantes con la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, quedan incógnitas importantes referidas a la capacidad del movimiento de mujeres para *catalizar y fiscalizar* ese proceso. La voluntad política de los gobernantes no se materializará en ausencia de una deman-

da social sistemáticamente expresada, capaz de sumar apoyo de otros sectores de la sociedad civil, que pueda presionar de manera efectiva a los tomadores de decisión y exigirles una rendición de cuentas frente a los compromisos adquiridos con la equidad de género tanto a nivel nacional como internacional. Por esta razón, *la capacidad de las organizaciones de mujeres para llevar adelante una estrategia política concertada de cara al Estado y el resto de la sociedad civil es una variable crítica para el impulso al mainstreaming.*

Aunque a niveles todavía rudimentarios, hay que reconocer que la demanda política por la equidad de género ha sido institucionalizada a nivel del Estado —como atestiguan los convenios internacionales, las reformas legislativas y la creación de la Secretaría de Estado de la Mujer— si bien la concreción plena de este proceso deberá esperar la implementación efectiva del PLANEG, cuyos prospectos son todavía inciertos. Más aún, ante la creciente dispersión del movimiento de mujeres, la Secretaría de Estado de la Mujer se ha convertido en el actor político con mayor protagonismo en la promoción de políticas públicas a favor de las mujeres. Y querámoslo o no, la manera en que las organizaciones de mujeres eligen relacionarse

con la SEM —ya sea por acción o por omisión— es un factor importante en la orientación y en la eficacia del accionar estatal. Lo cual no significa que las organizaciones de mujeres deben subordinar sus intereses, reducir su autonomía o asumir como propias las agendas del Estado (o de las multilaterales) —que siguen una lógica diferente y tienden a enfoques más tecnocráticos— sino que tienen un rol importante que cumplir en la negociación de estas agendas y en el monitoreo de su implementación. En efecto, las estrategias de relacionamiento y coordinación necesarias para el cumplimiento de estas tareas deben partir de una delimitación precisa de las agendas propias de cada sector y de una comprensión clara de dónde residen los intereses de las mujeres en relación a la acción estatal.

Todo lo anterior remite a la preocupación fundamental de este estudio en relación a las capacidades del movimiento de mujeres para incidir en los procesos políticos, agravada en los últimos años por el deterioro de su situación organizativa. A lo largo de este trabajo hemos asumido la existencia de un movimiento de mujeres en la República Dominicana, nucleado fundamentalmente en las llamadas ONG del área de la mujer y en las coordinaciones insti-

tucionales que en torno a ellas se han generado. Pero está claro que la década de los 90 supuso una transformación dramática de este movimiento: de sus estructuras organizativas, de sus agendas y estilos de trabajo, de los contextos en que se desenvuelve a nivel nacional e internacional, de su relacionamiento con el Estado, de la ubicación institucional de sus activistas, de sus financiamientos, etc. Aunque algunas ONG han hecho ajustes individuales de diversa magnitud, a nivel colectivo no ha habido suficiente análisis y reflexión en torno a lo que estos cambios suponen para la naturaleza del movimiento (o del sector) en su conjunto, para sus objetivos y estrategias políticas.

¿Hasta qué punto se puede seguir postulando la existencia de un *movimiento social de mujeres* en el país y cuál sería su naturaleza y composición actual? ¿Sería más apropiado pensar en términos de un conjunto diverso de instituciones que desde la sociedad civil trabajan a favor de las mujeres y de la equidad de género? ¿Son las ONG del área de la mujer —en toda su enorme variedad— entidades fundamentalmente técnicas o políticas? ¿Qué rol cumplen en la actualidad las activistas feministas ubicadas dentro y fuera de estas ONG, incluyendo las que trabajan en el

sector estatal? ¿Cómo se conciben actualmente a sí mismas las ONG del área de la mujer de cara al resto de la sociedad civil y frente al Estado?

Las respuestas que se den a estas interrogantes tienen el potencial de modificar las identidades y los comportamientos políticos de los actores involucrados, y por ende de conducir a la definición de nuevas estrategias políticas. En cualquier caso, las respuestas son necesarias para re-visualizar los contornos de un trabajo sectorial coordinado (aún sea mínimamente), y para revitalizar y eficientizar el accionar público de las mujeres organizadas. Sin desestimar la importancia de otros participantes, es innegable que las ONG del área de la mujer son y han sido por mucho tiempo los actores clave del movimiento de mujeres, y que fueron en gran medida responsable de los éxitos alcanzados por éste en la década de los 90. Por eso vale la pena prestar atención particular a sus condiciones estructurales y políticas actuales, sobre todo de cara a los roles que ellas pueden jugar en la promoción del mainstreaming de género.

