



COMMUNITY
OF DEMOCRACIES



Empowered lives.
Resilient nations.

Las organizaciones regionales, la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres





COMMUNITY
OF DEMOCRACIES



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Las organizaciones regionales, la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres

Colaboradores: Stephanie Chaban, Luis J. Consuegra, Hannah Elten, Karin Gardes, Olivia Greymond, Olga Martin Gonzalez, Mona Lena Krook, Liri Kopaci-Di Michele, Hien Thi Nguyen, Nika Saeedi, Safi Trabelsi y Catherine Woollard

© 2019 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)
© 2019 Secretaría Permanente de la Comunidad de las Democracias
© 2019 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, el Secretaría Permanente de la Comunidad de las Democracias o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o sus respectivos miembros de la Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica.

Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Secretaría Permanente de la
Comunidad de las Democracias
al. Ujazdowskie 41
00-540 Varsovia
Polonia
info@community-democracies.org
www.community-democracies.org

Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
USA
www.undp.org

Traducción: Nelly Robinson

Diseño: International IDEA

Imagen de portada: @ Carlos Pefaur. Esta fotografía obtuvo el segundo premio en un concurso de fotografía para jóvenes fotógrafos con el tema "Viviendo en Democracia", organizado por IDEA Internacional y el Tribunal Superior Electoral de Paraguay en 2017.

Esta publicación fue posible gracias a una generosa contribución del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Comisión Europea.

Creado con Booktype: <https://booktype.pro>

ISBN: 978-91-7671-229-0

Índice



Prólogo	6
Reconocimientos	8
Introducción	9
1. África	15
1.1. El rol de las instituciones africanas	16
1.2. Recomendaciones de la consulta africana	35
2. Las Américas	37
2.1. El rol de la OEA y de la Comisión Interamericana de Mujeres	38
2.2. Recomendaciones de la consulta de las Américas	61
3. La región árabe	63
3.1. El rol de la Liga de Estados Árabes	64
3.2. Recomendaciones de la consulta del Medio Oriente y de África del Norte	97
4. Asia y el Pacífico	99
4.1. El rol de la ASEAN y de la ASACR	100
4.2. El rol del Foro de las Islas del Pacífico	124
4.3. Recomendaciones de la consulta asiática	138

5. Europa	140
5.1. El rol de la Unión Europea	141
5.2. El rol del Consejo de Europa	171
5.3. Recomendaciones de la consulta europea	181
Conclusión	183
Sobre los autores	201
Sobre las organizaciones	203

Prólogo



IDEA Internacional tiene el compromiso de desarrollar recursos para apoyar la democracia sostenible a nivel mundial. Nuestro propósito es fomentar el diálogo para lograr consensos sobre las acciones necesarias para enfrentar los principales desafíos que inciden en la democracia. Creemos que una mayor participación en la política y un acceso garantizado a la esfera pública es particularmente importante para la consolidación de la democracia.

Para lograr una democracia completa se necesitan políticas, medidas y prácticas encaminadas a reducir las desigualdades entre los hombres y las mujeres en todas las esferas de la vida. Se espera que la democracia transforme las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres mediante el fomento de una distribución igualitaria del poder y de la influencia. Nuestro compromiso es asegurar que la igualdad de género se integre en la construcción de la democracia. La clave para la consolidación de democracias robustas consiste en tomar debida cuenta de los asuntos relacionados a la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres. Esto se ha evidenciado con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en especial con el fuerte compromiso que la comunidad mundial ha tomado en relación al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 para “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Más allá de este objetivo específico, el tema de género es reconocido mundialmente a través de acuerdos e instrumentos legales como un elemento transversal clave para la creación de un ambiente conducente al desarrollo sostenible y al fortalecimiento de las instituciones democráticas a nivel global, regional, nacional y local. En este contexto la incorporación de la perspectiva de género es un elemento clave en las acciones dirigidas a lograr la prosperidad, la seguridad, la estabilidad política y económica, y para fomentar la protección de nuestros valiosos recursos humanos y naturales.

Las organizaciones internacionales y regionales han alcanzado una preponderancia renovada en el apoyo a sus estados miembros, así como en el diseño y desarrollo de iniciativas esenciales dirigidas a facilitar la consecución de la Agenda 2030. Es en estos temas cruciales que las organizaciones regionales tienen la capacidad de agrupar la voluntad política, la experiencia, la capacidad de abogar por los intereses y el personal adecuado para asesorar, a todo nivel, en los procesos de formulación de políticas. Esto les permite aumentar el impacto y promover mejores acciones para enfrentar, entre otras cosas, los siguientes desafíos:

- la falta de programas de acción sobre el tema de género a nivel local y nacional;
- el incremento en la calidad del análisis de género y el desarrollo de datos desglosados por género;



- la implementación de sistemas de cuotas o de otros mecanismos que promuevan la igualdad de género;
- la necesidad de diseñar iniciativas conjuntas de costo eficaz entre las instituciones internacionales y los interesados locales, tales como la sociedad civil y los parlamentos nacionales, para promover a las mujeres en la política;
- el involucramiento y apoyo de los hombres en la promoción del empoderamiento político y económico de las mujeres, y
- el aumento de la concienciación y del interés de la juventud sobre la importancia de la igualdad de género y sobre el empoderamiento político de las mujeres.

Algunos de estos desafíos se identificaron durante las consultas que se realizaron con los actores globales, sobre los principales problemas y obstáculos en la promoción de la igualdad de género. En este informe se discuten estos desafíos desde una perspectiva regional, en base a las experiencias de los grupos involucrados en el tema. IDEA Internacional, junto con la Comunidad de las Democracias y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha venido trabajando en la recolección de opiniones y puntos de vista de los principales involucrados en el tema de esta publicación. El proceso de consulta consistió en reuniones regionales con la sociedad civil y organizaciones comunitarias; representantes gubernamentales; representantes de organizaciones regionales; miembros de la academia y expertos en la materia, de África, de las Américas, del mundo árabe, de Asia y el Pacífico, y de Europa.

Esperamos que este informe contribuya con sus recomendaciones de políticas a la discusión actual de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, esperamos que las referencias sobre los instrumentos legales y de política que actualmente se aplican a la promoción de la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres, haga de este documento una herramienta informativa importante para las organizaciones mundiales y regionales, los gobiernos, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Confiamos en que los grupos involucrados, que tanto contribuyeron con este informe, lo utilicen como referencia transversal para las acciones que se lleven a cabo a nivel regional y aprendan las mejores prácticas para aplicarlas en el fortalecimiento de acciones en sus contextos particulares.

Este informe fue posible gracias al apoyo de la Comisión Europea a través de su Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH). Su contenido es el resultado de una colaboración generada por el Diálogo Interregional sobre la Democracia (IRDD), que es una plataforma única liderada por IDEA Internacional con el propósito de involucrar y trabajar conjuntamente con organizaciones mundiales y regionales para intercambiar mejores prácticas e identificar canales de cooperación en asuntos relacionados al fortalecimiento y apoyo a la democracia. Asimismo, IDEA Internacional, a través del IRDD, hace hincapié en la importancia de incluir a otros actores claves, tales como las organizaciones de la sociedad civil, que son aliados importantes para impulsar el trabajo de nuestras instituciones. En tal sentido, reconocemos la importancia de aunar fuerzas con los principales beneficiarios del gran trabajo desplegado por nuestros estados miembros para beneficio de nuestras sociedades.

Esperamos que este informe llegue a una gran audiencia y que ayude a informar e inspirar a las autoridades responsables de la formulación de políticas, así como a los grupos interesados en promover la igualdad de género como un elemento fundamental de sostenibilidad democrática dentro del marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Yves Leterme
Secretario General, IDEA Internacional

Reconocimientos



La producción de este informe fue posible gracias a las contribuciones de asociados importantes, principalmente de las organizaciones regionales que forman parte del Diálogo Interregional sobre la Democracia (IRDD), la Organización de las Naciones Unidas y la Comunidad de las Democracias (CoD). Agradecemos especialmente al Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Comisión Europea por el apoyo económico a esta iniciativa.

También deseamos agradecer a los autores que contribuyeron con esta publicación, así como a la Unión Africana, a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, al Consejo de Europa, a la Liga de los Estados Árabes, a la Organización de los Estados Americanos, al Foro de las Islas del Pacífico, y a la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR). Dichas organizaciones reconocen el valor de formar parte del IRDD y han reafirmado su compromiso con la plataforma trabajando incansablemente con nosotros en la producción de esta publicación. Su colaboración incluyó el desarrollo de capítulos y recomendaciones sobre políticas en el tema de género y del empoderamiento político de las mujeres, así como su participación activa en las Consultas Regionales organizadas dentro del marco de esta iniciativa.

La realización de esta publicación también incluyó un proceso de consultas regionales que fueron posibles gracias al apoyo económico de la Comunidad de las Democracias mediante un generoso aporte económico del Gobierno de la República de Corea. De igual modo, extendemos nuestro reconocimiento al grupo de especialistas, profesionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las fundaciones que formaron parte de este proceso, por su ayuda en la formulación de las recomendaciones de políticas incluidas al final de cada una de las secciones de este informe.

Tereza Grunvaldová, Lim Fang Hui, Serena Sorrenti y Hoang Tran Hieu Hanh ayudaron en la coordinación de las entrevistas en que se basa el capítulo de Sudasia y Asia Sudoriental.

Brindamos nuestro sincero agradecimiento por su apoyo continuo y generosa ayuda a: Massimo Tomassoli, Andrew Bradley, Daniel Zovatto, Leena Rikkila-Tamang, Adebayo Olukoshi, Raul Cordenillo, Annika Silva-Leander, Shana Kaiser, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Pilar Tello, Carolina Floru, David Prater, Lisa Hagman, Eleonora Mura, Suzanne Trochesset, Maria Leissner, Patricia Galdamez, Jason Worlledge, Nika Saedi, Densua Mumford, el Grupo de Trabajo sobre Mujeres y Democracia de la Comunidad de las Democracias (CoD), ONU Mujeres y las representaciones del PNUD en Túnez, Jordania, Turquía, Sudáfrica y México.

Introducción: Las organizaciones regionales, la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres



Karin Gardes y Luis J. Consuegra

Las organizaciones internacionales y regionales juegan un rol muy importante como organismos formuladores de normas y estándares. Por lo tanto, se encuentran entre las principales organizaciones proponentes de procesos e instituciones que promueven y que pueden contribuir al logro de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres. En respuesta a los mandatos recibidos por parte de sus estados miembros y en apoyo continuo a los mismos, las siguientes organizaciones regionales han establecido normas y estándares, así como marcos legales y mecanismos específicos, para fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres en sus respectivas regiones: la Unión Africana (AU), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), el Consejo de Europa (CoE), la Unión Europea (UE), la Liga de los Estados Árabes (LAS), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Foro de las Islas del Pacífico (PIF) y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC). Estas organizaciones tienen un organismo específico, ya sea un comité, una comisión o una dirección, responsable de incorporar y de liderar los esfuerzos dirigidos a la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres.

Las organizaciones regionales han expresado públicamente los desafíos conjuntos que enfrentan en este campo. La integración de la cooperación interregional, la identificación de soluciones a políticas comunes y el incremento en los esfuerzos para el aprendizaje mutuo pueden contribuir al logro de la igualdad de género en el mundo entero. El Diálogo Interregional sobre la Democracia (IRDD) es una plataforma que reconoce estos desafíos y aspiraciones comunes y promueve un diálogo concreto sobre políticas y el intercambio de mejores prácticas. Muchos de los problemas relacionados al tema de la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres trascienden las fronteras. El fortalecimiento de esta conexión interregional origina plataformas importantes para la discusión, el intercambio de experiencias y el mejor entendimiento de las causas fundamentales de progreso y retroceso en la participación política de las mujeres.

La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030; ONU 2015b) ofrece a las organizaciones regionales un rol importante en el seguimiento y el análisis del progreso para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, habilita

a las organizaciones regionales para apoyar a sus estados miembros en la implementación concreta de las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de los ODS a tiempo. Esta es una oportunidad excepcional para que las organizaciones regionales incrementen aún más su relevancia en la vida y bienestar de los ciudadanos de sus estados miembros, especialmente mediante el apoyo al fortalecimiento de procesos democráticos sostenibles y sensibles en sus regiones. Las organizaciones regionales pueden contribuir sustancialmente al logro los ODS —específicamente los objetivos 4, 5, 10 y 16 (ONU 2015a)— mediante el apoyo a sus estados miembros para el logro o promoción de la igualdad de género y la implementación de mecanismos concretos de supervisión y de evaluación.

Las desigualdades de oportunidades y de condiciones entre hombres y mujeres con respecto a la participación política y la representación persisten mundialmente. Como lo establece la publicación del PNUD de 2012, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres*, las mujeres continúan con una representación insuficiente en las estructuras de gobernanza que determinan las prioridades políticas y legislativas (Ballington y otros, 2012). Estas realidades son reconocidas ampliamente y deben presentarse sistemática y continuamente en el primer plano de la agenda pública y del diálogo, teniendo en cuenta que la igualdad de participación es esencial para la consolidación de democracias robustas. Los acuerdos y compromisos más importantes de las últimas tres décadas han destacado la necesidad de reconocer y discutir las desigualdades de género que persisten en todas las esferas de la vida. Los procesos políticos inclusivos y sensibles son requisitos previos para un desarrollo equitativo y sostenible. En pocas palabras, las mujeres constituyen el 50 por ciento de la población, por consiguiente, necesitan igual acceso al poder político e iguales oportunidades para hacerse escuchar.

A pesar de décadas de trabajo por parte de organizaciones internacionales y regionales, así como de gobiernos nacionales para eliminar la discriminación contra las mujeres y promover su empoderamiento, las cifras de la participación política de las mujeres continúan bajas. Según datos de la Unión Interparlamentaria (UIP), actualmente las mujeres ocupan el 23.6 por ciento de los escaños en los parlamentos del mundo. Esta es una representación insuficiente. Para entender la calidad de la participación y representación política de los hombres y de las mujeres se necesita evaluar los desafíos y oportunidades que existen en la política y en los criterios que determinan la participación y la representación en los procesos democráticos. Los números son importantes, sin embargo, la responsabilidad y la calidad del "comportamiento democrático" demandan cada vez más la transparencia, tanto para hombres como para mujeres.

