

Temas y desafíos de la igualdad entre los géneros. El liderazgo de las Naciones Unidas

Resumen:

En este artículo se analiza la visión y los compromisos declarados de ONU Mujeres, sus áreas prioritarias de programas y los progresos logrados hasta la fecha, y se hace un repaso de algunos de los desafíos en materia de igualdad de género que tendrá que atender ONU Mujeres en el futuro inmediato, incluyendo los señalados en la reciente Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Las cinco áreas en las que ONU Mujeres tendrá una función de líder continuarán el trabajo de UNIFEM, a saber: aumentar la autonomía económica de las mujeres, incluyendo el acceso al empleo, a los bienes y a los medios de vida; eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, tanto en áreas en conflicto como en las que no los hay; incluir a las mujeres en todos los aspectos de la agenda de paz y de seguridad: hacer que la igualdad de género sea esencial en la planificación y los presupuestos nacionales del desarrollo; y mejorar la voz, la participación y el liderazgo político de las mujeres. Otro desafío generalizado es la necesidad de hacer frente a la desigualdad creciente que ha acompañado a la globalización, tanto dentro de los países y de las regiones como entre ellos. ONU Mujeres, en el proceso de evaluar el progreso en materia de la dimensión de género ha destacado el problema del suministro de servicios y como las desigualdades en el acceso a los servicios públicos por parte de los diferentes grupos de mujeres y entre los hombres y las mujeres, están deteniendo el progreso, especialmente en lo relativo a la salud y a la educación.

Palabras clave:

igualdad de género, compromisos, Naciones Unidas, Objetivos Desarrollo del Milenio, autonomía económica de las mujeres, participación política, violencia de género, agenda de paz y seguridad, desarrollo, acceso a los servicios, salud, educación

Abstract:

This article presents the UN Women's vision and commitments, its focus areas and the progress achieved to the date, it also provides an overview of the main gender equality challenges that the organization will have to face in the short term, including those recently mentioned for 2015 at the MDGs Summit. The five focus areas where UN Women will take the leadership will build on UNIFEM's work: to increase women's economical empowerment, including access to employment, goods and means of life; to end violence against women and girls, whether in conflict areas or not; to involve women in every aspect of the peace and security agenda; to ensure that gender equality is central to national development planning and budgeting, and to promote women's voice, participation and leadership in politics. Another major challenge is how to face the increasing inequalities resulting from globalization, within and between countries and regions. In the process of evaluating gender inequalities, UN Women has underlined the problem of services' delivery and inequalities in access to public services for different groups of women and between men and women, which are ultimately hindering progress in particular in terms of health and education.

Key words:

gender equality, commitments, United Nations, Millennium Development Goals, economical empowerment of women, political participation, gender based violence, peace and security agenda, development, access to services, health, education

Temas y desafíos de la igualdad entre los géneros. El liderazgo de las Naciones Unidas

La segunda década del milenio presenta un momento de gran expectativa para la igualdad entre los géneros y los derechos de las mujeres. En julio de 2010, la Asamblea General de la ONU estableció una nueva entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), la cual está dirigida por la secretaria general adjunta Michelle Bachelet, la muy respetada ex presidenta de Chile. Esta nueva organización, que fue formalmente inaugurada el 24 de febrero de 2011, reúne a cuatro entidades distintas que trabajaban para la igualdad de género, cada una establecida en un momento diferente para atender lo que se consideraba una importante brecha institucional en el esfuerzo por eliminar la discriminación entre los géneros y la desigualdad en todo el mundo, pero todas limitadas por una autoridad insuficiente y por la escasez de recursos para llevar ade-

lante la agenda de la igualdad entre los géneros en un sistema complicado y jerárquico como es el de la ONU.

La consolidación de estas entidades en una organización mucho más grande, con una dirección al más alto nivel de la ONU y con el nombramiento de una líder prominente en materia de derechos humanos y de igualdad entre los géneros, ha alentado a los defensores de los derechos de las mujeres en todo el mundo. La histórica resolución de la Asamblea General, de 2 de Julio 2010, da muestras de un reconocimiento al que se aspiraba desde hace mucho tiempo: que el logro de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres sea considerado igual a otros temas mundiales urgentes como la eliminación de la pobreza y el hambre, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y garantizar la sostenibilidad medioambiental.

Es importante destacar que la resolución de la Asamblea General no hubiera sido posible sin el decidido apoyo y el compromiso de las organizaciones de derechos de las mujeres, y sin la inclusión de una recomendación de aumentar la autoridad, los recursos y la capacidad de trabajo de la ONU en materia de igualdad de género, contenida en el informe de 2006 del secretario general sobre la Reforma de la ONU¹. Reconociendo la necesidad de contar con un compromiso continuo de la sociedad civil, muchos de estos grupos se unieron en la campaña para la reforma de la estructura de la igualdad entre los géneros (GEAR, por sus siglas en inglés). Estos grupos tienen la determinación de seguir luchando, y declaran: “Tenemos muchas expectativas respecto a esta nueva entidad; los grupos de mujeres y otras organizaciones de justicia social, derechos humanos y desarrollo, que tuvieron un papel esencial en este esfuerzo, deben ahora hacer lo posible por garantizar que esta nueva entidad tenga los recursos humanos y financieros necesarios para tener éxito”.