Los aspectos más importantes a tomar en cuenta derivan de la identidad dual de las ONG como entidades canalizadoras de fon-

dos de desarrollo y como representantes del movimiento social de mujeres. Las dificultades operativas que inevitablemente conlleva esta duplicidad de roles se fueron agravando a lo largo de los 90 debido a la creciente brecha entre sus nuevos modelos de gestión y la naturaleza de los financiamientos recibidos de la cooperación internacional, por un lado, y las presiones internas y externas hacia una mayor incidencia en las políticas públicas, por el otro. Recordemos que el proceso de ONG-ización del movimiento iniciado en los años 80 insertó a las organizaciones del área de la mujer de manera directa en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, fundamentalmente como implementadoras de proyectos y prestadoras de servicios a poblaciones pobres. Aún cuando los proyectos en cuestión se orientaran hacia cuestiones ‘estratégicas’ (como la violencia de género o la capacitación en derechos), las reglas de juego del sistema favorecían el financiamiento de actividades o componentes minuciosamente predefinidos y cuantificados —número de víctimas atendidas, de materiales educativos publicados, de talleres realizados, etc.— por lo general dirigidos a mujeres de bajos ingresos.

Como se ha señalado anteriormente, los procesos de fortalecimiento institucional y

profesionalización de las ONG promovidos en los 90 por las agencias, introdujeron en las ONG un modelo de gestión basado en la planificación estratégica, en las evaluaciones de impacto hechas a partir de indicadores cuantitativos pre-establecidos en los propios proyectos, y en otros instrumentos gerenciales provenientes de la empresa privada. Las actividades realizadas desde este modelo, cuyo fin es asegurar la eficacia y el buen manejo de los recursos invertidos, concentró el grueso de los fondos recibidos y por tanto la mayor parte del tiempo de trabajo del personal de las ONG. Paradójicamente, al mismo tiempo que esto ocurría, la transferencia hacia las agendas de la cooperación internacional de los nuevos paradigmas de desarrollo social, gobernabilidad y derechos humanos instaurados en los 90, dieron lugar a un interés creciente por el logro de objetivos político-estratégicos: el fortalecimiento de la sociedad civil vía el desarrollo de coaliciones intra e intersectoriales; la participación de las ONG en los procesos de reforma y modernización; la interlocución directa con el Estado y la incidencia en políticas públicas, etc.

Aunque algunos de estos objetivos se tradujeron en proyectos o, más comúnmente, en componentes específicos de éstos (v.g.,

celebración de conferencias y eventos, creación y gestión de redes, elaboración de anteproyectos de reforma, etc.), la cotidianidad del grueso de las organizaciones seguía dominada por la prestación de servicios y las actividades de desarrollo, que seguían recibiendo la mayor parte del financiamiento.

En consecuencia, la participación en actividades políticas se constituía en una carga adicional a la que por razones evidentes se le asignaba menor prioridad institucional, y cuyo cumplimiento descansaba en gran medida en la intensificación del trabajo voluntario de las activistas empleadas por las ONG. La equivalencia implícita: proyectos = trabajo formal remunerado vs. participación política = militancia, voluntarismo, tan extendida en el movimiento de mujeres, ciertamente no se inventó en los años 90 ni se puede atribuir únicamente a las agencias, ya que las ONG también han sabido beneficiarse de ella. Lo mismo aplica a la integración de las ONG al sistema de cooperación al desarrollo, a la que las organizaciones tampoco opusieron resistencia, por varias razones: la necesidad de sobrevivencia institucional y hasta personal (de militantes ahora convertidas en empleadas); la tradicional orientación hacia el trabajo con los secto-

res populares; y, consecuencia de lo anterior, la ambivalencia frente al trabajo orientado netamente a incidir en actores y procesos políticos.