El Informe anual 2016-2017 de ONU Mujeres indica que la participación y representación política de las mujeres se ven afectadas por los siguientes obstáculos: inequidad en el pago; falta de seguridad social y de acceso a servicios de cuidado infantil; falta de medidas relacionadas al trabajo decente y al empoderamiento de mujeres migrantes, indígenas y de zonas rurales, y falta de oportunidades para mujeres con discapacidades (ONU Mujeres 2017). Estos obstáculos que han causado dificultades innecesarias, reforzado las desigualdades existentes y contribuido a un retroceso significativo en el goce de los derechos humanos en el mundo, probablemente tendrán consecuencias negativas a largo plazo en los ámbitos sociales, económicos y políticos.

En este sentido, es hora de concentrarnos en una agenda alternativa de políticas que discuta las causas fundamentales de la desigualdad, lo que significa que se dé una mirada a la intersección de las múltiples desigualdades y de los procesos de discriminación. Además, es muy importante que el trabajo y los instrumentos básicos de las organizaciones regionales — es decir sus convenciones, resoluciones, normas y estándares, instrumentos legales y agendas programáticas— vayan más allá de la identificación de las causas e impedimentos para el logro de la igualdad de género y se dediquen al diseño y a la implementación



sistemática de medidas y mecanismos sensibles al tema de género para garantizar la igualdad y prevenir la discriminación en base al género.

Siguiendo esta lógica las organizaciones regionales han desarrollado planes de acción y estrategias sobre la igualdad que, si son implementadas plenamente, impulsarían considerablemente los derechos de las mujeres y acercarían a sus estados miembros hacia una genuina igualdad de género. Sin embargo, las organizaciones regionales enfrentan varios desafíos que limitan su capacidad de promover y de hacer posible el cumplimiento de la igualdad de género en sus regiones. Estos desafíos no se refieren solamente a la disponibilidad de recursos; también resultan del alcance de sus mandatos, del contexto político y del apoyo político de sus estados miembros. Es muy importante que los estados miembros aumenten sus esfuerzos en este campo mediante la reforma de sus marcos constitucionales y legales con el fin de promover la igualdad de género e incrementar la participación y representación política de las mujeres, pero también mediante la implementación de mecanismos concretos de supervisión y evaluación para medir el progreso. Para esta tarea en particular, es imprescindible, la recolección y compilación de datos desglosados por género, de alta calidad.

Un desafío importante persistente es la brecha entre el establecimiento de las normas a nivel regional y la implementación y cumplimiento de las mismas a nivel nacional y local. La Agenda 2030, y en particular el ODS 5, brinda a las organizaciones regionales otro instrumento para influenciar las políticas y prácticas de sus estados miembros hacia reformas auténticas para el logro de la igualdad de género.

Este informe analiza los instrumentos legales y de políticas existentes a niveles mundial y regional, para brindar un análisis importante sobre los logros, desafíos y oportunidades que giran alrededor del amplio tema de la igualdad de género. Contiene seis capítulos con un enfoque regional desarrollado por personal especializado de las organizaciones regionales y por profesionales en la materia. Tiene la finalidad de servir como un instrumento global para las organizaciones regionales, organizaciones de la sociedad civil, personal profesional, especializado y académico, así como para audiencias interesadas en estas iniciativas. El objetivo es que conozcan los diferentes planteamientos regionales para abordar los desafíos relacionados al logro de la igualdad de género y al fortalecimiento de la sostenibilidad del empoderamiento político de las mujeres, de acuerdo con los ODS.

Adicionalmente, este informe se ha diseñado para facilitar el intercambio entre homólogos pertenecientes a las organizaciones regionales y globales que trabajan en este campo. Dicho intercambio permitirá que estas organizaciones tomen decisiones con una visión integral de las acciones que actualmente se realizan a nivel mundial, así como la identificación de sinergias y canales potenciales de cooperación.

Por último, proveerá a la sociedad civil y a las organizaciones de base, así como a los expertos y profesionales, la oportunidad de tomar conocimiento sobre los instrumentos y marcos legales globales y regionales para impulsar la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres. Lo cual permitirá que estos importantes grupos de interés cuenten con mejor información para sus actividades y encuentren mejores instrumentos para participar en, y contribuir a, los procesos de toma de decisiones a los niveles global, regional, nacional y local.

Composición del informe

La composición de este informe es la siguiente.

1. África

Esta primera parte describe el progreso hecho por la Unión Africana (UA), la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Comunidad Económica de Países del África Occidental (ECOWAS) en cuanto a la conversión de los compromisos adquiridos en

materia de género a políticas regionales concretas. Analiza la situación actual de los mecanismos de la UA para fomentar la igualdad de género y para la participación y representación política de las mujeres en los procesos de toma de decisiones; describe el trabajo de la UA en colaboración con NEPAD, ECOWAS y la sociedad civil; identifica desafíos específicos; y propone recomendaciones sobre políticas para impulsar la eliminación de las brechas de género y promover la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres.

2. Las Américas

En la segunda parte se analiza el estado actual de los temas relacionados a la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres en las Américas. Este capítulo analiza el estado actual de los temas relacionados a la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres en las Américas, con un enfoque en el trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la promoción de la Igualdad de género como elemento transversal, y en los esfuerzos de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) impulsando esta agenda. También resalta el trabajo del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) como método sistemático y permanente de evaluación multilateral.

3. El Mundo Árabe

En esta tercera parte se destacan las iniciativas recientes y proyectadas con relación a las políticas de sensibilización sobre género de la Liga de los Estados Árabes (LEA). De estas las más importantes son la Declaración de El Cairo para las Mujeres Árabes; la Agenda post-2015 (2014), que ayudó en la elaboración del último Plan de Acción Ejecutivo sobre la Resolución 1325 (2015) del Consejo de Seguridad de la ONU, y la futura Carta para Combatir la Violencia contra las Mujeres en la Región Árabe. Mediante el análisis de estos documentos y una mirada a las iniciativas anteriores de la LEA con respecto al tema de género, en este capítulo se sostiene que la Liga está tomando un liderazgo regional importante y sin precedentes frente al estatus de las mujeres y de las niñas en la región. Con este liderazgo, la LEA tiene a su cargo gran parte de la responsabilidad de traducir estas políticas en acciones concretas que resultarán en una importante transición y transformación.

4. Europa

Los dos capítulos en esta cuarta parte describen los roles de la Unión Europea (UE) y del Consejo de Europa (CoE) respectivamente, en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres. Mediante un análisis exhaustivo de las políticas internas y externas de la UE, en el capítulo respectivo se discute la incorporación de la igualdad de género en la normativa básica de la UE y en los compromisos políticos de alto nivel; la igualdad de género en las políticas básicas de la UE, particularmente en las del mercado interno de la UE y las medidas contra la discriminación; las estrategias de la UE, tales como la generalización de la perspectiva de género; los roles y responsabilidades; la implementación de la igualdad de género mediante el otorgamiento de recursos financieros; así como el desarrollo, la expansión, los países vecinos y las políticas internacionales de la UE. El capítulo dedicado al CoE discute los logros y desafíos relacionados al tema de género, así como las recomendaciones para el CoE.

5. Asia y el Pacífico

En los dos capítulos de esta quinta parte, se analizan las experiencias de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR), así como las del Foro de las Islas del Pacífico (PIF) respectivamente, en cuanto a sus roles y al progreso alcanzado en transformar los compromisos sobre género en



políticas concretas, instrumentos legales y mecanismos para la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres.

Conclusión

La conclusión ofrece un análisis completo sobre cómo los instrumentos globales están guiando la discusión de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres, así como el rol que juegan las organizaciones regionales y globales en la promoción de esta agenda. Presenta la Agenda 2030 como el marco global para el desarrollo sostenible, con énfasis en los ODS 5, 10 y 16, al tiempo que cita documentos globales anteriores como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Declaración de la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). También analiza los asuntos que las varias regiones tienen en común y las recomendaciones de políticas correspondientes que se encuentran en proceso.

Consultas regionales

En apoyo de la participación política de las mujeres la Secretaría Permanente de la Comunidad de las Democracias (CoD) implementó en el período 2016-2017, el proyecto Advancing Women's Political Participation [Promoción de la Participación política de las mujeres], financiado por la República de Corea y desarrollado con la cooperación del PNUD y de IDEA Internacional. Este proyecto ofreció a participantes de todo el mundo una oportunidad para discutir y comparar los desafíos y logros que enfrentan las mujeres en cuanto a la política, así como una oportunidad para impulsar la idea de la participación política de las mujeres hacia el futuro. Consistió en la realización de consultas regionales durante los años 2016 y 2017 en Estrasburgo (Francia), Johannesburgo (Sudáfrica), Túnez (Túnez), Bali (Indonesia) y Ciudad de México (México).

Estas consultas sirvieron de plataformas para intensificar el diálogo sobre los desafíos y oportunidades en la implementación de los marcos legales, así como para intercambiar las mejores prácticas en cuanto a acciones específicas para abordar los principales problemas relacionados a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres. Cada una de las partes de este informe presenta recomendaciones sobre políticas regionales según las propuestas presentadas por los participantes en las consultas regionales. Los informes completos correspondientes a cada una de las consultas regionales se encuentran disponibles en el sitio web de la CoD.

Referencias

Ballington, J. y otros, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: Una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto Nacional Demócrata, 2012), <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/empower-women-political-parties1.html>, fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

Comunidad de las Democracias, IDEA Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Reports from the regional consultations on women's political participation", 2017 [Informes de las consultas regionales sobre la participación política de las mujeres, 2017], <<http://www.community-democracies.org/global-activities/publications>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2017.

Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo Sostenible: 17 Objetivos para transformar nuestro mundo”, aprobados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU, Nueva York, 25 al 27 de septiembre, 2015a, <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” [La Agenda 2030], A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015b, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Informe Anual 2016–17* (Nueva York: ONU Mujeres, 2017), <<http://www.unwomen.org/es/digital-library/annual-report>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Unión Interparlamentaria, “Women in national Parliaments” [situation as of 1 July 2017], [Las mujeres en los parlamentos nacionales {situación al 1ro. de julio de 2017}], fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

1. África



1.1. El rol de las instituciones africanas en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres



Olga Martín González

Introducción

Este capítulo describe el progreso realizado por la Unión Africana (UA), la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Comunidad Económica de Países del África Occidental (ECOWAS) en la transformación de sus compromisos en materia de género a políticas regionales concretas. Es una actualización parcial de un estudio anterior sobre el mismo tema (Martín González 2013). En primer lugar, analiza la situación actual sobre los mecanismos de la UA para fomentar la igualdad de género y la participación y representación política de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y evalúa el trabajo y las capacidades de la UA. En segundo lugar, se refiere al trabajo de la UA en colaboración con NEPAD, ECOWAS y la sociedad civil. El capítulo concluye con la identificación de logros y desafíos específicos, además de la formulación de recomendaciones sobre políticas para avanzar la eliminación de la brecha de género y para la promoción de la Igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres.

Hubo varios acontecimientos importantes a nivel global y continental en la agenda sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres durante el 2016. La AU celebró el 36 aniversario de la adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). También celebró el 30 aniversario de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el 21 aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, que es la política global más importante sobre la igualdad de género. La adopción del Acto Constitutivo de la UA del año 2000, la Declaración Solemne sobre Igualdad de género en África (UA 2004) y NEPAD reafirman el compromiso africano para la promoción y la protección de los derechos humanos, la Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y coloca la generalización de la perspectiva de género en el centro de atención.

La UA ha avanzado en la promoción de la agenda de género mediante el reconocimiento de la importancia de las contribuciones de las mujeres al desarrollo, la reducción de la

mortalidad materna y la promoción de la educación básica para las niñas. Declaró el 2015 como el “Año del Empoderamiento y el Desarrollo de las Mujeres con miras a la Agenda 2063 de África”, y el 2016 como el “Año Africano de los Derechos Humanos con énfasis en los Derechos de la Mujer”. Con estas declaraciones los líderes africanos han demostrado su voluntad política para enfrentar las desigualdades de género y para superar barreras económicas, sociales y políticas.

Igualdad de género: conceptos principales

Género

Se refiere a las diferencias socioculturales construidas para hombres y mujeres, y para niños y niñas, que les asigna oportunidades y posibilidades de vida desiguales (Kabeer 2003). Puede también referirse a características y habilidades típicas masculinas o femeninas, así como a expectativas de comportamiento social para hombres y mujeres. Estas características dependen de los plazos y son cambiantes.

Igualdad de género

Es la ausencia de discriminación sobre la base de sexo en la asignación de recursos, beneficios o acceso a servicios.

Equidad de género

Imparcialidad y justicia en la distribución de beneficios y responsabilidades entre hombres y mujeres.

Empoderamiento

El proceso de generar y desarrollar capacidades para ejercer control sobre la vida de una persona mediante la expansión de opciones. El empoderamiento está directamente vinculado a la autoconfianza, conocimiento, habilidades, actitudes y voz. Es una función de la persona que está respaldada por un cambio institucional.

Incorporación de las perspectivas de género

Es el proceso de evaluar las implicaciones de las acciones planificadas, tales como la legislación, las políticas o los programas, para las mujeres y para los hombres en todas las áreas y a todo nivel. Es una estrategia para incluir las preocupaciones y experiencias de hombres y mujeres como una dimensión integral en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales de manera que hombres y mujeres se beneficien igualmente y que la desigualdad no se perpetúe. La finalidad es lograr la igualdad de género.