El establecimiento de ONU Mujeres muestra el compromiso de atender las desigualdades de género en momentos en que los desafíos son desalentadores. Las desigualdades de todo tipo se han visto exacerbadas por la crisis económica y financiera mundial, y amenazan con socavar los progresos logrados respecto a reducir la pobreza y aumentar el bienestar

en los países, tanto desarrollados como en desarrollo. El nombramiento de la presidenta Bachelet, cuyo apoyo a la autonomía económica de las mujeres en Chile es reconocido en todo el mundo, envía un mensaje a los gobiernos y a la sociedad civil de que la ONU trata estos desafíos muy seriamente.

Al hacer de esta entidad una realidad, los Estados miembros de la ONU también reconocieron que mientras se han hecho considerables progresos en lo relativo a los marcos normativos necesarios para hacer avanzar la igualdad entre los géneros, la implementación ha quedado relegada. En calidad de directora ejecutiva de UNIFEM desde mediados de 2008, yo también mantuve que para acelerar la implementación era necesario que la ONU estableciera una organización con el mandato y la autoridad de exigir una mayor rendición de cuentas en los compromisos para con las mujeres tanto en el ámbito nacional como mundial.

Por lo tanto, en este artículo analizaré la visión y los compromisos declarados de ONU Mujeres, incluyendo sus áreas prioritarias de programas y los progresos logrados hasta la fecha, y haré el repaso de algunos de los desafíos en materia de igualdad de género y de derechos de las mujeres que tendrá que atender ONU Mujeres, incluyendo los mencionados en la reciente Cumbre de los ODM 2010 en la que se evaluó el progreso realizado en los últimos diez años para alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Si queremos poner estos logros y estos desafíos en un contexto apropiado tenemos que adoptar una visión más amplia, que tenga sus orígenes en la primera conferencia mundial sobre la mujer de hace más de 30 años, que se celebró en la ciudad de México. Todo comenzó con la intención de marcar el inicio de un año dedicado a la igualdad de género, pero ese año pronto se convirtió en una década cuando los participantes se dieron cuenta de que los desafíos necesitarían mucho más que un solo año de atención. También reconocieron la necesidad de una rama institucional de apoyo dentro de las Naciones Unidas, que complementase la división de las mujeres dentro de la Secretaría e hiciese oír en la ONU las voces de las activistas de los derechos de las mujeres. Eso llevó a la creación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), del Instituto de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), con sede en la República Dominicana, de la División para el Avance de las Mujeres (DAW), y de la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI).

El objetivo de establecer esas diversas entidades era el de combinar las capacidades para defender las normas y los estándares internacionales en materia de igualdad de género de las Naciones Unidas con la capacidad de apoyar la defensa y la programación de los defensores de la igualdad de género y

de las organizaciones de mujeres en las comunidades y en los países en desarrollo. Sin embargo, en los siguientes treinta años, las cuatro entidades padecieron constantemente de escasez de recursos y de falta de posición y de autoridad para priorizar la igualdad de género en las actividades y en los programas del sistema de la ONU.

Por lo tanto, la creación de ONU Mujeres se da en un momento en que hay una frustración creciente con la lentitud del cambio en materia de igualdad entre los géneros y de muchas expectativas sobre lo que este nuevo organismo puede conseguir. En una alocución ante la Junta Ejecutiva del mes de enero 2011, la secretaria general adjunta Bachelet enfatizó el hecho de que para colmarlas, ONU Mujeres establecería una serie de alianzas con otros organismos de la ONU, con los gobiernos, con la sociedad civil, con el sector privado y con los medios de comunicación, entre otros. Asimismo destacó que por un lado habrá áreas en las que los socios puedan esperar que ONU Mujeres esté a la cabeza, haciendo que los principales involucrados estén de acuerdo sobre una estrategia para lograr el cambio y acelerar los progresos en la igualdad de género, así como sobre las acciones para implementarla. Por otro lado, habrá también otras áreas en las que la organización establecerá alianzas con los que ya están efectuando un trabajo excelente, haciendo hincapié en las dimensiones de género que

pudieran haber sido olvidadas. Además, habrá otras áreas aún en las que se tratará de aportar una mayor coherencia en el sistema de la ONU, cumpliendo con su nuevo mandato.

Entre las áreas en las que ONU Mujeres apoyará el trabajo de otros están los temas fundamentales emergentes, incluyendo el impacto del cambio climático y de la degradación del medio ambiente, y las medidas para corregirlos, en especial las finanzas del clima y el impacto de las crisis sistémicas económica y financiera sobre todos los países, incluyendo aquéllos que tienen menos posibilidades de sobreponerse a ellas. En éstas y en otras áreas, ONU Mujeres tratará de establecer alianzas fuertes, poniendo el acento sobre las dimensiones de género de estos problemas, para que no queden relegadas.