En todo caso, el resultado es que la intensificación de las presiones internas y externas hacia un trabajo más orientado a la esfera política no estuvo acompañado de una readecuación de los modelos de gestión y los patrones de financiamiento externo, lo que dejó a la mayoría de las ONG poco preparadas para emprender ese tipo de actividades. Contrario a los proyectos tradicionales de desarrollo, el trabajo político no es fácilmente programable en actividades pre-determinadas, no responde a esquemas de corto plazo, es muy difícil de evaluar con indicadores cuantitativos, y su eficacia es mayor cuando las intervenciones son coordinadas y procesuales (en lugar de individuales y aisladas).

Igualmente importantes son las diferencias entre las capacidades institucionales y las destrezas profesionales requeridas por ambos tipos de trabajo. La cultura institucional de las ONG del área de la mujer está dominada por actividades dirigidas a poblaciones de bajo nivel educativo y en ese sentido se han desarrollado sus principales destrezas. En tanto que la acción polí-

tica requiere de capacidades muy diferentes, referidas a otro tipo de público, que permitan la realización de actividades como: investigaciones, análisis y diagnósticos (de actores, procesos y contextos); comunicación, relaciones públicas, uso de recursos mediáticos; mapeo de procesos y actores políticos; negociación, cabildeo y construcción de alianzas, etc. Dado que, con pocas excepciones, los recursos institucionales con que contaban las ONG nunca estuvieron a la altura de sus necesidades reales, su accionar político en los 90 fue por lo general improvisado, poco sistemático e ineficiente.

La segunda parte del Estudio de Caso 1 (referida a la implementación de la política pública en torno a la violencia de género) ilustra nítidamente los argumentos anteriores: a pesar del extraordinario número de ONG involucradas en este proceso, los resultados han sido muy insatisfactorios en términos políticos. Esto así porque la gran mayoría de las ONG concentra su trabajo en la prestación de servicios a las víctimas (y actividades conexas de educación y prevención comunitaria), sin que hasta el momento se haya prestado mayor atención a las acciones estratégicas tales como diseño e implementación de mecanismos para monitorear el cum-

plimiento de la Ley 24-97; el cabildeo con legisladores de cara a la inminente reforma del Código Penal; la investigación dirigida a documentar la magnitud y características de la violencia, a fin de eficientizar las políticas públicas establecidas para enfrentarla, etc.

La solución a los problemas derivados de la dualidad de roles, los modelos de gestión y el sistema de financiamiento involucra tanto a las agencias de cooperación como a las ONG, dado que ambas son responsables de la definición de agendas, el diseño de programas y la asignación de los recursos —y por tanto del balance que se establece entre los componentes prácticos y estratégicos, entre los roles técnicos y los roles políticos. Lo ideal sería el desarrollo conjunto de medidas dirigidas a potenciar los roles políticos de las ONG que, aún siendo aplicables al modelo estructural actual, tengan el potencial y la intencionalidad de irlo renovando progresivamente. Ejemplo de esto sería la puesta en marcha de una política dirigida a desarrollar las capacidades políticas de las ONG, similar en magnitud a la que a comienzos de los 90 contribuyó a capacitarlas a nivel técnico, administrativo y gerencial.

No hay razones para dudar la sinceridad del compromiso político de ambos sectores (ONG y agencias) con la incorporación del enfoque de género a las políticas públicas, si bien los resultados de este estudio apuntan claramente a la necesidad de modificar sustancialmente el modelo a través del cual ese compromiso se ha operacionalizado hasta ahora. Para que esto pueda ocurrir es necesario que tanto las agencias como las ONG re-evalúen sus procedimientos operativos y sus estrategias actuales, definiendo nuevas formas de interacción a partir del reconocimiento compartido de los obstáculos que plantea el modelo actual y el establecimiento de metas comunes para superarlos. No se trata necesariamente de potenciar un rol a expensas del otro, sino de lograr un balance apropiado y, más aún, una integración eficaz entre ambos, de manera tal que la implementación de proyectos/servicios se pueda articular a los objetivos políticos de forma mutuamente beneficiosa.