Fuente: Política sobre Género de la Unión Africana (2009)

Aunque se ha logrado progresar, las mujeres africanas continúan sufriendo discriminación tanto en la ley como en la práctica. Por ejemplo, el 80 por ciento de la producción agropecuaria se realiza por mujeres de las áreas rurales que no tienen acceso o control sobre los recursos productivos o la tierra; mientras que solamente el 15 por ciento de las mujeres son dueñas de tierras. Más aun, las mujeres tienen acceso limitado a los servicios financieros y sufren violencia, lo cual sigue siendo una barrera grave para su participación plena en la vida económica, social y política (Índice de la igualdad de género en África de 2015).

En cuanto a la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales, en el África como en otras regiones, existen diferencias importantes dentro de cada país, así como entre países. Las estadísticas muestran una correlación entre las políticas puestas en marcha y el incremento en el número y nivel de representación de las mujeres en los parlamentos

nacionales. Según un informe publicado en el 2015 la proporción de los escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales en el Norte de África ascendió del 4 por ciento en el 2000 al 25 por ciento en el 2015. En el África subsahariana la proporción de escaños ascendió del 13 por ciento al 23 por ciento en el 2015. Durante el mismo período el promedio global ascendió del 14 por ciento al 22 por ciento, lo que hace de África la región líder en cuanto a la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales (ONU 2015: 122).

El progreso obtenido se debe a la existencia de cuotas normativas o voluntarias, al aumento en las oportunidades educativas y al activismo llevado a cabo por los grupos femeninos que en conjunto han tenido un impacto positivo para la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales. El mayor avance en la representación femenina se registró en Ruanda donde el 61,3 por ciento de las personas elegidas para el parlamento nacional en 2013 fueron mujeres. Senegal le siguió los pasos con el 42,7 por ciento de mujeres elegidas para su parlamento nacional (Unión Interparlamentaria [UIP]: 2017).

A febrero de 2016 tanto la República de África Central como Liberia tenían como jefa de estado o de gobierno a una mujer. Sin embargo, el hecho de haber elegido a mujeres como jefas de estado o de gobierno no se ha reflejado en un aumento de mujeres en el parlamento. Según un estudio de Afrobarómetro, el 72 por ciento de la ciudadanía africana concuerda en que las mujeres deberían tener las mismas oportunidades que los hombres de ser elegidas para puestos políticos. Pero, algunos países en el continente no comparten la opinión mayoritaria sobre la igualdad. Mientras el 74 por ciento de la población del África Oriental y el 73 por ciento del África Meridional (África del Sur) apoya la igualdad de las mujeres, en el África del Norte solamente el 50 por ciento de la población piensa de esa manera.

En el año 2013 la UA propuso la Agenda 2063 en la cual se prevén varias iniciativas para la integración de metas en los sistemas de planificación nacional (UA 2014), así como presentación de informes de progreso periódicos. Lo cual ofrece la oportunidad para el análisis de las brechas existentes, de los problemas que se susciten y de las estrategias para implementar los compromisos adquiridos por los estados miembros de la UA sobre derechos de las mujeres, así como para poner énfasis en la implementación de acciones concretas y soluciones prácticas que rindan resultados significativos para las mujeres. Se le ha pedido a la Comunidad Económica Regional de África (REC) y a los estados miembros de la UA que aceleren la asimilación de esta Agenda dentro de sus planes de desarrollo nacionales y regionales.

Compromisos de la Unión Africana sobre la igualdad de género

Principales marcos institucionales y legales internacionales sobre la igualdad de género

El enfoque de la UA para la promoción de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género se ha inspirado en los sistemas y los instrumentos jurídicos de la ONU. El compromiso de la ONU para lograr la igualdad de género se remonta a 1946 cuando se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), y a 1948 cuando se adoptaron la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) donde se estipula que toda persona tiene derechos y libertades sin distinción de género y se reconoce el derecho político de las mujeres para participar en los procesos públicos y políticos de toma de decisiones.

La Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres de 1953 fue el primer instrumento de Derecho internacional por el cual se reconocieron y protegieron los derechos políticos de las mujeres. El Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles entró en vigor en 1976; asimismo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de



discriminación contra la mujer (CEDAW), considerada como “la carta de los derechos humanos para las mujeres”, se adoptó en 1979.

La ONU ha organizado varias conferencias sobre el tema de la mujer con el fin de remover todos los obstáculos existentes en las esferas de la vida pública y privada, dirigidas hacia la total e igual participación en la toma de decisiones en los niveles económicos, sociales, culturales y políticos. La primera se realizó en Ciudad de México en 1975. Seguida por la Década de las Naciones Unidas para la Mujer 1976-1985: Igualdad, desarrollo y paz. La segunda conferencia se llevó a cabo en Copenhague en 1980 y la tercera en Nairobi en 1985. La cuarta conferencia se realizó en Beijing en 1995, donde se dio conocer la Plataforma de Acción de Beijing.

Los estados miembros de la UA lograron progresos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir de los cuales se pueden sacar experiencias gracias a 15 años de implementación. Ahora tenemos un mejor conocimiento sobre cómo les fue a los países en algunos aspectos. Aunque las tendencias y patrones no son fáciles de seguir en algunas áreas debido a la falta de datos y una pobre presentación de informes. Las experiencias positivas del ODM 3 —promover la Igualdad de género y empoderar a las mujeres— son una reflexión de las buenas prácticas que ha acelerado el progreso, tales como las cuotas; pero los desafíos encontrados indican que hay áreas que necesitan más esfuerzos. Por ejemplo, la participación política de las mujeres se captó solamente a nivel nacional, mientras que la participación democrática debería también incluir el nivel regional y local. Se suponía que el progreso en la educación contribuiría al progreso en otras áreas. En realidad, el progreso de acuerdo a otros factores ha sido lento. Según cálculos de ONU Mujer, con el ritmo actual de cambio tomará 50 años lograr la paridad en los parlamentos y 80 años lograr la igualdad económica.

Una crítica sobre el indicador 3 de los ODM sobre la participación de las mujeres es que la participación numérica por sí sola no indica un involucramiento importante en la toma de decisiones. Los estudios y la realidad han mostrado que las posiciones que las mujeres tienen en los gobiernos, parlamentos y organismos de toma de decisiones son indicadores concretos de influencia y de participación (Kabeer 2015).

Los ODM influyeron en la implementación de la Agenda de Desarrollo post-2015 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 25 de septiembre de 2015 conjuntamente con la Agenda 2030. Los 17 ODS y 169 metas tienen la finalidad de completar lo que los ODM no lograron. Dentro de la nueva agenda la igualdad de género está enmarcada en el ODS 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” y una de las metas es: “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”. Los indicadores propuestos para esta meta son la proporción de los escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y en la administración local, así como la proporción de mujeres en posiciones gerenciales.

El marco institucional y legal de la Unión Africana sobre la igualdad de género

La UA está conformada por 53 estados miembros y ocho Comunidades Económicas Regionales (REC) (ver el recuadro 1.1). Algunas de las REC han adoptado políticas de género y han establecido unidades de género. Por ejemplo, ECOWAS y la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD) adoptó políticas de género en 2004, mientras que el Mercado Común para el África Oriental y Austral (COMESA) y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) las adoptaron en el 2008. Asimismo, existen importantes programas e instrumentos, tales como NEPAD y el Mecanismo Africano de Revisión entre Pares (APRM) que demuestran el compromiso de los líderes africanos en cuanto a la igualdad de género. La Comisión de la UA (AUC) es el órgano responsable de asegurar la incorporación de las perspectivas de género en todos los programas y actividades

de la UA, de garantizar el monitoreo y seguimiento, y de llevar a cabo los estudios y evaluaciones correspondientes sobre el impacto de los instrumentos sobre género. Las áreas prioritarias de la UA son la salud materna, acabar con el matrimonio infantil y la mutilación genital, estudiar el impacto de los conflictos en las mujeres, e incrementar la representación femenina en el gobierno.

Recuadro 1.1. La Unión Africana y las Comunidades Económicas Regionales

La Unión Africana (UA) se constituyó en el 2001 y actualmente está conformada por 53 estados miembros. La UA reemplazó a la Organización para la Unidad Africana. Su Secretaría es la Comisión de la UA y tiene su sede en Addis Abeba, Etiopía.

Las ocho Comunidades Económicas Regionales de África (REC) son: la Unión del Magreb Árabe (UMA); el Mercado Común para el África Oriental y Austral (COMESA); la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CENSAD); la Comunidad de África Oriental (EAC); la Comunidad Económica de Estados del África Central (ECCAS); la Comunidad Económica de Países del África Occidental (ECOWAS); la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC).

Fuente: Unión Africana, “Regional Economic Communities” (sin fecha) [Comunidades Económicas Regionales], disponible en <<https://au.int/en/organs/recs>>

Con relación a la representación femenina en el gobierno, el Acto Constitutivo de la UA estipula que debe existir paridad de género en la asignación de puestos, lo que a su vez se ha convertido en la norma a seguir por los países africanos. La Comisión de la UA es un buen ejemplo ya que cuatro comisionadas son mujeres dentro de los ocho puestos. En el 2012 la Presidenta de la CUA se convirtió en la primera mujer en liderar la Comisión. Más aun, por primera vez se cuenta con el puesto de Enviado Especial para asesorar a la presidencia de la CUA en asuntos sobre mujeres, paz y seguridad, y a la vez trabaja estrechamente con el programa de género, paz y seguridad y con otros departamentos de la UA para asegurar la incorporación de la perspectiva de género.

A nivel regional la UA ha fomentado entre sus estados miembros la adopción, ratificación, implementación y asimilación de tratados, convenciones y decisiones; además de haber creado consenso sobre la igualdad de género entre los estados miembros. También tiene un rol importante en la investigación del tema de género y la recolección de datos y estadísticas.

A nivel subregional la UA ha brindado consejo a las REC para la complementación y armonización de los marcos globales y regionales mediante la integración y conversión de varias resoluciones y compromisos a sus políticas y planes de acción. También es de notar que la mayoría de los instrumentos adoptados por la UA desde el 2003 contienen estipulaciones sobre la igualdad de género y la participación de las mujeres. Los mecanismos actuales para el cumplimiento y la implementación se basan en la presentación de informes, misiones de análisis, y asesoría y recomendaciones sobre mecanismos de implementación. Se han creado varios organismos para hacer cumplir estos instrumentos, tales como la Comisión Africana sobre la Carta de los Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana. A pesar de que estos instrumentos se refuerzan mutuamente y han permitido que los estados miembros y las REC impulsen sus propios sistemas legales, administrativos e institucionales para el avance de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, muchos no cuentan con el respaldo político ni los recursos, haciendo por lo tanto difícil el uso de estas herramientas y la implementación de estrategias.



La Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza refuerza el compromiso de los estados miembros de la UA con respecto a la democracia, la gobernabilidad, el desarrollo y la paz. Su adopción en el 2007 fue un paso importante para la democracia en el continente y para la participación política de las mujeres. La Carta contiene varias referencias específicas a la igualdad de género. Por ejemplo, el artículo 2.11 promueve el equilibrio de género y la igualdad para la gobernanza y los procesos de desarrollo, y el artículo 3.6 promueve la igualdad de género en las instituciones públicas y privadas. Según el artículo 8.1 “Los estados parte eliminarán todas las formas de discriminación, especialmente aquellas basadas en ideas políticas o género, grupo étnico, religión o raza, así como cualquier otra forma de intolerancia.” Asimismo, el artículo 29.1 estipula:

1. Los estados parte reconocerán el rol crucial de las mujeres en el desarrollo y fortalecimiento de la democracia.
2. Los estados parte crearán las condiciones necesarias para la plena y activa participación de las mujeres a todos los niveles de los procesos de toma de decisiones y estructuras, como un elemento fundamental en la promoción y el ejercicio de una cultura democrática.
3. Los estados parte tomarán las medidas necesarias para fomentar una plena y activa participación de las mujeres en los procesos electorales y asegurar la paridad de género en todos los niveles de representación, incluso en el poder legislativo.

Sin embargo, la Carta no ha entrado en vigor ya que aún se necesitan 15 ratificaciones.

Pilares de la arquitectura de género de la Unión Africana

La arquitectura de género de la UA se concibió mediante consultas con grupos interesados, estados miembros y grupos de la sociedad civil, y se fundamenta en seis pilares.

1. Marco constitucional

La Organización de la Unidad Africana (OUA) se creó en 1963 para fomentar la integración regional entre los países africanos. La OUA formó una División de Mujeres con la finalidad de incorporar la perspectiva de género. Sin embargo, esta división no contó con el respaldo de un marco legal ni de recursos humanos y financieros, por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de género no se realizó. La OUA se transformó en la UA el 11 de julio de 2000 (UA 2000), tras la aprobación del Acto Constitutivo en Lomé, Togo. Entre los objetivos y principios contenidos en los artículos 3 y 4 de la Carta se encuentran la promoción y protección de los derechos humanos y de los pueblos, y la “promoción de la igualdad de género”, respectivamente.

2. Marco legal

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) entró en vigor en 1986 como un instrumento internacional de derechos humanos encaminado a promover y proteger los derechos humanos (OUA 1986). Se le ha criticado por omitir los derechos de las mujeres entre sus disposiciones (Viljoen 2009). Únicamente en el artículo 18(3) se estipula que los estados “asegurarán la eliminación de cualquier clase de discriminación contra las mujeres a la vez que garantizarán la protección de los derechos de las mujeres y de los niños según lo estipulado en las declaraciones y convenciones internacionales”.

La ACHPR creó la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos en 1987 para promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos y para interpretar la Carta. En 1999 la Comisión Africana estableció una Relatoría Especial sobre los Derechos de las Mujeres en África como un reconocimiento a la necesidad de atender adecuadamente los

problemas y derechos específicos en la región. Lucy Asuagbor fue nombrada Relatora Especial durante la 57a. Sesión Regular de noviembre del 2015.