Las cinco áreas en las que ONU Mujeres tendrá una función de líder se apoyarán y continuarán el trabajo de UNIFEM, a saber: aumentar la autonomía económica de las mujeres, incluyendo el acceso al empleo, a los bienes y a los medios de vida; eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, tanto en áreas en conflicto como en las que no los hay; incluir a las mujeres en todos los aspectos de la agenda de paz y de seguridad: hacer que la igualdad de género sea esencial en la planificación y los presupuestos nacionales del desarrollo; y mejorar la voz, la participación y el liderazgo político de las mujeres.

I. Autonomía económica de las mujeres

Mientras se sigue sintiendo el impacto de la peor crisis económica de los últimos cuarenta años, uno de los desafíos más urgentes es el de atender la pobreza crónica y la inseguridad de las que son víctimas la mayoría de las mujeres del mundo. La crisis económica ha creado dificultades no sólo en materia de recursos para el desarrollo nacional sino también de aquéllos destinados a las políticas para hacerlo inclusivo. A medida que los gobiernos tratan de reducir los gastos públicos para contrarrestar los déficit en aumento, muchos de los recortes afectarán a los servicios sociales, tales como la educación y la salud, lo que a su vez amenazará con revertir lo logrado en materia de igualdad de género, no sólo porque los servicios serán más limitados y más caros, sino también porque los recortes aumentarán el trabajo no remunerado de las mujeres en lo que se llama la “economía de los cuidados”, que se basa en la creencia incorrecta de que las mujeres se dedican por naturaleza a los cuidados de la familia y de que tienen el tiempo y la capacidad de darlos.

Al mismo tiempo, es en estos sectores en los que se concentran los empleos de las mujeres, lo que incrementa la pérdida de empleos destinados a las mujeres. La razón detrás de las políticas presupone que si los

gobiernos reducen los gastos en los servicios públicos y dan subsidios a las iniciativas del sector privado, éste lo reemplazará creando empleo tanto para los hombres como para las mujeres. Ello supone que habrá una demanda continua de los consumidores a pesar de la pérdida de ingresos de la familia y de la imposición de nuevos gastos, y también que la principal fuente de los ingresos de la familia está en el trabajo de los hombres, mientras que lo que ganan las mujeres es secundario. Las respuestas políticas a la crisis económica perpetúan, en muchos casos, todas estas creencias antiguas y sin valor, lo que a su vez pone a las mujeres en una desventaja desproporcionada.

ONU Mujeres ha anunciado su intención de trabajar estrechamente con los gobiernos y con los socios multilaterales para atender los desafíos de la política macroeconómica como manera de apoyar la autonomía económica de las mujeres, la creación de oportunidades de trabajos dignos y de acumulación de bienes, la protección social universal y la extensión de las protecciones laborales a las trabajadoras tanto informales como formales, especialmente a las trabajadoras migrantes. Es necesario reunir a los socios de todo el sistema para establecer una estrategia coordinada que haga avanzar las oportunidades económicas y los derechos de las mujeres, incluso a través de la expansión de la política fiscal.

II. Eliminación de la violencia contra las mujeres

Otro desafío urgente es el de reunir a las personas influyentes en todos los sectores del gobierno, la sociedad civil, las corporaciones, y a los líderes religiosos y comunitarios, para dar los pasos necesarios para eliminar la persistente calamidad de la violencia contra las mujeres y las niñas. Los líderes mundiales se reunieron con el fin de identificar estrategias probadas para hacer avanzar el logro de los ODM para 2015, lo cual es fundamental para la agenda de la igualdad de género, y se constató que uno de los obstáculos más serios es la persistencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en la casa, en la calle, en las escuelas, en los lugares de trabajo, y en los campamentos de refugiados y de desplazados.

Este imperativo, que fuera una vez un asunto privado, está ahora en el centro de los planes públicos. La campaña del secretario general de la ONU, *Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres*, muestra el compromiso de la ONU al más alto nivel para terminar con este azote, exigiendo a los países que implementen eficazmente medidas concretas antes de 2015. Los recursos del Fondo Fiduciario de la ONU para eliminar la violencia contra la mujer, que es un mecanismo de financiamiento de múltiples donantes, se han multiplicado casi por diez en los últimos siete años. Michelle Bachelet, hablando en Brasilia ante la

Conferencia Regional 2010 sobre las Mujeres de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), insistió que el Estado no puede ser neutral, e instó a una mayor “voluntad política” para implementar los compromisos, especialmente en temas relativos a la violencia de género.

La Cumbre de los ODM también mostró un deseo renovado de atender el tema de la impunidad. El documento de resultado compromete a los Estados miembros a prevenir y a luchar contra todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, a garantizar que las mujeres tengan acceso a la justicia y a la protección, y a que todos los culpables de actos de violencia sean debidamente investigados, juzgados y castigados como forma de erradicar la impunidad.