Si bien la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales y operativos de las ONG del área de la mujer constituye una condición necesaria para la potenciación de los esfuerzos de mainstreaming de género, eso no significa que el tránsito hacia ese objetivo las deba involucrar

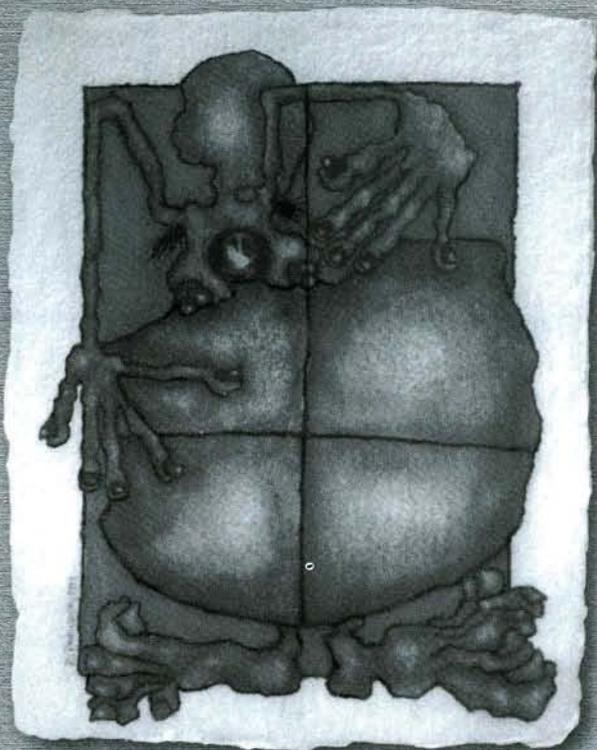
exclusivamente a ellas. El análisis de la CONGAM presentado en la primera parte de este informe muestra las limitaciones y peligros que supone organizar el activismo de las mujeres únicamente en torno a —y a través de— las ONG, máxime cuando la ubicación laboral de las activistas se ha diversificado a niveles que no se podían prever hace una década. De aquí la necesidad de revisar nuestros esquemas tradicionales sobre qué es el movimiento de mujeres y quiénes forman parte de él; cómo organizar la participación mediante coaliciones más flexibles e incluyentes, evitando al mismo tiempo caer en la trampa de tratar de homogeneizar la heterogeneidad mediante articulaciones únicas y coordinaciones hegemónicas.

Las agencias de cooperación que tradicionalmente han apoyado a los movimientos

de mujeres deben entender que el avance del mainstreaming de género depende en última instancia, no de los mecanismos estatales en sí, sino de la revitalización del accionar político de las mujeres organizadas, tanto dentro como fuera de las ONG.

Pero las agencias de cooperación no tienen la capacidad de crear, ni siquiera de preservar, un movimiento social más allá de la voluntad de sus miembros, por lo que la responsabilidad final sobre el destino del movimiento la tienen sus militantes, que a lo largo de los años han sido el principal impulso de la lucha por los derechos de la mujer. De su perseverancia, creatividad y capacidad para aprender las lecciones de sus experiencias pasadas depende el futuro del movimiento de mujeres y el logro último de la equidad de género en la República Dominicana.





---

ANEXOS

---



---

## 1. Personas entrevistadas

Adalgisa Adams, Consultora, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santo Domingo

Yamila Azize, Coordinadora del Informe Regional América Latina Sobre Tráfico de Mujeres

Clara Báez, Feminista independiente

Mildred Beltré, Coordinadora Proyecto sobre Violencia de Género, Oficina Nacional de Planificación, (ONAPLAN)

María Brazoban de los Santos, Encargada de Asuntos Sociales, Consulado de la República Dominicana en Madrid

Bethania Betances, Subdirectora, Coordinadora de Acción Socio Cultural, (CASCO)

Sagrada Bujosa, Consultora y asesora de ONG; ex-Directora Comunicaciones Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)

Ana I. Capellán, Colectiva Mujer y Salud

Magaly Caram, Directora Ejecutiva, Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia (PROFAMILIA)

Nelly Chalas, Coordinadora, Ce-Mujer

Rigoberto Centeno, Encargado Servicios, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Santo Domingo

Lina Contreras, Asistente de la Coordinadora General, Coordinadora de ONG del Area de la Mujer