El Protocolo de 2003 de la ACHPR sobre los derechos de las mujeres en África (el Protocolo de Maputo) entró en vigor en enero del 2005, con la ratificación del número necesario de estados miembros de la UA. A nivel continental, se le considera un instrumento positivo con el potencial de transformar la desigualdad en las relaciones de poder. Sin embargo, si no contribuye a un cambio fundamental en la situación de las mujeres africanas el instrumento será inútil.

El Protocolo garantiza derechos integrales para las mujeres, entre ellos los derechos de formar parte de los procesos políticos, de la igualdad política y social con los hombres, de controlar su salud reproductiva, así como eliminar la mutilación genital femenina. Es un instrumento obligatorio para los estados parte. El incumplimiento por parte de un estado puede ser llevado a las cortes nacionales y, si fuera necesario, a la ACHPR y/o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. El objetivo del Protocolo es lograr la plena obligatoriedad y ratificación para el 2015 y su asimilación para el 2020. El artículo 2 (1c) obliga a los estados parte a integrar la perspectiva de género en sus decisiones de políticas, leyes, planes de desarrollo, programas, actividades y otras esferas de la vida. Con respecto al derecho de participación en los procesos políticos y de toma de decisiones, el artículo 9 estipula:

1. Los estados parte tomarán acciones específicas y categóricas para promover la gobernanza participativa y la igual participación de las mujeres en la vida política mediante acciones afirmativas, autorización legislativa y otras medidas para asegurar que: (a) las mujeres participen sin discriminación alguna en todas las elecciones; (b) las mujeres estén representadas igualmente en todos los niveles con los hombres en todos los procesos electorales; (c) las mujeres sean socias igualitarias con los hombres en todos los niveles de desarrollo e implementación de políticas gubernamentales y de programas de desarrollo.
2. Los estados parte asegurarán una mayor y concreta representación y participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.

Con respecto a la implementación y supervisión, el artículo 26 estipula:

1. Los estados parte deben asegurar la implementación de este Protocolo a nivel nacional y, en la presentación de sus informes periódicos de acuerdo al artículo 62 de la Carta Africana, indicarán las medidas legislativas u otras que se hayan tomado para el pleno logro de los derechos aquí reconocidos.
2. Los estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias y, especialmente, a proveer los recursos presupuestarios y otros para la plena y efectiva implementación de los derechos aquí reconocidos.

El impacto del Protocolo de Maputo sobre la participación y representación de las mujeres es difícil de medir. Los estados que no firmaron el Protocolo sostienen que sus leyes nacionales y otros instrumentos internacionales de los cuales son signatarios son tan o más progresivos y que no hay apuro en ratificar el Protocolo. Las reservas sobre el Protocolo conciernen mayormente a lo dispuesto en el artículo 14 sobre los derechos sexuales y la salud reproductiva, así como el artículo 21 sobre herencia de la tierra. Parece, sin embargo, que el mayor problema es la información errónea sobre lo que el Protocolo permite exactamente, lo cual pone en evidencia la necesidad de sensibilización.



3. Marco para la presentación de informes

La Declaración Solemne sobre la Igualdad de Género en África es un compromiso voluntario adoptado en el 2004 que cubre seis áreas temáticas: salud, paz y seguridad, gobernanza, derechos humanos, educación y empoderamiento de las mujeres. Los y las jefas de estado y de gobierno se han comprometido a presentar informes anuales sobre el progreso alcanzado en la incorporación de las perspectivas de género en estas áreas. A pesar de estos compromisos de presentación de informes, ningún estado ha informado integralmente sobre la implementación, y a la fecha tampoco se han llevado a cabo estudios para evaluar el Protocolo (Kombo, Sow y Jama Mohamed 2013).

Adicionalmente, la Presidenta de la CUA, Nkosazana Dlamini Zuma, debe presentar un informe de progreso anual sobre la implementación de la Declaración a los niveles nacionales y regionales. Zuma cree que la ONU debería explorar la posibilidad de unificar la presentación de informes conjuntamente con la UA, sobre el Protocolo y la CEDAW para evitar duplicación. Según el Séptimo informe de la Presidencia a la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA sobre la implementación de la Declaración, en el 2013 los países africanos que presentaron informes sobre el Protocolo fueron 41, comparados con 49 que presentaron informes sobre la CEDAW. Esto representa cierto progreso ya que en el 2011 fueron 38 los países que presentaron informes.

La Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano supremo de la UA. Una de sus funciones es determinar las sanciones a imponerse a los estados miembros que no cumplan con las decisiones de la Unión, entre estas las decisiones sobre igualdad de género. Durante la Asamblea de junio 2011 en Guinea Ecuatorial se decidió que las Comisiones Técnicas Especializadas (STC) reemplazarían a las Conferencias Ministeriales Sectoriales a partir de enero del 2013. La Asamblea decidió que cada comisión debería reunirse una vez cada dos años, aunque tres STC, entre ellas la Comisión sobre Género y Empoderamiento de las Mujeres, debían reunirse una vez al año. Según el sitio web de la UA la primera reunión de la STC sobre género y empoderamiento de las mujeres se realizó en Sudán en noviembre de 2015 (UA 2015), pero no hay información sobre ninguna otra reunión. El rol principal de la Comisión es hacer seguimiento y evaluar la Década de la Mujer Africana, así como la presentación de un informe sobre la Declaración Solemne para la Igualdad de género en África y sobre la Convención para la Eliminación de la Mutilación Genital Femenina.

4. Marco de Políticas

La Política de Género y el Plan de Acción de la UA fueron aprobados y adoptados en el 2010. Los objetivos principales de la política de género son: la adopción de un enfoque hacia el desarrollo en base a los derechos mediante la toma de decisiones basadas en evidencia, y reorientar a las instituciones existentes mediante el uso de estadísticas desagregadas por género e indicadores de desempeño. También emite las medidas necesarias para responsabilizar a los gerentes sobre la implementación de estas políticas.

La Política de Género y el Plan de Acción contienen compromisos políticos para ocho áreas. Uno de los compromisos es la creación de un ambiente conducente y estable para asegurar que todas las declaraciones y decisiones políticas se dirijan hacia la eliminación de las barreras habituales contra la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La paridad de género en la representación es obligatoria en todas las estructuras de la UA. Lo que ya se ha logrado en la CUA con el nombramiento de cuatro mujeres y cuatro hombres. Otros compromisos son: desarrollar políticas para el desarrollo de capacidades y la incorporación de las perspectivas de género; evitar la duplicación de esfuerzos, recursos e intervenciones; y promover la utilización de mejores prácticas en todo el continente haciendo posible el alineamiento, la unificación y la implementación concreta de las políticas de género de las REC y de los estados miembros. La movilización y asignación de recursos financieros y

no financieros para la implementación de la Política de Género y el Plan de Acción serán de suma importancia.

La Comisión desarrolló inicialmente un Plan Estratégico de cinco años para la incorporación de las perspectivas de género (GMSP). Sin embargo, luego de que la Política de Género fue aprobada, el GMSP fue revisado y se alineó con el Plan de Acción para la Década de la Mujer Africana. El Plan se revisa cada cierto tiempo mediante la creación de políticas receptivas al género a nivel político y de gobernanza, y la adopción de programas de acción afirmativa, sistemas de cuota y representación para aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La Comisión ha puesto en funcionamiento el Sistema de Manejo de Género (GMS) como parte de la estructura de las STC en la UA. Solamente unos cuantos estados miembros han establecido GMS, que según Parte IV de la Política es uno de los objetivos a lograrse en el 2020.

5. Marco de Implementación

El tema de la Década de la Mujer Africana es: “Planteamientos comunitarios para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, que enfatiza una mirada al desarrollo desde las bases hacia arriba y se basa en 10 temas prioritarios para empoderar a las mujeres de toda el África. El Tema 9 trata sobre las mujeres en posiciones de toma de decisiones en los poderes legislativos, judiciales y ejecutivos, y en alcanzar el principio de paridad de la UA (Servicio de enlace de la ONU con las Organizaciones No Gubernamentales 2010). A nivel nacional, las comisiones de trabajo para la Década de la Mujer Africana tienen la responsabilidad de desarrollar los planes anuales de trabajo y los presupuestos a todos los niveles, así como la preparación de los informes anuales sobre las actividades y la implementación. A nivel regional, las REC supervisan la formación de las comisiones de trabajo, apoyan las campañas de activismo sobre el tema y preparan los informes anuales de actividades para la implementación de la Década.

6. Mecanismo de financiación: el Fondo para la Mujer Africana

El Fondo para la Mujer Africana fue creado como un mecanismo único para asegurar la implementación de las políticas y para una concreta incorporación del género en las políticas, instituciones y programas a nivel regional, nacional y local. En el 2011, durante su primer año de operaciones, el Fondo benefició a 53 proyectos comunitarios en 27 estados miembros de la UA. Los organismos de la UA, las REC y los estados miembros se han comprometido a asignar un presupuesto para la implementación de la política. Los estados miembros deben contribuir el 1 por ciento de sus cuotas a este Fondo. Algunos estados miembros han contribuido más. Ya que los fondos captados por este medio son insuficientes, se harán esfuerzos para fortalecer la cooperación con agencias e instituciones financieras internacionales para incrementar la experiencia técnica, así como para facilitar el intercambio de mejores prácticas y de apoyo financiero para la implementación de la política de género de la UA.

Estructuras de la Unión Africana a cargo de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres

La Dirección de Mujeres y de Desarrollo de Género (WGDD) fue creada en el 2002 como parte de la Oficina de la Presidencia de la CUA, para promover la igualdad de género en África y dentro de la UA y supervisar el desarrollo y unificación de las políticas relacionadas al género. Diseña programas y proyectos en base a las políticas adoptadas por los estados miembros de la UA. También propone estrategias para la incorporación de las perspectivas de género dentro de la Comisión y para los organismos de la UA y sus estados miembros, y apoya el desarrollo de capacidades mediante entrenamientos las políticas de género y los



instrumentos que puedan ayudar a los organismos de la UA, las REC y los estados miembros a entender el tema de género y a desarrollar las capacidades necesarias para lograr la meta de incorporación de la perspectiva de género en el 2020.

La Dirección tiene dos divisiones: la de Políticas de Género y Desarrollo, y la de Coordinación y Difusión Pública del tema de Género. Presenta las proyecciones sobre financiamiento a la Asamblea cada año, pero los fondos asignados no siempre son suficientes. La WGDD está desarrollando las competencias del departamento mediante entrenamientos y está trabajando en coordinación con los departamentos de Asuntos Políticos y de Asuntos Sociales de la UA.

La WGDD también funciona como la Secretaría para la Comisión de Mujeres de la UA (AUWC) que se creó en el 2003 como organismo asesor sobre género y desarrollo para la Presidencia como resultado de la decisión del Consejo Ejecutivo de UA de transformar la Comisión de las Mujeres Africanas sobre Paz y Desarrollo, en la AUWC. Una de sus funciones es supervisar el progreso de la igualdad de género en el continente, trabajando conjuntamente con el gobierno y la sociedad civil dentro del marco de la Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África y el Protocolo sobre Derechos de las Mujeres.

La WGDD organiza anualmente Cumbres preliminares de la UA sobre Género en colaboración con otros departamentos de la CUA y con sus asociados en desarrollo. Las Cumbres preliminares sobre Género fueron creadas inicialmente como plataformas de consulta de la sociedad civil, sin embargo, ahora incluyen la participación de los y las ministras de asuntos de género y de mujeres, REC, órganos de la UA, departamentos de la CUA, el sector privado, agencias de la ONU y asociados en desarrollo.

Una Cumbre preliminar sobre Género se lleva a cabo antes de cada Cumbre de la UA para reunir las voces de los principales actores en la arena de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, con a finalidad de discutir los avances más importantes y determinar el grado de implementación de los compromisos adquiridos. Las Cumbres también sirven como un vehículo importante para la incorporación de la perspectiva de género dentro del organismo supremo de toma de decisiones de la UA. La Cumbre preliminar debe producir un documento con decisiones concretas a presentarse para consideración y adopción, ante la Cumbre de los y las Jefas de Estado y Gobierno de la UA.

La Cumbre preliminar de género de 2016 se realizó del 17 al 21 de enero de 2016 en la CUA en Addis Abeba (UA 2016). Algunos de sus objetivos fueron: (a) evaluar el progreso de la Participación de las mujeres en la política, el gobierno y el poder judicial, identificar los desafíos y obstáculos que afectan su participación concreta y desarrollar estrategias para acelerar el desempeño de las mujeres en la gestión administrativa y liderazgo; (b) incrementar la sensibilización y desarrollar una estrategia común para la implementación del año de los Derechos Humanos 2016; (c) estimular el diálogo entre los estados miembros de la UA, las instituciones intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los socios en desarrollo sobre las oportunidades, las brechas y soluciones, y solicitar una implementación concreta de los compromisos; y, (d) involucrar a los profesionales, autoridades responsables y activistas en el análisis de la ejecución de la agenda de participación política de las mujeres, en el conocimiento de las experiencias y los desafíos, y en el examen de las necesidades para acelerar la implementación y la supervisión.

Cooperación

La AU, NEPAD y las REC mantienen mecanismos de cooperación, principalmente el Protocolo sobre las Relaciones entre la UA y las REC, para desarrollar relaciones de trabajo óptimas en base a principios de subsidiariedad y cooperación. En esta cooperación las REC son elementos fundamentales de la CUA; NEPAD es el programa de desarrollo, mientras la

UA ejerce la supervisión y la coordinación. Los tratados y mandatos de las REC deben reflejar y estar de acuerdo con el rol de la UA.

La Nueva Asociación para el Desarrollo del África

NEPAD se creó en el año 2001. Una de sus prioridades es asegurar el empoderamiento económico de las mujeres. También tiene la obligación de fortalecer las competencias de las REC. Actualmente una Unidad de Género se dedica a la implementación de estrategias, herramientas y contenidos para incorporar el tema de género dentro de las prioridades sectoriales, programas y proyectos. El Fondo NEPAD/España para el Empoderamiento de la Mujer Africana es un elemento esencial, producto de la cooperación entre NEPAD y la Agencia Española para el Desarrollo y la Cooperación Internacional, con una contribución de EUR 20 millones. El mayor objetivo a largo plazo del Fondo es promover la Igualdad de género e incrementar las capacidades y la autonomía de las mujeres africanas, específicamente en relación al mejoramiento de su empoderamiento económico, político y social, y al completo goce de sus derechos.