Uno de los primeros proyectos que contó con el apoyo del Fondo Fiduciario inspiró un programa pionero en América Latina para hacer que las ciudades sean más seguras y estén libres de acoso y violencia sexual. En la actualidad, el programa de las *Ciudades Seguras* se está expandiendo por el mundo, introduciendo iniciativas municipales para catalizar la atención de las políticas y las respuestas innovadoras con el fin de atender este asunto en ámbitos tales como el transporte público, los barrios con alto índice de criminalidad o los mercados al aire libre. El objetivo es crear un modelo que pueda ser adoptado en todo el mundo por las autoridades locales y los responsables de la

toma de decisiones, para que el acoso y la violencia sexual en los espacios públicos no se acepte ya más como un aspecto “normal” de la experiencia de las mujeres en las ciudades.

Otra inquietud es la violencia sexual contra las niñas y las jóvenes. Hasta tres de cada diez mujeres dicen haber sido forzadas a una primera experiencia sexual, y hasta el 45 por ciento de las niñas dicen haber tenido menos de 15 años cuando fueron forzadas a tener su primera experiencia sexual. Es vital trabajar con los adolescentes de ambos sexos de modo de inculcar la tolerancia cero en materia de violencia de género. Esto incluye el hacer que los jóvenes sean paladines del cambio en las escuelas, y a través de los entretenimientos populares y de los medios de comunicación destinados a los jóvenes.

En última instancia, eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas también requiere que los hombres de todas las edades estén en su contra, tanto públicamente como en su vida privada. Para ello, y apoyando la campaña del secretario general de la ONU *Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres*, ONU Mujeres está comprometida con la ampliación de las alianzas con los grupos de hombres y las redes de jóvenes, y con la intensificación de sus esfuerzos de promoción y de movilización social, en particular a través de *Di NO a la violencia contra las mujeres*, que es una plataforma virtual de promoción y acción de personas, gobiernos y de la sociedad civil para erradicar la violencia de género.

III. Apoyo a la plena participación de las mujeres en la agenda de paz y de seguridad

El alcance y la severidad de la violencia contra las mujeres y las niñas son especialmente alarmantes en las áreas en conflicto. Además del uso generalizado de la violación en los conflictos armados como estrategia para humillar y desmoralizar a los soldados enemigos y destruir a comunidades enteras, el impacto sobre la educación –que es básica para alcanzar otros objetivos de desarrollo– ha sido documentado en el último informe de la UNESCO, *Educación para todos*². En Sudán del Sur, país que ha sido víctima de conflictos durante décadas y que sólo recientemente accedió a la independencia del Norte, una niña tiene más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto que de completar la educación primaria. En Afganistán, los talibanes han bombardeado las escuelas de niñas, envenenado sus fuentes de agua e instalado explosivos improvisados en las rutas utilizadas por las alumnas que asisten a la escuela. En la República Democrática del Congo, el miedo a la violencia sexual impide a una cantidad enorme de niñas asistir a las escuelas y acceder a la educación. El año pasado, muchos estudiantes fueron violados cuando volvían a sus casas de los exámenes de secundaria.

Desde comienzos de la década de 1990, UNIFEM, que ahora forma parte de ONU Muje-

res, apoyó los esfuerzos de los grupos de derechos de las mujeres para destacar el impacto que tienen los conflictos sobre las mujeres e influenciar el proceso de consolidación de la paz y de reconstrucción, comenzando por Rwanda y Burundi. En el año 2000, varios organismos de la ONU ayudaron a las mujeres de zonas de conflicto para testificar ante el Consejo de Seguridad de la ONU, un evento que se dio por primera vez y que llevó a la adopción de una histórica Resolución del Consejo de Seguridad –la 1325– sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Hace dos años, el Consejo de Seguridad adoptó tres Resoluciones más con el propósito de mejorar la implementación de la Resolución 1325. Estas son las Resoluciones 1820, 1888 y 1889 que establecen medidas concretas para hacer frente a la violencia sexual en los conflictos, incluyendo a través del nombramiento de un Representante Especial del secretario general encargado de la verificación de esas medidas en las áreas en conflicto en todo el mundo.

ONU Mujeres ahora tiene la posición y la autoridad para coordinar el trabajo de todo el sistema de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y de hacerlo más responsable. Por ejemplo, después de una serie de consultas con expertos, ONU Mujeres lidera ahora un esfuerzo entre los organismos para establecer una lista de indicadores que respalden los informes personales y permitan a los defensores de los derechos de las mujeres exigir una

mayor responsabilidad por parte de todos. Los indicadores, que fueron presentados al Consejo de Seguridad el año pasado, serán la base de una acción y de una inversión más centrada, e incluirán temas tales como la participación de las mujeres en la evaluación de las necesidades y en los procesos de establecimiento de paz, la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas, y la existencia y el uso de medidas para prevenir dicha violencia.

Como miembro de los equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT), ONU Mujeres también podrá tener una función importante a la hora de garantizar que los compromisos con el empoderamiento y los derechos de las mujeres se integren plenamente en los planes, presupuestos y datos nacionales de desarrollo. Trabajando con los UNCT y con los demás socios del desarrollo, ONU Mujeres aumentará su capacidad de apoyar los planes, los presupuestos y las estadísticas en base a los hechos, lo que reforzará la inversión y los resultados obtenidos por el PNUD, UNIFEM y por una serie de donantes multilaterales de apoyo a los países con el fin de formular y calcular el costo de los planes de igualdad de género, los presupuestos sensibles a los asuntos de género, generar y utilizar datos desglosados por sexo y las dimensiones de género de la eficacia de la ayuda. La mayor presencia y capacidad que se espera de ONU Mujeres querrá decir que los países podrán depender de ONU Mujeres y de los UNCT para apoyar el proceso de información dentro del marco de la

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y crear capacidades nacionales para hacer avanzar la implementación de dicha Convención.