Lourdes Contreras, ex-Secretaria Ge-

- neral de la Coordinadora de ONG del Area de la Mujer (CONGAM)
- Raisa Crespo, Asistente de Programa, FNUAP, Santo Domingo
- Ochy Curiel, Coordinadora, Casa por la Identidad de la Mujer Afro, activista feminista
- Rosina de la Cruz Alvarado, abogada, miembro de la Comisión de Mujeres Asesoras del Senado
- Milagros Díaz, Diputada al Congreso Nacional, Partido Reformista Social Cristiano, PRSC
- Francisca Ferreiras, Directora de Educación, Centro de Orientación e Investigación Integral, COIN
- Alberto Fiallo, Director Ejecutivo, Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud, CERSS
- Sergía Galván, Asesora en Asuntos Internacionales. Dirección General de Promoción de la Mujer, DGPM. Activista feminista
- Victoria García, Presidenta. Asociación de Trabajadoras del Hogar
- Henry Garrido, Embajador, Sección de Derechos Humanos. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (CIPROM)
- Diosa Gómez, Departamento Jurídico. Oficina Nacional Convención de Lome IV (CIPROM)
- Fátima Guerrero, Asesora en Asuntos de Salud, Oficina de Coordinación Técnica, OCT
- Gladys Gutiérrez. Secretaria de Estado y Directora de la Dirección General de Promoción de la Mujer, DGPM
- Angela Hernández, Escritora. Feminista independiente
- Esther Hernández, Subdirectora del DIAPE. Dialogo Nacional.
- Fernando Hernández. Asociación Médica Dominicana, AMD
- María Hernández. Psicóloga, Destacamento de la Mujer de Villa Juana
- Carmen Imbert, abogada y comunicadora
- Antonio Isa Conde, Director, Comisión para la Reforma de la Empresa Pública
- Juan José Martínez, Embajador. Encargado de Asuntos Consulares de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (CIPROM)

- Milady Mata de Vergara**, Coordinadora del CIMS (Dominicana migrante, residente en Bélgica, miembro de la Asociación Dominicana-Benelux)
- Rafael Montero**, Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS)
- Irma Nicasio**, Subdirectora Técnica. Dirección General de Promoción de la Mujer (Programa Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM))
- Marina Orsini**, Encargada de Salud, Dirección General de Promoción de la Mujer (DGPM)
- Milagros Ortíz Bosch**, Senadora por el Distrito Nacional, Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
- María Paredes**, Presidenta. Asociación de Mujeres Dominicanas en España
- Sarah Paulino**, Diputada al Congreso Nacional, Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
- Magaly Pineda**, Directora del Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
- Hugo Pirela**, Oficial de Programas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santo Domingo
- Ana Pisano**, Directora de Educación y Punto Focal de Género, UNICEF, Santo Domingo
- Susy Pola**, abogada y miembro fundadora del Núcleo de Apoyo a la Mujer (NAM), Santiago
- Virgilio Rodríguez**, Director de Planificación, Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS)
- Estrella Rosa**, Encargada del Departamento Jurídico. Dirección General de Promoción de la Mujer
- Fausto Rosario**, Encargado de Relaciones Públicas. PROFAMILIA
- Santo Rosario**, Director, Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN)
- Elisa Sánchez**, Abogada, Asesora Legal de la Coordinadora de ONG del Área de la Mujer
- Giselle Scanlon**, Encargada del Departamento de Violencia de Género. Dirección General de Promoción de la Mujer

Tatjana Sikoska, Oficial de Asuntos Sociales, INSTRAW, Santo Domingo

Mayra Tavarez, Centro de Información, Migración y Salud (CIMS) del COIN

Minou Tavarez, Subsecretaria. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (CIPROM)

Eva María Urefia. Departamento de De-

portaciones. Dirección General de Migraciones (CIPROM)

Marina Urefia, Enfermera y Educadora en Salud del Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN). Miembra fundadora de MODEMU

Guadalupe Valdez, Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud, (CERSS)

## 2. Bibliografía consultada

Abzug, Bella and Mim Kelber

1993. *Women and Government: New Ways to Political Power*. Women USA Fund. New York.

The Alan Guttmacher Institute

1994. *Aborto Clandestino: Una realidad latinoamericana*. AGI. New York.

Ashworth, Georgina

1995. *Gender and Governance*. United Nations Development Fund Gender in Development Program. New York.

Asociación Nacional Pro-Bienestar de la Familia, Fondo de Población de las Naciones Unidas

1998. *Resumen del Programa de Acción de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo*. Santo Domingo.