Desde su inicio en el 2007, el Fondo ha ayudado a la Unidad de Género a cumplir con su rol de incorporar los asuntos de género, y ha apoyado financiera y técnicamente a 77 proyectos en 35 países del África Subsahariana, los cuales fueron ejecutados por la OSC, las instituciones gubernamentales y las REC. Con estos fondos también se desarrolló el manual “Una guía para el uso del Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África para el Proceso Legal” con el objeto de convencer a los países sobre la ratificación del Protocolo Africano sobre los Derechos de las Mujeres, y sobre políticas receptivas al tema de género a nivel municipal, local y de gobierno estatal en Etiopía, Namibia y Nigeria. Sin embargo, se ha criticado a NEPAD por concentrarse en alcanzar la igualdad de género mediante microproyectos en vez de incorporar el tema de género en otras iniciativas y sectores (por ejemplo, ver Randriamaro 2006).

La Comunidad Económica de los Países del África Occidental

ECOWAS se fundó en 1975. El tema de género se encuentra bajo la responsabilidad del Comisario para Asuntos Sociales y Género. Asimismo, se creó la Comisión Técnica sobre Género en el Centro para el Desarrollo del tema de Género de ECOWAS (EGDC) que se formó en el 2003 como una agencia especializada en género y desarrollo.

En el 2004 ECOWAS adoptó una Política de Género que estipula la realización de reuniones de información y de consulta periódicas entre la Comisión de ECOWAS y los organismos nacionales responsables del progreso de las mujeres en los estados miembros, así como con otros grupos interesados en el tema a nivel regional e internacional (EGDC s.f.). La Comisión de ECOWAS organiza la Reunión Consultiva Anual de ECOWAS para los y las Ministras de Asuntos de la Mujer y de Género como una reunión secundaria a la reunión de la ONU CSW. Asimismo, el EGDC ha creado dos redes regionales compuestas de las OSC, la Red de las Jóvenes Líderes del África Occidental (formada en el 2009) y la Asociación de Mujeres Parlamentarias de ECOWAS.

El EGDC tiene como misión trabajar con los estados miembros en la ejecución de la Política de Género y brindar apoyo técnico y financiero. Colabora con los sistemas de género de los estados miembros mediante los puntos focales localizados en los ministerios a cargo de género, y trabaja con otros ministerios relacionados al tema, el sector privado y las OSC. Por ejemplo, ECOWAS ha brindado apoyo técnico y/o financiero a cinco estados miembros para el desarrollo y/o implementación de sus políticas de género nacionales, así como apoyo financiero a cuatro estados miembros para ayudarlos en la preparación de sus planes de acción nacionales sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. También ha iniciado y facilitado el desarrollo de capacidades y la transferencia de talento.



El EGDC se había propuesto presentar un informe anual con información y datos sobre la situación de género en la región de África Occidental y sobre las intervenciones capaces de brindar una respuesta adecuada a las necesidades de género. Sin embargo, debido a la falta de recursos humanos y financieros, así como a la ausencia de presentación de informes por parte de los estados miembros, su primer informe anual recién se publicó en el 2012.

En el 2015 ECOWAS decidió, en vez de revisar su Política de Género, elaborar un Acto Suplementario sobre Igualdad de derechos entre las Mujeres y los Hombres para el Desarrollo Sostenible en la Región de la Comunidad (ECOWAS 2015), el cual ya ha sido ratificado, sin reservas, por 11 jefas y jefes de estado. Dicho documento se refiere al género desde el punto de vista de los derechos humanos y obliga a los estados miembros a asimilar el Acto para respetar y promover los derechos de las mujeres. Uno de sus capítulos trata sobre gobernanza y participación política. El documento se distribuirá a nivel regional para empezar la implementación del plan de acción.

Sociedad civil

Las OSC trabajan frecuentemente muy cerca de los presuntos beneficiarios de las políticas de desarrollo y, por tanto, pueden hacer que el gasto público en el desarrollo sea más eficiente, efectivo y equitativo mediante la influencia que puedan ejercer en la formulación de políticas, así como en el seguimiento de la implementación de políticas y la evaluación de resultados. La sociedad civil también puede actuar como un factor limitativo sobre el poder del gobierno y facilitar mejoras en la gobernanza mediante llamadas para, entre otras cosas, una mayor transparencia y rendición de cuentas. Las OSC ocupan un lugar excepcional para actuar como fiscalizadoras contra la manipulación política de los procesos de desarrollo. Para asegurar su participación concreta necesitan acceso a la información, financiamiento adecuado y mecanismos de diálogo.

En el 2004 se creó la Coalición Solidaridad para los Derechos de las Mujeres Africanas, una red de 44 organizaciones africanas e internacionales, con la finalidad de ejercer presión para la entrada en vigor del Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África. Cumple su cometido mediante la difusión pública del Protocolo a lo largo y ancho del continente, a la vez que recomienda su aplicación a nivel nacional y regional.

En el 2006 la red de sociedades civiles de las mujeres africanas lanzó la campaña El Género es mi Agenda (GIMAC) dedicada a la implementación de la Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África. Durante la 20ma. Cumbre preliminar de las Mujeres Africanas sobre la generalización de la perspectiva de género en la UA, la membresía del GIMAC insistió hacer el seguimiento, la evaluación y la información de las políticas sobre los derechos de las mujeres en los estados miembros de la UA y se comprometió a producir informes alternativos y en reconocer a los países que están desempeñándose bien. En el 2013 en las Reuniones de Consulta preliminares a la Cumbre, GIMAC recomendó que los estados miembros “Garanticen la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas de toma de decisiones y la distribución equitativa de recursos en el marco de desarrollo pos-2015” (GIMAC 2013). Ese mismo año se adoptó la campaña de la coalición “África por los Derechos de las mujeres: Ratificar y Respetar”, con la finalidad de llamar por la ratificación continental de la Declaración Solemne y por su concreta implementación.

En el 2015 durante la 25a. Cumbre preliminar de GIMAC, los miembros propusieron que para medir el progreso hecho para su implementación, la Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África debería vincularse a la Agenda 2063; asimismo, insistieron en que la sociedad civil produzca un informe alternativo. También se propuso que todos los análisis y las investigaciones sobre buenas prácticas y soluciones se incluyan en la plataforma de intercambio de conocimientos de la Comisión Económica para África (CEA), de la ONU (GIMAC 2015).

Logros

La UA ha avanzado en la promoción de la agenda de género y en el reconocimiento de la importancia de las contribuciones de las mujeres al desarrollo. Algunos países han sobrepasado los obstáculos mediante planteamientos innovadores y han tomado acciones de apoyo en los ámbitos legislativos y presupuestarios para aumentar la participación de las mujeres en la política. Los puntos focales sobre género se han convertido en células de género en casi todos los países. Sin embargo, la meta establecida en la Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África de alcanzar el 50 por ciento de representación femenina en todos los órganos de la UA, las REC, los gobiernos nacionales, los parlamentos y el poder judicial, que debió lograrse en el 2015, no se ha alcanzado y continúa mayormente sin cumplirse tanto en África como en el resto del mundo.

En el 2013 la Oficina de la Presidencia de la CUA, conjuntamente con el PNUD, crearon la iniciativa “Construcción de un ambiente conducente al empoderamiento económico y la participación política de las mujeres en África” (UA 2013). Como uno de sus principales productos se propuso aumentar la participación de liderazgo de las mujeres en las instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional como regional, para el año 2016. También se propuso capacitar a las (mujeres) políticas sobre la manera de crear impacto, cualquiera sea el número de las mismas, mediante la enseñanza de las reglas de juego y el uso de este conocimiento y entendimiento para promover los asuntos de la mujer desde dentro de las legislaturas regionales y nacionales. El programa también instó a garantizar que para el año 2016 existiera una mayor integración de la igualdad de género dentro de la planificación institucional, y los procesos presupuestarios y de seguimiento a nivel regional.

En el 2015 el Departamento de Asuntos Políticos de la CUA organizó en Rwanda el Cuarto Diálogo de Alto Nivel sobre la participación igualitaria y el liderazgo de la mujer en los partidos políticos. Este diálogo se concentró en tres objetivos principales: (a) un compromiso renovado por parte de los estados miembros para ratificar, asimilar e implementar los instrumentos de valores comunes de la UA que promueven la igualdad de género; (b) aumentar las sinergias, la cooperación y la colaboración en la promoción de la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres en los partidos políticos, y (c) aumentar la cooperación estratégica entre la CUA y el Consejo Africano de Partidos Políticos para la puesta en marcha de la igualdad de género (UA 2015b).

Desafíos

Las organizaciones regionales y las OSC enfrentan varios desafíos que limitan su capacidad de promover la igualdad de género en África. Su dependencia en las contribuciones de financiamiento y la competitividad por dichos fondos, el lento progreso de cambio a niveles de legislación y de política, la falta de apoyo político concreto y la debilidad en el poder de obligatoriedad de las declaraciones, protocolos y políticas sobre los estados miembros, hacen muy difícil la traducción de esos compromisos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en políticas, programas y acciones concretas. El hecho de que no hayan sanciones a aplicarse por incumplimiento de la presentación de informes es una debilidad importante para la ejecución e implementación del sistema.

A la fecha existe poca evidencia de coordinación o de intercambio de información entre la UA, NEPAD, ECOWAS y las OSC. El nivel de coordinación entre la UA y las REC parece limitado, pero entre las REC es casi inexistente. Esta brecha debe ser atendida urgentemente; hay necesidad de mayor transparencia y de información pública sobre los resultados. Actualmente, la EGDC está desarrollando un sitio web donde publicará documentos básicos



y mostrará todo el trabajo que está realizando, y también creará un centro de información y documentación sobre género.

La UA, NEPAD y algunas REC cuentan con Fondos de Género para la ejecución de proyectos, los cuales brindan visibilidad, pero solamente tienen un impacto a corto plazo. Es importante cambiar este planteamiento hacia una mejor estrategia y reforzar las capacidades de los estados miembros con respecto a la implementación de proyectos, al tiempo que se incrementa la consignación de fondos de acuerdo al principio de subsidiariedad que estipula que las actividades deben llevarse a cabo por las agencias al nivel más bajo posible, para que sea a la vez efectivo y eficiente.

Otro desafío es la unificación de las leyes, ya que el derecho positivo establece igualdad mientras que el derecho consuetudinario tiende a perjudicar a las mujeres. Mediante su participación política las mujeres desafían los roles tradicionales; un ejemplo es el caso de la ciudad santa de Touba, Senegal. Senegal firmó una ley de paridad de género en el 2010 por la que obliga a todos los partidos políticos a mantener una lista con una proporción de 50:50 entre hombres y mujeres. Esta ley no se respetó durante las elecciones locales del 2014, lo cual llevó al tribunal supremo a cancelar la elección de un alcalde y de varios diputados en dos comunas. Sin embargo, cuando Touba presentó una lista de partido compuesta únicamente por hombres, no hubo sanciones (Tøraasen 2017).

Acciones concretas y recomendaciones

El trabajo a nivel regional no reemplaza el trabajo a nivel nacional, pero puede complementarlo y fortalecerlo mediante la utilización de los enfoques de trabajo de arriba hacia abajo, y de abajo hacia arriba. La CUA debe brindar asesoría estratégica sobre la puesta en marcha de los temas de género; incrementar sus roles de activismo, seguimiento y supervisión; y llevar a cabo análisis y evaluaciones sobre el impacto de los instrumentos de género para reforzar los mecanismos establecidos y seguir el progreso.

La UA debe continuar desarrollando y utilizando los indicadores cualitativos y cuantitativos apropiados para presentar informes de progreso y emprender una evaluación regional sobre el estatus de las mujeres. La falta de datos actualizados es un obstáculo importante para la identificación de tendencias y para documentar el progreso. Esta debería ser un área de análisis amplio por parte de la UA y de las REC para el establecimiento de un mecanismo de seguimiento del progreso anual de cada estado miembro, sobre la asimilación de las convenciones regionales. Por ejemplo, el Barómetro sobre el Protocolo de Género de la SADC, producido por la Alianza del Protocolo de Género de África Austral para medir el progreso anual de la implementación del Protocolo de Género de la SADC por los estados miembros, podría ser reproducido por otras REC.

La UA conjuntamente con NEPAD, las REC y las OSC pueden marcar una diferencia en África. La UA, como organización regional, entiende la situación local y generalmente es más aceptada que organizaciones externas y está más comprometida a involucrarse para el mediano y largo plazos. Estas instituciones deberían seguir a partir de las lecciones aprendidas para expandir sus programas en el área de la participación política de las mujeres.

Todas las REC deberían garantizar la existencia e implementación concretas de las políticas de género nacionales en todos los estados miembros. En el caso que una REC no tuviera una política de género, la UA deberá brindar apoyo para el desarrollo de la política correspondiente. Se debería prestar más atención a las REC que muestran un pobre rendimiento. Las REC deben basar sus políticas de género en las convenciones internacionales, especialmente en la CEDAW y adherirse a la Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África (SGDEA). Una política de género integral aunada a recursos humanos y financieros adecuados ayudaría a abordar los asuntos de género de una manera más completa y significativa.

Con respecto a la ratificación continental se necesitaría incluir en las agendas de cada una de las Cumbres de la UA, un tema sobre el estatus de las ratificaciones, y un recordatorio a todos y todas las jefas de estado y de gobierno sobre los compromisos hechos. Los vínculos y la cooperación entre mecanismos continentales y nacionales facilitarían la presentación de informes de una manera exacta, unificada y efectiva, y brindarían un mecanismo de comparación entre los países y aprendizaje mutuo.