IV. Las mujeres en la cúpula política

Las mujeres han de estar presentes en las posiciones de decisión y de poder. Hacer avanzar la igualdad de género implica tener serias estructuras de poder. En reconocimiento de este hecho, la Plataforma de Beijing establece que los gobiernos, los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado, con el apoyo de la comunidad internacional, tiene que dar pasos positivos para crear una “masa crítica” de líderes mujeres, y que los gobiernos deben tomar medidas para garantizar el acceso equitativo de las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y de toma de decisiones.

La CEDAW va incluso más lejos y apoya la adopción de medidas especiales temporales, como las cuotas, para acelerar la igualdad entre hombres y mujeres, medidas que se eliminarán cuando los objetivos de igualdad de oportunidades y de tratamiento se hayan alcanzado. Esas medidas pueden verse reforzadas por medidas adicionales, como las de apoyo y capacitación de las mujeres para aspirar a puestos políticos y llevar a cabo campañas políticas exitosas.

En 1997, el Consejo Económico y Social estableció que el 30 por ciento era la “masa crítica” de mujeres en puestos de toma de decisiones necesaria para cambiar las relaciones de poder y hacer avanzar las condiciones de las mujeres. El Objetivo 3 de los ODM incluye la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios como indicador del progreso de las mujeres en la toma de decisiones políticas. Esa participación ha ido creciendo lentamente desde 1995, y ahora alcanza el 19,2 por ciento en promedio. A este ritmo, y como se indicó en el informe *Progresos de las mujeres en el mundo 2008/2009*, llevará a los países en desarrollo por lo menos veinte años y a los demás países cerca de cuarenta años alcanzar una paridad de entre el 40 y el 60 por ciento³.

En todo el mundo hay actualmente 18 mujeres jefas de Estado, incluyendo tres en América Latina y una en el Caribe. Además, las mujeres ocupan sólo el 16 por ciento de los puestos ministeriales del mundo, de los cuales sólo el 19 por ciento son en las finanzas y el comercio, mientras que el 35 por ciento se encuentran en los sectores sociales.

La medida que se utiliza para evaluar la participación política femenina es la participación de las mujeres en los escaños parlamentarios que, como hemos dicho, ha aumentado lentamente desde 1995 y ahora alcanza en promedio el 19,2 por ciento en el mundo. En noviembre de 2010, las mujeres habían alcanzado o superado el 30 por ciento en 27 países,

incluyendo seis en América Latina⁴. Rwanda está a la cabeza de la lista, con un 56 por ciento de mujeres parlamentarias en septiembre de 2008. En América Latina, Cuba tiene el porcentaje más alto de mujeres en el parlamento (43 por ciento), seguida de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guyana y Bolivia.

El hecho de que los países con mayor representación política femenina provengan de un amplio espectro del desarrollo económico indica que, contrariamente a lo alcanzado en la educación y en el empleo, los logros en la participación política no dependen de factores económicos y se pueden conseguir con el compromiso de los líderes políticos. De hecho, lo que distingue a los países que han alcanzado ese nivel es que, por lo menos 24 de ellos han adoptado alguna forma de cuota o de medida de acción positiva, lo que es un factor crucial para aumentar la representación política de las mujeres.

Cecilia López Montañón, miembro del Senado de Colombia, comentó con ocasión de la presentación del informe *Progresos de las mujeres en el mundo 2008/2009*, que el aumento en la representación política de las mujeres tiene que originarse en la concienciación por parte de las mujeres de que tienen que alcanzar el poder más que simplemente cabildear por el cambio. “Tenemos que convencer a las mujeres de que el único modo de lograr un cambio real es dejando de quejarse y pasar a tener poder”, dijo. “Es una lucha monumental porque los hombres han tenido el control del poder durante siglos”.

V. Es necesario tener una mayor responsabilidad

La necesidad de tener una mayor responsabilidad en relación con los compromisos con los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros –de parte de los gobiernos, de la sociedad civil, del sector privado y de la propia ONU– cubre todas las áreas principales en las que trabaja ONU Mujeres. El concepto de responsabilidad se basa en los marcos del desarrollo y de los derechos humanos y requiere que se tomen medidas en varios frentes. Las instituciones deben pues operar de manera imparcial, las mujeres deben tener la misma voz en todas las decisiones que afectan sus vidas, los compromisos deben estar respaldados por un financiamiento apropiado, y tiene que haber un entorno donde las mujeres puedan sacar partido de su capacidad de alcanzar un cambio más amplio.