Azize Vargas, Yamila (ed)

1996. *Tráfico de Mujeres para Prostitución, Trabajo Doméstico, y Matrimonio, América Latina y el Caribe*. [Encuentro Regional, República Dominicana, 11 & 12 Diciembre 1996]

Báez, Clara

1997. *Participación Laboral y Migración de las Mujeres Dominicanas en un Mundo Global*. Santo Domingo.

Banco Interamericano de Desarrollo

1996. *La Mujer en las Américas: Como Cerrar la Brecha Entre los Géneros*. BID. Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo

1997. Memorando al Comité de Programación: Perfil de Cooperación técnica para el proyecto "Apoyo a la preparación del Plan de Reforma y Modernización del Estado"

Barrig, Maruja

1997. *La Influencia en Políticas: Nuevos Retos Para el Feminismo y las Organizaciones de Mujeres*. [Seminario Taller Género e Incidencia en Políticas Públicas]. OXFAM. Santo Domingo.

Brea, Ramonina y Duarte, Isis

1998. *La Cultura Política de las Dominicanas: 1994-1997 (Respuestas de las Mujeres en las Encuestas DEMOS)*. [Resumen Ejecutivo] PROFAMILIA/USAID. Santo Domingo.

Caram, Paola

1997. *Aportes Internacionales para la Modernización del Estado*. Santo Domingo.

Center for Development and Population Activities

1996. *Gender Equity, Concepts and Tools for Development*. Center for Development and Population Activities. Washington, D.C.

Centro de Estudios de la Mujer y Servicio Nacional de la Mujer

1995. *Propuesta para un Sistema de Indicadores de Género*. Santiago de Chile.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

1991. *La Mujer en el Desarrollo del Caribe: Equidad de Género y Transformación Productiva*. [Quinta Conferencia Regional Sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe]. CEPAL. Curaçao.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

1994. *Las Mujeres en América Latina y el Caribe: Elementos de Diagnóstico y Propuestas*. [Sexta Conferen-

cia Regional Sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe]. CEPAL. Mar del Plata.

**Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.**

1997. *Séptima Conferencia Regional Sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.

**Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.**

1997. *Selección de Documentos y Publicaciones de la CEPAL Sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile.

**Comisión Presidencial Para la Reforma y Modernización del Estado.**

1997. *Legislación y Finanzas Municipales en la República Dominicana 1995-1997*. CPRME. Santo Domingo.

**Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado/Presidencia de la República.**

1998. *Un Año de Reforma y Moder-*

*nización del Estado Dominicano*. Informe de Gestión (Del 6 de Febrero de 1997 al 6 de Febrero de 1998). CPRME. Santo Domingo.

**Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado/Presidencia de la República.**

1998. *Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado Dominicano*. CPRME. Santo Domingo.

**CIPAF.**

(s/f.) *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer*. CIPAF. Santo Domingo.

**Cook, Rebecca J.**

1994. *La Salud de la Mujer y los Derechos Humanos*. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud

**Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Area de la Mujer.**

1994. *Memorias Quinquenio 1989-1994*. CONGAM. Santo Domingo.

**Dirección General de Promoción de la Mujer, Asociación Nacional Pro Bienestar de la Familia, UNFPA y UNICEF**

1997. *Contra la Violencia Intrafamiliar, Versión Explicada de la Ley 24-97*. DGPM. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer y UNICEF

1988. *Informe General [sobre el] Seminario Taller Situación Socio-económica y Jurídica de la Mujer Dominicana*. DGPM. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer, UNDP y UNFPA

1999. *Seminario Latinoamericano de Oficinas de la Mujer, Síntesis de Principales Resultados y Conclusiones*. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1996. *Memoria de la Dirección General de Promoción de la Mujer*. [Resumen Ejecutivo]. DGPM. Santo Domingo

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1997. *Memoria de la Dirección General de Promoción de la Mujer*. [Resumen Ejecutivo]. DGPM. Santo Domingo

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1998. *Memoria de la Dirección Ge-*

*neral de Promoción de la Mujer*. DGPM. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1997. *Plan de Acción de Corto, Mediano, y Largo Plazo*. DGPM. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1999. *Plan de la Dirección General de Promoción de la mujer (DGPM) 1999-2001: Matriz Global*. DGPM. Santo Domingo.

Dirección General de Promoción de la Mujer –DGPM

1999. *Plan Estratégico del Área de No Violencia de la DGPM, Trienio 1999-2001*. DGPM. Santo Domingo.