Se requiere una coordinación efectiva y un mecanismo de cooperación para hacer posible las sinergias entre las organizaciones. Actualmente, solo se realiza una reunión anual organizada por UNECA, para los puntos focales de género de las REC. La nueva Directora de Género de la UA tiene planeado convocar dichas reuniones. La UA necesita forjar una cooperación más estrecha con las REC, las cuales se consideran pilares de la UA, así como con NEPAD y las OSC. Esto aumentará la eficiencia evitando así la duplicación de esfuerzos y servicios, y garantizará la planificación complementaria y el desarrollo de programas para optimizar la integración del enfoque de género en las políticas, planeamiento, programación, seguimiento y evaluación. También ayudará a administrar la competencia por los escasos recursos y a poner en práctica estrategias creativas para la movilización de recursos.

La UA, NEPAD y ECOWAS deben trabajar más estrechamente con las OSC ya que estas tienen mejores capacidades para movilizar el apoyo popular y la solidaridad. Por ejemplo, para asegurar la implementación del Protocolo de las Mujeres a nivel nacional se necesitará una difusión amplia. Las organizaciones de mujeres juegan un rol importante como grupo de presión con los gobiernos para lograr la ratificación y entrada en vigor del Protocolo.

Adicionalmente, las tres entidades regionales deberían promover la participación política de las mujeres de una manera más activa ya que tienen la ventaja de reforzar los esfuerzos nacionales mediante la facilitación del diálogo, la coordinación y la formación de consensos. Asimismo, la expansión de los programas sobre la participación política de las mujeres se facilitaría mediante la promoción de iniciativas y el intercambio de experiencias entre los partidos políticos y las mujeres parlamentarias africanas, así como entre las REC; el fomento de cooperación Sur-Sur, y el apoyo a las instituciones para la generalización de la perspectiva de género y la igualdad.

Conclusiones

El progreso alcanzado en la participación política de las mujeres no ha sido igual en toda el África. La discriminación contra las mujeres y la falta de participación concreta de las mujeres en los procesos de toma de decisiones aún persisten a pesar de los compromisos sobre la igualdad de género. Los compromisos legales y políticos siempre deben de ir de la mano con medidas para combatir la desigualdad de género.

Las organizaciones regionales tienen mayor acceso a los medios de comunicación y están mejor equipadas que las instituciones nacionales, y algunas organizaciones internacionales, para abordar asuntos transnacionales. También es más fácil para estas ganarse la confianza de representantes gubernamentales. Gracias a sus numerosos miembros la UA puede actuar como catalizadora en la promoción de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres. Asimismo, tiene el potencial de influir sobre las políticas, agendas y prácticas a niveles regionales y nacionales, tiene un efecto multiplicador y crea presión entre sus estados miembros para impulsar la agenda de género. Los estados miembros de la UA deberían movilizar y asignar más recursos para fortalecer la arquitectura de género y lograr la igualdad de género.



Referencias

- Banco Africano de Desarrollo (AfDB), *Africa Gender Equality Index 2015, Empowering African Women: An Agenda for Action* [Índice 2015 de la igualdad de género en África, Empoderamiento de las mujeres africanas: una agenda para la acción] (Abidjan: AfDB, 2015), <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Gender_Equality_Index_2015-EN.pdf>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.
- Chingwete, A., Richmond, S. y Alpin, C., “Support for African Women’s Equality Rises: Education, jobs and political participation still unequal” [El apoyo para la igualdad de las mujeres africanas aumenta: la educación, el trabajo y la participación política todavía desiguales], Documento de Política No. 8 de Afrobarómetro, (27 de marzo de 2014), <<http://afrobarometer.org/publications/pp8-support-african-womens-equality-rises-education-jobs-and-political-participation>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.
- R. Cordenillo y K. Gardes (eds.), *Inclusive Political Participation and Representation: The Role of Regional Organizations* [Participación política inclusiva y representación: el rol de las organizaciones regionales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/inclusive-political-participation-and-representation-role-regional>>, fecha de consulta: 1o de agosto de 2017.
- Economic Community of West African States (ECOWAS), *Report on the Gender Situation in West African Countries* [Comunidad Económica de Países del África Occidental (ECOWAS), “Informe sobre la situación de género en los países del África Occidental”], (Abuja: ECOWAS Gender Development Centre, 2012) [Abuja, Nigeria: Centro para el Desarrollo de Género de ECOWAS, 2012].
- _____, “Informe sobre la implementación de la Política de Género de ECOWAS”, (2014), no publicado.
- _____, “Regional ministers adopt ECOWAS texts on gender equality” [Ministros de la región aprueban los textos sobre la igualdad de género de ECOWAS], (Comunicado de prensa No. 14/2015, 22 de enero de 2015), <<http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=014&lang=en&annee=2015>>, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.
- _____, Gender and Development Centre, “History” [Centro para Género y Desarrollo, “Historia”] (s/f), <<http://www.ccdg.ecowas.int/about-egdc/history/?lang=en>>, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.
- Gender is My Agenda (GIMAC), “20th African Women’s Pre-Summit Consultation on Gender Mainstreaming in the African Union: Recommendations” [El Género es mi Agenda (GIMAC), “20a Consulta de la Mujeres Africanas preliminar a la Cumbre sobre la incorporación de las políticas de género en la Unión Africana: Recomendaciones”], (10 al 11 de julio de 2012, Addis Abeba, Etiopía), <<http://www.genderismyagenda.com/activities/activities/20%20pre%20summit/20th%20GIMAC%20Recommendations%20English.pdf>>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.
- _____, “22nd African Women’s Pre-Summit Consultation on Gender Mainstreaming in the African Union: Recommendations” [“22a Consulta de la Mujeres Africanas preliminar a la Cumbre sobre la incorporación de las políticas de género en la Unión Africana:

Recomendaciones”], (20 al 21 de mayo de 2012, Addis Abeba, Etiopía), <http://www.genderismyagenda.com/activities/activities/22%20pre%20summit/22nd%20GIMAC%20Recommendations_English.pdf>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.

_____, 25th African Union Pre-Summit Consultative Meeting: “What African Women Demand for the Year of Women’s Empowerment and Development” [25a Reunión de Consulta preliminar a la Cumbre de la Unión Africana: “Lo que las mujeres africanas exigen para el ‘Año del Empoderamiento y Desarrollo de la Mujer’”], (20 al 23 de enero de 2015, Addis Abeba, Etiopía), <http://genderismyagenda.com/activities/activities/25%20pre%20summit/Final%20Docs/25th%20Gimac_suiteg.pdf>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.

Kabeer, N., “Gender equality, the MDGs and the SDGs: Achievements, lessons and concerns” [Igualdad de género, los ODM y los ODS: logros, lecciones y preocupaciones], Blog: África at the London School of Economics, (6 de octubre de 2015), <<http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2015/10/06/gender-equality-the-mdgs-and-the-sdgs-achievements-lessons-and-concerns/>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

B. Kombo, R. Sow y F. Jama Mohamed (eds.), *Journey to Equality: 10 Years of the Protocol on the Rights of Women in Africa* [“Camino a la Igualdad: 10 años del Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África”], (Nairobi: Equality Now, 2013), <https://www.equalitynow.org/sites/default/files/MaputoProtocol_JourneytoEquality.pdf>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

Inter-Parliamentary Union, “Women in national parliaments” [Unión Interparlamentaria, “Las mujeres en los parlamentos nacionales”], <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017.

Martin González, O., *The African Union’s Mechanisms to Foster Gender Mainstreaming and Ensure Women’s Political Participation and Representation* [Los mecanismos de la Unión Africana para fomentar la generalización de la perspectiva de género y asegurar la participación y representación política de las mujeres], (Documento de discusión de IDEA Internacional, 2013), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/african-union-mechanisms-foster-gender-mainstreaming>>, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.

Matland, R.E., “Enhancing women’s political participation: Legislative recruitment and electoral systems” [Aumento de la participación política de las mujeres: reclutamiento legislativo y sistemas electorales], en J. Ballington (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition* [Mujeres en el Parlamento: más allá de las cifras, Edición revisada] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers-revised-edition>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2017.

Murithi, T., “The African Union as an international actor” [La Unión Africana como un actor internacional], en J. Mangala (ed.) *Africa and the New World Era* [África y la era del Nuevo Mundo] (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2010).

Naciones Unidas, *The World’s Women 2015: Trends and Statistics* [Las Mujeres del Mundo en el 2015: Tendencias y Estadísticas] (Nueva York: Departamento de Asuntos

Económicos y Sociales de la ONU, 2015), <<https://unstats.un.org/unsd/gender/worldswomen.html>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

_____, Non-Governmental Liaison Service [Servicio de Enlace con Organizaciones no Gubernamentales] “African Women’s Decade (2010–2020) officially launched on International Day of Rural Women” [Lanzamiento oficial de la Década de la Mujer Africana (2010-2020) en el Día Internacional de la Mujer Rural], (15 de octubre de 2010), <https://www.unngls.org/index.php/un-ngls_news_archives/2010/749-african-women%E2%80%99s-decade-2010-2020-officially-launched-on-international-day-of-rural-women>, fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.

Organización de la Unidad Africana (OUA), Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), adoptada el 27 de junio de 1981, entrada en vigor el 21 de octubre de 1986, <<http://www.achpr.org/instruments/achpr>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

Randriamaro, Z., “NEPAD, gender and the poverty trap: the challenges of financing for development in Africa from a gender perspective” [NEPAD, género y la trampa de la pobreza: los desafíos del financiamiento para el desarrollo en África desde una perspectiva de género], en J. Adésn e Y. Graham y A. Olukoshi (eds.), *Africa and Development Challenges in the New Millennium* [África y los desafíos del desarrollo en el nuevo milenio] (Londres: Zed Books, 2006).

Sibonokuhle, N., “Emerging trends in women’s participation in politics in Africa” [Tendencias emergentes en la participación de las mujeres en la política en África] *American International Journal of Contemporary Research*, 3/11 (2013), págs. 72–79.

Tøraasen, M., “Gender parity in Senegal: a continuing struggle” [Paridad de género en Senegal: una lucha continua] Chr. Michelsen Institute Insight, mayo de 2017, <https://www.researchgate.net/publication/316825886_CMI_Insight_May_2017_Gender_parity_in_Senegal_-_A_continuing_struggle>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.

Unión Africana (UA), “Acta Constitutiva de la Unión Africana adoptada por la 36ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno”, (Lomé, Togo, 11 de julio de 2000).

_____, “Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza”, adoptada por la 8ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana (Addis Abeba, Etiopía, 30 de enero de 2007), <http://www.achpr.org/files/instruments/charter-democracy/aumincom_instr_charter_democracy_2007_eng.pdf>, fecha de consulta: 7 de enero de 2016.

_____, “Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África”, adoptado por la 2ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, (Maputo, Mozambique, 11 de julio de 2003), <<http://www.achpr.org/instruments/womenprotocol/>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2016.

_____, “Declaración Solemne sobre Igualdad de Género en África”, (Addis Abeba, Etiopía, 6 al 8 de julio de 2004), <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/declaration_gender_equality_2004.pdf>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

- _____, *Política de Género de la Unión Africana* (Addis Abeba, Etiopía, UA 2009), <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/gender_policy_2009.pdf>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.
- _____, *Agenda 2063: The Africa We Want* [“Agenda 2063: el África que queremos”] (Addis Abeba, Etiopía, UA 2014), <<http://archive.au.int/assets/images/agenda2063.pdf>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.
- _____, “AU convenes the 1st Specialized Technical Committee on Gender Equality and Women’s Empowerment in Khartoum” [La UA organiza la primera comisión técnica especializada sobre igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en Jartum], comunicado de prensa, 26 de noviembre de 2015a, <<https://www.au.int/web/en/pressreleases/19361/au-convene-1st-specialized-technical-committee-gender-equality-and-women%E2%80%99s>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.
- _____, “Concept Note: Women’s Equal Participation and Leadership in Political Parties in Africa” [Nota conceptual: La participación igualitaria y el liderazgo de las mujeres en los partidos políticos en África], Cuarto Diálogo de Alto Nivel sobre democracia, derechos humanos y gobernanza en África, (7 al 8 de diciembre de 2015, Kigali, Rwanda), <<http://www.aga-platform.org/Concept-Note-%204th%20High-Level-Dialogue-Kigali.pdf>>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.
- _____, “African Union Commission and United Nations Development Programme to launch programme for women empowerment and political participation” [La Comisión de la Unión Africana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo lanzarán un programa para el empoderamiento de las mujeres y su participación política], Comunicado de prensa, (13 de abril de 2013), <<https://www.au.int/web/en/newsevents/26635/african-union-commission-and-united-nations-development-programme-launch-programme>>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.
- _____, “8th African Union Gender Pre-Summit on 2016 African Year of Human Rights, with particular focus on the rights of women, 17–21 January 2016” [Octava Cumbre Preliminar sobre Género de la Unión Africana sobre el Año Africano 2016 de los Derechos Humanos, con un enfoque especial sobre los derechos de las mujeres, del 17 al 21 de enero de 2016], (Comunicado de prensa, 17 de enero de 2016), <<https://au.int/en/newsevents/19536/8th-african-union-gender-pre-summit-2016-african-year-human-rights>>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.
- Viljoen, F., “An introduction to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples rights on the Rights on women in Africa” [Una introducción al Protocolo de la Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos con respecto a los derechos de la mujer en África], *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, 16/1 (2009), <<http://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1291&context=crsj>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

1.2. Recomendaciones de la consulta africana



Durante la Consulta africana, llevada a cabo en Johannesburgo del 9 al 10 de marzo de 2017, las organizaciones y activistas que trabajan en la región africana compartieron ejemplos de mejores prácticas sobre cómo incrementar la participación política de las mujeres de una manera concreta (Comunidad de las Democracias 2017a). La consulta generó muchas ideas sobre la dirección que los gobiernos, las organizaciones y la sociedad civil deberían tomar para promover la Igualdad de género y la participación política de las mujeres en la región africana. Los participantes emitieron las siguientes recomendaciones.