Es evidente que aún hay mucho por hacer para alcanzar esas metas. Entre los obstáculos institucionales para aumentar la responsabilidad con relación a los compromisos con la igualdad de género están los que presentan los sistemas de justicia. Las dificultades a las que las mujeres siguen enfrentándose para acceder a la justicia se estudian en el último volumen de *Progreso de las mujeres en el mundo* 2011 publicado en mayo. Iniciado por UNIFEM en el año 2000 y adoptado por ONU Mujeres, este informe bienal

estudia la condición de las mujeres en todo el mundo, tanto en términos de las últimas estadísticas de la ONU sobre indicadores acordados como en análisis detallados de un tema fundamental.

El informe de 2011 señala que, si bien en el último siglo los países han ampliado considerablemente los derechos legales de las mujeres, para la mayoría de las mujeres del mundo los derechos que existen sobre el papel no se traducen en igualdad y justicia. Este informe muestra además que en los países ricos y pobres por igual, las instituciones de justicia –la policía, los tribunales y el sistema judicial– no son favorables a las mujeres. A pesar de existir garantías legales y constitucionales, las lagunas en los marcos legislativos, el mal cumplimiento y las serias fallas en la implementación significan que esas garantías tienen poco impacto sobre el vivir cotidiano de las mujeres.

Si bien se considera que la ley se aplica en general por igual a todos en la sociedad, en muchos países la legislación se ha desarrollado, a lo largo de la historia, paralelamente al sistema económico y político dominante y, como tal, refleja los intereses de aquéllos que controlan los recursos. Dado que en la mayoría de los casos éstos son hombres, las mujeres llevan las de perder. Además, el informe señala que las dos áreas en las que los derechos de las mujeres están quizás peor protegidos son los derechos corporales de las

mujeres, sus derechos de vivir libres de violencia, de tomar decisiones relativas a su sexualidad incluyendo sobre el casamiento, el divorcio y la reproducción, y su derecho a la autonomía económica, incluyendo el acceso equitativo al trabajo digno, así como los derechos a la hora de heredar y controlar la tierra y otros recursos productivos.

Históricamente los gobiernos han estado más dispuestos a garantizar los derechos civiles y políticos como el derecho al voto, que los derechos económicos y sociales como el derecho a una vivienda adecuada; esto ha hecho más difícil a las mujeres del mundo el exigir sus derechos fundamentales. Recientemente, una serie de países han incorporado el principio de igualdad sustantiva en sus Constituciones como modo de hacer de los derechos sociales y económicos asuntos por los que el gobierno tendrá que rendir cuentas.

El deber que tienen los gobiernos de responsabilizarse por el impacto que la ley tenga sobre las mujeres los obliga a estudiar cómo las personas acceden a la ley. Las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de utilizar el sistema judicial para exigir sus derechos legales debido a la pobreza, la falta de educación y de conciencia legal, y la menor autonomía y poder de decisión. Por lo tanto, las leyes deben incluir provisiones para implementar, con un mandato claro, mecanismos internos de rendición de cuentas y un financiamiento adecuado.

VI. La desigualdad aumenta, no disminuye

Otro desafío generalizado es la necesidad de hacer frente a la desigualdad creciente que ha acompañado a la globalización, tanto dentro de los países y de las regiones como entre ellos. Si bien los gobiernos eran reacios a hacer frente a este problema durante la Cumbre de los ODM de 2010, las consecuencias se hicieron evidentes en los informes de muchos de los organismos especializados, incluyendo el de ONU Mujeres, el del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y especialmente el del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

ONU Mujeres, en el proceso de evaluar el progreso en materia de la dimensión de género de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destacó los problemas del suministro de servicios, y concluyó que las desigualdades en el acceso a los servicios públicos por parte de los diferentes grupos de mujeres y entre los hombres y las mujeres, están deteniendo el progreso en materia de ODM, especialmente en lo relativo a la salud y a la educación. En general, las mujeres y las niñas pobres y rurales, en particular las de minorías étnicas o de grupos indígenas que dependen de manera especial en los servicios públicos, quedan relegadas⁵.

Esto resulta aún más claro en lo referente a la educación y a la alfabetización. El *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010* del secretario general estudió los datos desglosados por sexo, la localidad y el quintil de los ingresos e indicó que las niñas que viven en áreas rurales tienen menos probabilidades de asistir a la escuela que las que viven en medios urbanos, y que la brecha entre el medio rural y el urbano es mayor para las niñas que para los niños. Más sorprendente aún es la diferencia entre las niñas de las familias más pobres y las de las familias más ricas. En el 40 por ciento de las familias más ricas, sólo una de diez niñas no asiste a la escuela primaria, mientras que en el 60 por ciento de las familias más pobres, una de cada tres niñas no asiste a la escuela⁶.

Según el informe, las mujeres educadas tienen menos hijos, los tienen más tarde y tienen más probabilidades de enviarlos a la escuela. Tanto los logros en materia de educación de las madres como la edad en la que se casan están relacionados con una menor mortalidad infantil. Sin embargo, los datos indican que las niñas pobres de las áreas rurales y de las minorías étnicas o de grupos indígenas generalmente tienen los niveles más bajos de educación y de alfabetización. En India, los índices de alfabetización son del 70 por ciento en las áreas urbanas pero sólo del 40 por ciento en las áreas rurales. En Guatemala, sólo un 40 por ciento de

las mujeres indígenas pueden leer y escribir, en comparación al promedio del país de 62 por ciento⁷.