Federación Internacional de Planificación de la Familia

1995. *Carta de IPPF de Derechos Sexuales y Reproductivos*.

Federación Internacional de Planificación de la Familia

1996. *Vision Año 2000: Después de El Cairo y Beijing: Impulso para avanzar*.

Centro De Apoyo Aquelarre.

(s/f) *Contra la Mujer, "Convención de Belém Do Pará."* ...Entre Debe-

*res, Derechos y Esperanzas.* Centro De Apoyo Aquelarre. Santo Domingo.

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD

1999. *Marco Para La Cooperación al País (MPC) 1992-1997 y 1997-2001.* PNUD. Santo Domingo.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF

1996. *Situación de Niñas y Mujeres en Latinoamérica y el Caribe.* UNICEF.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF

1999. *Estado Mundial de la Infancia 1999: Educación.* UNICEF.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Oficina Nacional de Planificación

1997. *En Defensa de la Vida de la Niñez y de la Mujer, 1997-2000.* Santo Domingo.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Oficina Nacional de Planificación

1997. *Situation Analysis of Women and Children in the Dominican Republic-1995.* UNICEF. Santo Domingo.

Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

1995. *Cuánto Cuesta la Pobreza de las Mujeres: Una Perspectiva de América Latina y el Caribe*

Fondo de Población de las Naciones Unidas -FNUAP

1998. *Experiencias de Colaboración Entre las Organizaciones Gubernamentales y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en el Area de la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos en América Latina*

Fondo de Población de las Naciones Unidas -FNUAP

1998. *La Contribución de las ONG a la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos en América Latina: Recomendaciones de la Sociedad Civil Para Mejorar el Seguimiento de los Acuerdos de El Cairo y Beijing.*

Guzmán, Virginia (ed)

1995. *Foro de ONG Sobre la Mujer: El Estado y el Movimiento de Mujeres: Retos y Posibilidades.* Coordinadora Regional de ONG de América Latina y el Caribe. Lima.

Hedman, Birgitta, Francesca Perucci y Pehr Sundstrom

1996. *Engendering Statistics: A Tool for Change*. Statistics, Sweden. Estocolmo.

International Organization for Migration, Migration Information Programme  
1996. *Trafficking in Women From the Dominican Republic For Sexual Exploitation*.

Kardam, Nuket, y Yakin Erturk  
(s/f) *Expanding Gender Accountability? Women's Organizations and the State in Turkey*. Monterey Institute of International Studies & United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women.

Kardam, Nuket  
1998. *The Impact of the International Women's Regime (On) Women's Empowerment*. United Nations' International Research and Training Institute for the Advancement of Women.

Largo, Eliana (ed)  
1998. *Género en el Estado, El Estado del Género*. Ediciones de las Mujeres N° 27. Isis Internacional Santiago de Chile.

León, Magdalena

1994. *Mujeres y Participación Política: Avances y desafíos en América Latina*. TM Editores. Bogotá

Lipovetsky, Gilles

1993. *Espacio Privado y Espacio Público en la Era Posmoderna*. Sociológica, Año 8, N° 22. Mayo-Agosto

Mauleón, Cecilia (ed)

1998. *Encuentros, (Des)Encuentros y Búsquedas: El Movimiento Feminista en América Latina*. Ediciones Flora Tristán. Lima

Ministerio de Asuntos Sociales: Instituto de la Mujer; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

1993. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: República Dominicana*. FLACSO. Santiago de Chile.

Ministerio de Asuntos Sociales: Instituto de la Mujer; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

1995. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Tomo Comparativo*. FLACSO. Santiago de Chile.

Montaño, Sonia

1999. *La Institucionalización del Enfoque de Género en las Políticas Públicas. Condicionantes y Poten-*

*cialidades desde el Estado*. Seminario Latinoamericano de Oficinas de la Mujer en Santo Domingo, República Dominicana.

Mujer en la Salud y el Desarrollo (PWD), División de Promoción y Protección de la Salud (HPP)

1993. *Promoción de la Salud: Mejoramiento del Estado de Salud de la Mujer y Promoción de la Equidad*. OPS/OMS. Washington D.C.

Naciones Unidas

1985. *Estrategias de Nairobi Orientadas Hacia el Futuro para el Adelanto de la Mujer*.

Naciones Unidas

1995. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer*. ONU.