1. Se necesita abordar los casos sobre estereotipos en base al género, así como la discriminación sobre la base de normas sociales y religiosas. Se hizo hincapié en el rol fundamental que tiene la educación como el medio para empoderar a las mujeres y a las niñas, y en su preparación para roles de liderazgo futuro. Se destacó que la capacitación en el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) es una herramienta fundamental para los esfuerzos educativos y de capacitación, particularmente para superar la brecha digital entre hombres y mujeres en el uso de nuevas tecnologías y para brindar a las mujeres un igual acceso a la información.
2. Las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales deberían fortalecer sus sistemas de supervisión, presentación de informes y conocimiento sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones mediante la recolección detallada de datos, la difusión y el análisis de la información de género. Para crear una toma de conciencia sobre los compromisos de los respectivos países, se debería contar también con la participación de los parlamentos y de la sociedad civil en la discusión de los informes periódicos nacionales sobre la CEDAW, previamente a su presentación oficial a la Comisión de la CEDAW.
3. La sociedad civil y los demás grupos interesados tienen la responsabilidad de fiscalizar a los gobiernos, al poder legislativo y a los partidos políticos sobre el progreso en la participación y representación de las mujeres. El rol de las instituciones regionales e internacionales en la promoción de la participación política y empoderamiento de las mujeres es de realzar, sobre todo por la movilización de actores claves y concentrarse en este tema.
4. Los marcos constitucionales, políticos, legislativos y reguladores existentes, particularmente en los países posconflicto y los países en transición, deberán revisarse para enfrentar las medidas que dificultan la participación igualitaria de la mujer. Entre

las que se encuentran aquellas normas que requieren numerosas firmas para inscribir a los y las candidatas, o un alto depósito monetario ya que puede discriminar contra la candidatura de las mujeres.

5. Hay necesidad de fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres mediante programas de entrenamiento y de desarrollo de capacidades. Hay necesidad de proveer oportunidades de asesoramiento para las mujeres que ya se encuentran en la política y para las que están por entrar en la arena política, y de crear una red de mujeres en la política para continuar el desarrollo de habilidades relevantes. Se debe poner énfasis en el fortalecimiento de los métodos de trabajo dentro de los partidos mediante reglas y sanciones obligatorias legalmente, particularmente en la selección y nominación de mujeres para posiciones dentro del partido y en las listas electorales del partido.
6. Es muy importante involucrar a los hombres, miembros del parlamento, para promover la igualdad de género en los resultados de las elecciones legislativas, así como los principios de la igualdad de género. Es urgente presentar leyes electorales que estipulen cuotas eficaces y reglamentadas para el aumento de la representación de las mujeres y medidas adicionales para asegurar su cumplimiento.
7. Durante el período electoral es muy importante implementar las recomendaciones sobre igualdad de género contenidas en los informes de observaciones electorales para apoyar a los órganos de gestión electoral, a los partidos políticos y al poder legislativo en la promoción de elecciones inclusivas.
8. Las organizaciones internacionales y la sociedad civil deben presionar constantemente a los gobiernos en priorizar el logro de los ODS en general y, en particular, de los objetivos 5 y 16. Las organizaciones no gubernamentales locales que trabajan en el tema de género y del empoderamiento de las mujeres podrían considerar la creación de una coalición nacional para trabajar conjuntamente con donantes y actores internacionales como IDEA Internacional, PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y otros organismos de la ONU, y la Comunidad de las Democracias. Esta coalición produciría un informe anual en base a un sistema común desarrollado para evaluar la implementación de los ODS. El financiamiento estaría condicionado de acuerdo al logro de los objetivos anuales para incitar a los gobiernos a mejorar su situación.
9. La Unión Africana juega un rol crítico en África en la promoción del empoderamiento y de la participación política de las mujeres. Debería enviar misiones de seguimiento a los países africanos para evaluar el progreso y los logros, y para presionar a los gobiernos en el cumplimiento de sus compromisos y sus normas.
10. La Comunidad de las Democracias y sus asociados podrían desarrollar un curso en línea sobre empoderamiento político de las mujeres para formar capacidades en la sociedad civil local y ayudarles en el cumplimiento de sus misiones y compromisos. Debería ser gratis, de fácil acceso y en francés e inglés.

2. Las Américas



2.1. El Papel de la Organización de los Estados Americanos y de la Comisión Inter-Americana de Mujeres en la promoción de los Derechos de la Mujer y de la igualdad de género en las Américas



Comisión Interamericana de Mujeres

Introducción

En las últimas décadas, la región de las Américas ha adoptado un sinnúmero de acuerdos jurídicos vinculantes, así como de acuerdos políticos y declaraciones de compromisos sobre los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Estos constituyen un fuerte andamiaje jurídico y normativo para respaldar la protección y garantía de los derechos de las mujeres. Sin embargo, la principal brecha en el avance de estos derechos radica en la implementación. Es necesaria la implementación concreta de las leyes nacionales e internacionales, así como las garantías constitucionales de igualdad de género y derechos de las mujeres para que el estado de derecho sea una realidad. Más allá de la paridad formal o numérica, las mujeres continúan enfrentando limitaciones cuando se trata de participar en condiciones de igualdad y no discriminación en la toma de decisiones, así como en ejercer influencia desde una plataforma sin restricciones de derechos humanos e igualdad de género.

Este capítulo analiza el estado actual de los temas relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres en las Américas. Se concentra en el trabajo que realiza la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la promoción de la igualdad de género como un tema transversal y en los esfuerzos de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en encabezar esta agenda como un instrumento para el avance de la democracia en la región. También destaca el trabajo del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente basada en el intercambio y la cooperación técnica entre los estados parte en la Convención de Belém do Pará y un Comité de Expertas.

Recuadro 2.1. La Organización de los Estados Americanos

Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 69 Estados, así como a la Unión Europea (UE). El Edificio Principal (MNB) está localizado en Washington, D.C.

<<http://www.oas.org>>

Antecedentes

El origen de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”. La OEA como tal fue creada en 1948, cuando se suscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigencia en diciembre de 1951. El objetivo de la fundación de la OEA era lograr en sus estados miembro “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”. Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio; ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 72 Estados, así como a la Unión Europea (UE). La OEA utiliza cuatro pilares para ejecutar sus propósitos esenciales: (a) democracia, (b) derechos humanos, (c) seguridad y (d) desarrollo. Los cuatro pilares se sustentan entre sí y se entrelazan transversalmente mediante una estructura que comprende el diálogo político, la inclusión, la cooperación, e instrumentos jurídicos y de seguimiento.

Igualdad de género y derechos de las mujeres en las Américas: un panorama regional

Si bien el género tradicionalmente se ha visto como una dicotomía entre hombres y mujeres, los estudios de género en la región de las Américas muestran cada vez más diversidad y pluralidad en su abordaje. En este contexto, cualquier análisis de la igualdad de género tiene que tomar en cuenta las múltiples realidades de las mujeres, que no se pueden considerar como un grupo homogéneo. La desigualdad de género se cruza con otros aspectos de la identidad: el estatus socioeconómico, la etnia, la edad, la capacidad física e intelectual, la ubicación geográfica, el estatus migratorio, entre otros, para agravar la exclusión. Además, la identidad y la expresión de género, así como la orientación sexual son conceptos cada vez más fluidos.

La Asamblea General de la OEA ha adoptado varias resoluciones sobre “derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”, incluyendo, por ejemplo, una Resolución de junio de 2014 sobre “Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género” (AG/RES.2863 (XLIV-O/14)). En noviembre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA estableció la Relatoría para los Derechos de las Personas LGBTI en reconocimiento de los obstáculos particulares que enfrenta este colectivo en el pleno ejercicio de sus derechos humanos. La exclusión de las mujeres y de las personas LGBTI es un obstáculo multidimensional al ejercicio de sus

derechos humanos y a su plena participación en los ámbitos económicos, sociales y políticos. Esa exclusión de las instancias del Estado con poder de decisión, de la representación política y de los recursos públicos pone en juicio la legitimidad de la democracia y su capacidad de representar una pluralidad de intereses y demandas.

En la mayoría de los países de la región, la tasa de matriculación de las mujeres en todos los niveles de educación (primaria, secundaria, superior) iguala o supera la de los hombres. Sin embargo, estas tasas generales esconden la manera en que la interacción del género con otros aspectos de la identidad sigue actuando como barrera para participar en la educación formal (CIDH, 2011, pág. 65). Realidades específicas; en particular las del embarazo adolescente y de la violencia contra las mujeres y las personas LGBTI en las instituciones educativas, atentan contra su permanencia en la escuela (CLADEM, 2011, pág. 17). De igual manera, tanto a través de la materia curricular como a través de las prácticas de enseñanza, los sistemas educativos de la región siguen reproduciendo la desigualdad y la discriminación de género al transmitir —o no contrarrestar— normas y estereotipos discriminatorios sobre hombres, mujeres y su comportamiento social (CIDH, 2011a, pág. 65). Adicionalmente, a pesar de que se vislumbran cambios graduales, persiste la segregación en la educación a nivel superior, con una preponderancia de hombres en; ámbitos como las ciencias, matemáticas, ingeniería y computación.

Como excepción a la tendencia global de estancamiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, en América Latina y el Caribe esta participación ha aumentado 35% desde 1990. Un informe del Banco Mundial (2014, pág. 8) afirma que, si no fuera por este incremento en la participación de las mujeres en el mercado laboral, la tasa de pobreza de la región sería 28% más alta. Sin embargo, con respecto a los hombres, las mujeres siguen teniendo una menor tasa relativa de participación en el empleo, particularmente el empleo formal, una mayor incidencia de desempleo, mayor participación en distintas formas de informalidad y precariedad laboral (empleos asalariados no registrados, empleos por cuenta propia de baja productividad, trabajos a tiempo parcial), particularmente en la economía informal, menor ingreso promedio en condiciones similares de ocupación y educación (brecha salarial de género), menos acceso a regímenes de seguridad social, menos acceso a la propiedad y a la herencia, a la tierra y al crédito y al control sobre recursos y servicios (CIM e IDEA Internacional, 2013c, pág. 37).

Uno de los obstáculos más importantes para la plena inclusión económica, social y política de las mujeres es la falta de corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la vida familiar, así como la deficiencia del Estado y del sector privado en la creación de una infraestructura de cuidado funcional y sostenible. La mayoría de la carga derivada del derecho a ser cuidado se ha concentrado en las mujeres, y se ha manifestado como una barrera significativa a su plena inclusión en la vida política, económica y social en sus países.

La concentración de mujeres tanto en el trabajo de cuidado como en la economía informal ha tenido particular impacto en los flujos migratorios globales y la situación de las mujeres migrantes; un fenómeno conocido como cadenas globales de cuidado (UN-INSTRAW, 2007, pág. 4). Las cadenas globales de cuidado crean muchos empleos para mujeres migrantes, no obstante, son empleos no valorados social ni económicamente, que contribuyen a la globalización de patrones de desigualdad y discriminación con base en el género, la etnicidad y la clase social.

A pesar de la entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) en 1994, en los Estados del hemisferio la violencia de género sigue afectando a una de cada tres mujeres. El trabajo del Mecanismo de Seguimiento de la Convención (MESECVI) da cuenta de este hecho, así como de lo mucho que falta por hacer en el deber de respetar y garantizar el derecho de las mujeres y de las niñas, en toda su diversidad, a vivir libres de violencia. Desde que se adoptó la Convención de Belém Do Pará, sus 32 estados parte han realizado



importantes esfuerzos para avanzar en la construcción de un mundo más justo, equitativo e igualitario para las mujeres. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de los estados parte de la Convención por reflejar la gravedad del problema, las altas cifras de violencia y la multiplicidad de formas en que esta se expresa contra niñas, adolescentes y mujeres — particularmente cuando cruzamos el variable de la identidad de género con otros como la etnicidad, el estatus socioeconómico o la capacidad física e intelectual— hacen evidente la necesidad de profundizar esos esfuerzos, tal y como destacan los últimos informes entregados por los estados al MESECVI (MESECVI, 2014).

Democracia y derechos políticos de las mujeres: reflexiones sobre los avances y desafíos desde la Comisión Interamericana de Mujeres

Desde su creación en 1928, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) ha tenido un papel fundamental en la promoción de los derechos políticos de las mujeres en el hemisferio. La primera meta de la CIM fue la de extender el voto femenino. Con ese fin, la CIM promovió la adopción de la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948), entre otras normas a favor de los derechos de las mujeres. También bajo el impulso de la CIM, en 1994 se adoptó la Convención de Belém do Pará, que en su artículo 4j) consagra el derecho de las mujeres a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones. Además, en su artículo 5, la Convención establece que la violencia contra las mujeres anula el ejercicio de sus derechos políticos. Por otra parte, el sistema interamericano ha fortalecido el andamiaje jurídico que garantiza la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida política, como un elemento fundamental para la promoción y el ejercicio de la cultura democrática, a través de instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana.