En lo referente a la educación, los niveles de ingresos y la localidad tienen un papel fundamental. El estudio de los datos de 42 países hecho en el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* de la ONU concluye que los niños de áreas rurales tienen dos veces más probabilidades de abandonar la escuela que los de áreas urbanas, y esta brecha es algo mayor para las niñas. Sin embargo, el obstáculo más serio es la pobreza: las niñas en el 20 por ciento de las familias más pobres tienen tres veces y media más probabilidades de abandonar la escuela que los de las familias ricas, y cuatro veces más probabilidades de abandonar la escuela que los varones de esas familias⁸.

En lo relativo a la matriculación en la escuela secundaria, si bien la brecha de género a nivel mundial se está acortando (95 niñas por cada 100 niños se matricularon en la escuela secundaria en 2008, en comparación a sólo 88 en 1999), un estudio más cuidadoso muestra que algunos grupos de niñas están quedando relegadas, especialmente en las áreas rurales⁹. En Nicaragua, por ejemplo, el 74 por ciento de las niñas urbanas ricas se matricularon en la escuela secundaria, pero sólo el 6 por ciento de las niñas pobres de áreas rurales lo hicieron¹⁰.

Los resultados indican que a pesar de haber hecho progresos considerables, las disparidades en las oportunidades educativas de las

niñas y de los niños aumentan desde la primaria a la secundaria, y que tanto la pobreza como el pertenecer al medio rural son factores de esa tendencia. Sin embargo, el informe recalcó que se han hecho progresos en algunos países lo que demuestra que, con las políticas apropiadas, los países pueden acelerar los logros en los grupos más pobres en un período relativamente corto.

El informe de ONU Mujeres indicó que el nivel de ingresos fue el factor más significativo en el acceso de las mujeres a un profesional durante el parto, que es el principal indicador en la salud reproductiva. El *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010* de la ONU estimó que en las regiones en desarrollo las mujeres más ricas tienen tres veces más probabilidades que las más pobres de recibir asistencia de un profesional durante el parto¹¹. Sin embargo, algunas de las disparidades más importantes se dan cuando se combina la pobreza y la localidad. En Bolivia, mientras que casi la totalidad (el 97%) de las mujeres más ricas de las áreas urbanas cuentan con la asistencia de un profesional, sólo el 25% de las mujeres pobres del medio rural tienen ese beneficio¹².

Todos estos informes cuestionan las informaciones que se centran sobre los promedios nacionales, ya que el impulso por alcanzar los ODM ha enmascarado disparidades en aumento entre los grupos sociales de un mismo país, como por ejemplo las diferencias entre los

diferentes grupos de niñas y niños, o entre los de mujeres y de hombres. El informe para 2010 de UNICEF, *Progresos de los niños: logro de los ODM en la equidad*, fue más lejos aún, señalando que en algunos casos el impulso por lograr los ODM puede haber, de hecho, aumentado las disparidades. Por ejemplo, en lo referente a la mortalidad de los niños de menos de cinco años, UNICEF señala que en la mayoría de los países en desarrollo que han logrado reducir el índice de mortalidad en los niños de menos de cinco años de edad –un éxito en apariencia– la disparidad entre la supervivencia de los niños ricos y los pobres ha aumentado hasta casi el 10 por ciento en algunos países¹³.

Para comprender ese fenómeno, la autora de un informe del Fondo para el logro de los ODM financiado por el Gobierno de España (F-ODM), mantiene que hay que pensar más allá de la pobreza de los ingresos sobre la base de las privaciones individuales, para basarse en las privaciones debidas a la exclusión social. Si se piensa en los ODM sobre la base de las privaciones individuales, se pasa por alto a los que tienen privaciones debido a su exclusión social. El informe mantiene que la pobreza y las privaciones no se distribuyen al azar sino que afectan de manera desproporcionada a grupos que ya son víctimas de la discriminación por causa de su identidad social. Como resultado, las privaciones en una o más dimensiones a menudo indican privaciones en otras áreas, y crea las condiciones

para lo que se llama trampas de la pobreza. Además, si bien el género es una forma de identidad social, las mujeres, contrariamente a otros grupos socialmente subordinados, están distribuidas de manera bastante pareja en todas las clases económicas, de manera que sólo el sexo no explica la persistencia de la pobreza entre las mujeres. La clase, la casta, la raza y otras jerarquías sociales se suman al género para crear barreras a la capacidad de las mujeres de acceder a los recursos y a los bienes. “La exclusión social niega a los grupos que son víctima de ella las rutas ‘normales’ de escape de la pobreza, acentuando las desigualdades a lo largo de la vida de las personas y, muchas veces, de las generaciones”¹⁴.