Naciones Unidas

1996. *Declaración y Programa de Acción de Copenhague: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. ONU.

Nijeholt, Geertje, (ed)

1991. *Towards Women's Strategies for the 1990s*. Institute of Social Studies.

Oficina de Seguimiento de las Cum-

bres, Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia y Fondo de Población de las Naciones Unidas

1998. *Informe de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*. Santo Domingo.

Organización Panamericana de la Salud

1998. *La Salud en las Américas*. Vol I

OXFAM, CIPAF

1999. *Apuntes Acerca de los Códigos de Conducta en las Empresas Transnacionales*. CIPAF/OXFAM. Santo Domingo.

Oxxal, Zoe y Sally Baden

1997. *Gender and Empowerment: Definitions and Implications for Policy*. Bridge.

Partido de la Liberación Dominicana, Fuerza Nacional Progresista y Frente Patriótico

1996. *Programa de Gobierno*. PLD. Santo Domingo.

Partido de la Liberación Dominicana

1996. *Programa de Gobierno Para la Familia y la Mujer 1996-2000*. PLD. Santo Domingo.

Partido Revolucionario Dominicano.

1994. *Gobierno Compartido: Pro-*

*puestas Básicas 94-98*. PRD. Santo Domingo.

Peña Gómez, José Francisco

1996. *Primero la Gente: Programa del Gobierno Compartido*. Acuerdo de Santo Domingo. Santo Domingo.

Peynado, Jacinto

1995. *Dominicanos al 2000: Un Programa para el Futuro de la Nación Dominicana*. Partido Reformista Social Cristiano, PRSC. Santo Domingo.

Pina Toribio, César (compilador)

1996. *Gaceta Oficial, Número 9935 (contiene el Decreto 484-96 que crea la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado)*. Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Santo Domingo.

Quiterio, Gisela

1995. *Nuevos Saberes, Los Mismos Roles, Nuevas Responsabilidades: Perfil de las Mujeres Dominicanas*. CIPAF. Santo Domingo.

Razavi, Shahra y Carol Miller

1995. *Gender Mainstreaming, A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues*. UN Re-

search Institute for Social Development. Ginebra.

Secretaría de la Presidencia; Secretariado Técnico de la Presidencia y Dirección General de Promoción de la Mujer

1994. *Informe Nacional [de la] República Dominicana, IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer "Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz."* Santo Domingo.

Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social y Organización Panamericana de la Salud

1994. *La Situación de Salud de República Dominicana*. SESPAS/OPS. Santo Domingo.

Secretariado Técnico de la Presidencia y Dirección General de Promoción de la Mujer

1994. *IV Conferencia de las Naciones Unidas Sobre la Mujer: "Acción Para la Igualdad, el Desarrollo, y la Paz," Informe Nacional*. Santo Domingo.

Shuqair, Nur y Luciano, Dinsy

1999. *Género, Reforma y Legislación de Salud en Centroamérica*. Serie de Informes Técnicos N° 66. Organización Panamericana de la Salud.

---

United Nations Fund for Women

1991. *The Challenge of the Decade of the Nineties: The Restructuring of Productivity with Gender Equity in Latin America*. UNIFEM. New York.

United Nations Fund for Women

1995. *Regional Program of Action for the Women of Latin America and the Caribbean, 1995-2000*. UNIFEM. New York.





El libro *El Género en la Agenda Pública Dominicana: Estudios de caso y análisis comparativo* presenta los resultados del estudio realizado por el Centro de Estudios de Género (INTEC) en el marco del Proyecto Internacional de Investigación "La Incorporación de la Perspectiva de Género en la Agenda Pública", patrocinado por Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

Aplicando técnicas cualitativas, se examinan iniciativas de acción política desarrolladas por el movimiento de mujeres en los años 90, analizando las dinámicas de inserción del enfoque de género en las políticas públicas; las características y comportamientos de los actores relevantes; y el rol de los factores sociales y contextuales que incidieron en estos procesos. Partiendo de tres grandes temas (violencia de género, salud/derechos reproductivos y tráfico de mujeres para explotación sexual), se analiza cómo han interactuado en el país las iniciativas del movimiento de mujeres, las instancias estatales y los factores internacionales en diversos momentos y escenarios, identificando elementos que han facilitado u obstaculizado la adopción de políticas género-sensitivas.