Los informes de la ONU sobre los progresos en el logro de los ODM hasta ahora, o sea a tres cuartas partes del camino hasta 2015, indican que, con inicio inmediato, los programas de desarrollo tendrán que encontrar el modo de llegar a estos grupos cada vez más marginados, no sólo en los países de ingresos bajos sino también en los países de ingresos medios y en los desarrollados. Para ello, los organismos encargados de la recopilación y la publicación de las estadísticas tienen que desglosar los promedios para dejar ver las disparidades escondidas que pueden determinar cómo los organismos evalúan las necesidades y asignan los recursos. Ello a su vez implica la creación de mayores capacidades en los países para hacer el seguimiento de las tendencias en el

ámbito local, cosa que sólo pocos llevan a cabo en la actualidad.

Es interesante ver que se está atendiendo cada vez más las disparidades escondidas relativas a las mujeres y a los niños en momentos en que la distribución de la pobreza está cambiando. Un estudio reciente sobre la reducción de la pobreza concluye que las tendencias de la pobreza han cambiado en los últimos veinte años: contrariamente a 1990, cuando más del 90% de los pobres del mundo se concentraban en países de ingresos bajos, hoy las tres cuartas partes de las personas pobres se encuentran en los países de ingresos medios. Si bien la autora reconoce que esto puede ser el resultado de las grandes cantidades de personas que viven en pocos países grandes que han pasado a la categoría de países de ingresos medios (India, Pakistán, Indonesia, Nigeria), las conclusiones señalan el hecho de una creciente desigualdad en los ingresos que se ha producido con el crecimiento económico en estos países. Dado que la pobreza es un elemento crucial para la igualdad de género, este cambio tiene muchas implicaciones sobre dónde y cómo canalizará su trabajo ONU Mujeres¹⁵. Es también de particular importancia para ONU Mujeres, dado que contrariamente a lo que ocurría con UNIFEM y a otros organismos de desarrollo de la ONU, ONU Mujeres tiene la labor de trabajar tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, incluyendo a muchos de los países de ingresos medios en América Latina.

Un aspecto al que estarán atentos los grupos de mujeres es cómo el trabajo de ONU Mujeres para llevar a más mujeres a acceder a mejores empleos, a cargos más altos y a puestos en las mesas de negociaciones puede cambiar el modo en que esas entidades trabajan, no sólo para hacerlas más propicias a las mujeres, sino para que atiendan los problemas de la creciente desigualdad que sigue marginando a los grupos y a los países menos poderosos. En otras palabras, ¿hay una visión de cambio social que inspira este trabajo, o pensamos que, una vez que lleguen al poder, las mujeres de algún modo estarán en mejor situación?

Este es un problema al que los defensores de los derechos de las mujeres se han enfrentado siempre con sus movilizaciones en pro de la igualdad entre los géneros y de los derechos de las mujeres desde un principio. Si ONU Mujeres puede cumplir con la ambiciosa visión de los que han luchado por ella desde hace tanto tiempo y colmar las expectativas de las personas en todo el mundo, podrá utilizar el impulso actual en aras del progreso en materia de igualdad entre los géneros para mostrar cómo su trabajo puede aportar una transformación, y cómo el progreso para las mujeres puede significar el progreso para todos.

Notas

- ¹ ONU, "Informe del panel de alto nivel sobre la coherencia del Sistema", Nueva York, 2006.
- ² UNESCO, *Educación para todos*, París, marzo de 2011.
- ³ ONU Mujeres, *Progresos de las mujeres en el mundo 2008|2009: ¿Quién responde a las mujeres?*, Nueva York, septiembre de 2008.
- ⁴ Sitio web de la Unión Parlamentaria Internacional, datos correspondientes a enero de 2011. Basados en los promedios de ambas cámaras.
- ⁵ ONU Mujeres, *Justicia de género: clave para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, septiembre de 2010.
- ⁶ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2010. Nueva York, septiembre de 2010.
- ⁷ UNESCO (2010), "Privaciones y marginalización en la Educación." *EFA Global Monitoring Report*. www.unesco.org/new/en/education/the-mes/leading-the-international-agenda/efareport/dme/.
- ⁸ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2010. Nueva York, septiembre de 2010.
- ⁹ *Ibíd.*
- ¹⁰ ONU Mujeres, *Justicia de género: clave para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, septiembre de 2010.
- ¹¹ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2010. Nueva York, septiembre de 2010.
- ¹² *Ibíd.*
- ¹³ UNICEF, *Progresos de los niños: logro de los ODM en la equidad*, No. 9, septiembre de 2010; Anthony Lake, Director Ejecutivo de UNICEF, alocución ante el ECOSOC, Nueva York, 12 de julio de 2010.
- ¹⁴ Naila Kabeer, *¿Pueden los ODM ser un camino hacia la justicia social? El desafío de las desigualdades que se intersecan*, septiembre

de 2010. Se puede obtener en: www.mdgfund.org y en www.ids.ac.uk.

- ¹⁵ Andy Sumner, "La pobreza en el mundo y el nuevo umbral de mil millones: tres cuartos de los pobres del mundo viven en países de ingresos medios", Instituto para los Estudios del Desarrollo, septiembre de 2010.