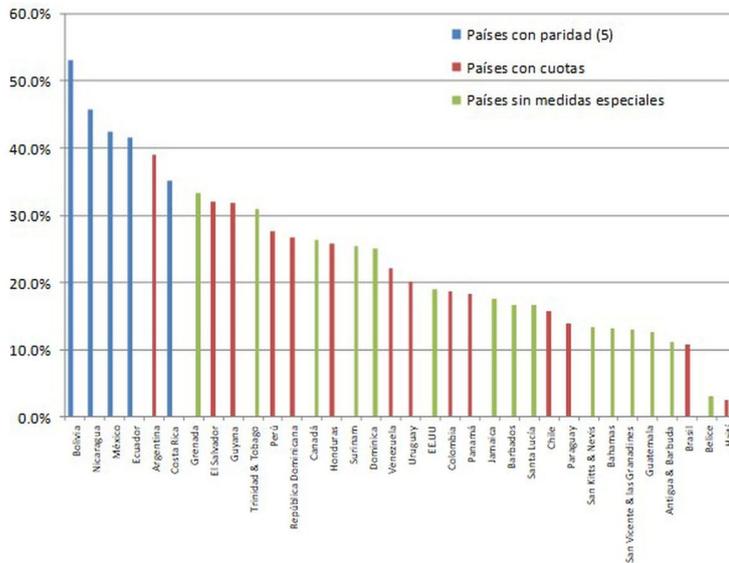
La ola de reformas que ha llevado a la mayoría de los países latinoamericanos a adoptar medidas afirmativas para favorecer el ejercicio del derecho a ser electas de las mujeres comenzó en Argentina, que instituyó la primera cuota de género en la región en 1991. Desde entonces, con pocas excepciones, los países fueron adoptando cuotas de género, y más recientemente, la paridad (ver figura 2.1). En muchos casos, las cuotas han tenido un impacto importante en el incremento de la cantidad de mujeres en las candidaturas electorales y también en el número de mujeres electas. Sin embargo, este mecanismo no ha resuelto en su totalidad, ni de manera permanente, el problema de la baja representación de las mujeres en la vida pública. Así, entre 2009 y 2013, cinco países en la región adoptaron la paridad en las candidaturas a ser inscritas: Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y México. Con la excepción de Costa Rica, la mayoría de países consagró la paridad en el nivel más alto, estableciéndola en sus constituciones.

Los avances en cuanto a la representación de las mujeres en los espacios públicos han sido notorios en muchos aspectos. Sin embargo, una mirada por países, revela que en realidad los logros han sido heterogéneos, en la mayoría de los casos insuficientes, y que se han registrado retrocesos. En todos los países americanos, las mujeres continúan subrepresentadas en la vida pública, particularmente en el ámbito de la política y especialmente en los cargos de poder. Así, en la historia democrática de la región, solamente en ocho países, a saber, Nicaragua, Panamá, Chile, Argentina, Costa Rica, Brasil, Jamaica y Trinidad y Tobago, una mujer ha sido electa para ocupar el cargo de más poder del Estado. Además, la elección de mujeres presidentas es un fenómeno reciente, la mayoría de las mandatarias siendo electas en la última década.

Como resultado de la aplicación de las medidas de cuotas y paridad, la presencia de mujeres en el poder legislativo se ha incrementado en los últimos años (ver figura 2.1) y,

desde enero de 2017, el promedio para la región de las Américas fue de 28,2% en las cámaras bajas, lo cual la coloca como la segunda región del mundo.

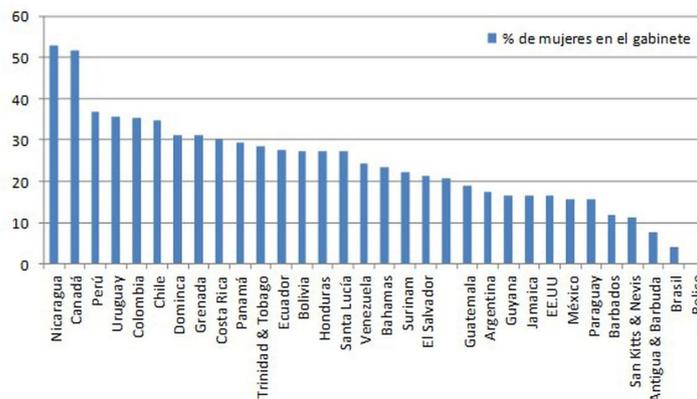
Figura 2.1. Porcentaje de mujeres en parlamentos (cámaras bajas) en los países de las Américas, 2017



Fuente: Preparada por OEA, con base en datos de la Unión Parlamentaria, <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010117.htm>>, consultado el 28 de marzo de 2017.

El promedio de mujeres en los poderes ejecutivos en las Américas en 2017 se sitúa en 24% (IPU y ONU Mujeres, 2017). Este promedio regional también esconde realidades muy distintas según el país. Asimismo, es notable la brecha existente en la mayoría de países que han adoptado la paridad entre la proporción de mujeres en los legislativos y la proporción de mujeres en otras instituciones del Estado.

Figura 2.2. Porcentaje de mujeres con cargos ministeriales en los países de las Américas, 2017



Fuente: Preparada por OEA, con base en datos de IPU y ONU Mujeres, 2017 <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>>.

Nota: No hay datos disponibles para Haití; los datos para los EE. UU. fueron obtenidos de <<http://fortune.com/2017/03/10/trump-administration-jobs-women/>>.



En cuanto al nivel municipal, los datos muestran que la participación de las mujeres en los cargos electos permanece baja, en particular en los cargos unipersonales o en aquellos ocupados por mayoría de votos. En promedio, en la región, tan solo 12,3% de las alcaldías están ocupadas por mujeres. Este porcentaje ha aumentado muy lentamente y, una vez más, oculta grandes disparidades entre los países, desde el 2,1% en Guatemala hasta el 40.1% en Nicaragua. Además, 27,3% de Concejales son mujeres, con variaciones desde Guatemala (8,8%) hasta Bolivia (44,1%). Finalmente, la presencia de mujeres en las altas instancias de las cortes judiciales de los países de América Latina alcanza 29,1%. La variación entre países sigue siendo importante, habiendo países que han logrado la paridad o una aproximación a ella, como es el caso de Venezuela (53,1%); Ecuador (45%, paridad) y países como Uruguay, que no cuentan con mujeres en el más alto tribunal del país (Observatorio de Género CEPAL).

Salvo pocas excepciones, la respuesta de los Estados al problema de la exclusión pública de las mujeres desde la legislación se ha limitado al derecho a ser electas a los parlamentos, ofreciendo escasas medidas legislativas para asegurar una representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los espacios de la vida pública y política, como el poder judicial, el poder ejecutivo, o las empresas públicas. Los grandes avances de las mujeres en los parlamentos son producto de la paridad o de leyes de cuotas bien reguladas (es decir, que incluyen mandato de posición y sanciones efectivas ante el incumplimiento), pero conviven con parlamentos donde las mujeres están prácticamente ausentes como resultado de una regulación defectuosa de la cuota o de su incompatibilidad con el sistema electoral. De igual manera, lo establecido en la ley rara vez va más allá de asegurar el acceso de las mujeres a las instituciones públicas, olvidando que las mujeres enfrentan condiciones discriminatorias y violencia de género una vez acceden a los espacios públicos que impiden el ejercicio efectivo de sus derechos políticos.

Existe sólido consenso sobre el rol protagónico de los partidos políticos en la promoción de una mayor participación política de las mujeres y, a pesar de ello, respecto a los escasos esfuerzos que estos han llevado a cabo para favorecer la participación política de las mujeres. Datos de IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que las mujeres ocupan en promedio el 10,2% de las presidencias de los partidos políticos y el 12,9% de las secretarías generales (IDEA Internacional y BID, 2015). El porcentaje de mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales se incrementa algo más, pues representa un promedio de 20,4%. Además, el análisis de las funciones que ocupan las mujeres en los órganos de dirección indica que no ocupan cargos en las áreas de mayor relevancia, a saber, economía y tesorería, vicepresidencias y secretarías de organización. Esto es así, aun cuando las mujeres conforman la mitad de la militancia de los partidos políticos; interpretándose como, “a más poder, menos mujeres”.

La adopción de la paridad ha traído a la región niveles inéditos de representación de las mujeres, pero a la vez se ha incrementado la discriminación y la violencia contra ellas. Por tanto, a medida que se observa una mayor apertura de las democracias hacia la inclusión de las mujeres con la adopción de medidas contundentes, como la paridad, se acrecienta la resistencia contra ellas desde múltiples sectores.

El uso de la violencia sexual contra candidatas, la quema de materiales de campaña electoral a mujeres, los insultos y las descalificaciones en base a estereotipos de género que sufren incluso las más altas autoridades, los ataques a la integridad de las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, los mensajes violentos y las amenazas que reciben muchas mujeres que ocupan cargos públicos a través de las redes sociales, constituyen solo algunos terribles ejemplos de las violaciones a los derechos humanos que han enfrentado por ejercer sus derechos políticos. A pesar de estos obstáculos, o como resultado de ellos, la violencia política contra las mujeres es hoy día un problema cada vez con mayor presencia en la agenda

pública. En el año 2012, Bolivia aprobó una ley específica en este ámbito y pionera en el mundo, después del asesinato de una concejala por motivos políticos. También se han presentado iniciativas legislativas en esta área en Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Perú. En México —un país federal— los estados de Baja California, Coahuila, Campeche, Jalisco y Oaxaca aprobaron reformas a las leyes sobre violencia contra las mujeres para introducir el concepto de violencia política, y algunas han incorporado sanciones penales.

Otro aspecto relevante se relaciona con las escasas medidas puestas en marcha en la región para promover la participación de las mujeres en su diversidad, particularmente de mujeres indígenas y mujeres afrodescendientes, elementos que permanecen como grandes desafíos en la agenda de los países de las Américas.

Finalmente, es necesario mencionar el problema de la falta de datos sobre la participación de mujeres y hombres en los espacios públicos. Este déficit obstaculiza el diseño de políticas adecuadas a la realidad en este ámbito y el avance más allá del terreno electoral. Asimismo, impide también que los gobiernos rindan cuentas sobre la situación de las mujeres y hombres en los cargos de poder de todos los sectores. En la Declaración de San José, las Delegadas de la CIM realizaron un llamado específico en este sentido a “impulsar y fortalecer en los ámbitos nacional y regional la generación y producción armonizada de información estadística desagregada por sexo y otras variables de relevancia, que faciliten el análisis comparativo de datos sobre la participación política de las mujeres con respecto a los hombres, en los puestos de elección popular a nivel federal y local, así como en las instituciones públicas y todos los poderes del Estado”.

No obstante, y como se ha mencionado antes, la mayor parte de las medidas adoptadas por los Estados se han limitado a favorecer las condiciones de la competencia electoral para las mujeres como vía para lograr un incremento de su presencia en los parlamentos; lo cierto es que el marco jurídico internacional e interamericano de derechos políticos es mucho más amplio. Esta brecha apunta a una necesidad de continuar profundizando el trabajo de armonizar leyes y políticas a nivel nacional con las disposiciones de las convenciones internacionales en materia de derechos políticos de las mujeres. Precisamente, desde esa mirada más amplia, en el último periodo se han logrado destacados avances en otros ámbitos.

Cinco países en la región, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y México, han adoptado la paridad a las candidaturas a ser inscritas; y dos países, Panamá y Honduras, aplican la paridad en los procesos internos de los partidos políticos. Las normativas paritarias de Ecuador y Bolivia han ampliado el alcance de la paridad a otras instituciones del Estado, más allá de los legislativos, incluyendo el ámbito local. Continúa existiendo un vacío regulatorio en los cargos gubernamentales en el plano internacional. Nueve países de América Latina (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) han adoptado medidas para promover la participación de mujeres en los máximos órganos de dirección de los partidos políticos (Llanos y Roza, 2015). Por su parte, Costa Rica ha legislado la obligatoriedad de integrar de forma paritaria las juntas directivas de los sindicatos.

En el tema del financiamiento electoral, los avances se han dado en países de América Latina bajo tres modalidades distintas (CIM e IDEA Internacional 2013c): (a) las que obligan a los partidos políticos a destinar un porcentaje del financiamiento público que reciben a la capacitación y el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres (Brasil, Colombia, Honduras, México y Panamá); (b) las que establecen incentivos para la elección de mujeres de modo que los partidos políticos reciban una bonificación en función del número de mujeres electas (Colombia y Chile); y (c) las que establecen una modalidad de financiamiento indirecto a través de la obligación de asignar una parte del tiempo de los medios de comunicación para las mujeres candidatas (Brasil). El caso de Costa Rica es particular porque la obligación legal para los partidos consiste en destinar un fondo especial



para la capacitación de mujeres y hombres en temas como la igualdad de género o los derechos humanos.

En los casos de Costa Rica y México, sentencias emitidas con perspectiva de género han significado la tutela efectiva de los derechos político electorales de las mujeres y el fortalecimiento del marco jurídico de la paridad a través de la adopción de la denominada “paridad horizontal”, es decir, la paridad aplicada a los encabezamientos de las candidaturas electorales.

El compromiso de las mujeres de las organizaciones feministas y de las mujeres de instituciones políticas, incluyendo organismos internacionales y regionales, y las alianzas son clave para explicar los avances de esta agenda. También ha sido clave el papel de las mujeres desde las instituciones políticas, que han impulsado las reformas necesarias para que los reclamos se conviertan en políticas o han estado al frente de los organismos públicos responsables de su aplicación. Asimismo, también se ha observado la eficacia de las alianzas institucionalizadas como de las redes informales de mujeres. En el primer caso destaca la experiencia de las “bancadas” de mujeres en los parlamentos, que aglutinan a mujeres de distintas fuerzas políticas parlamentarias, y su trabajo por una agenda común que promueve los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La efectividad de las redes informales, aunque menos estudiadas, también es conocida. Una de las pocas experiencias documentadas es el caso de la Red de Mujeres en Plural, que ha sido, y continúa siendo, un elemento clave del avance de la paridad en México.

En este contexto, la CIM proyecta su trabajo sobre paridad en la región en el marco de una propuesta que contempla dos dimensiones: el acceso y las condiciones en el ejercicio. De acuerdo a este marco, la paridad se aborda desde una perspectiva integral que implica, en primer lugar, el acceso paritario de mujeres y hombres a todas las instituciones del Estado (legislativo, ejecutivo, judicial) y particularmente a los cargos de poder; desde lo internacional a lo local, y en general, a todas las organizaciones de la vida pública y política, incluyendo a partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales y políticas. En segundo lugar, la paridad debe estar dirigida a asegurar que las condiciones en que las mujeres ejercen sus derechos políticos estén libres de discriminación y violencia. Dichas condiciones se refieren, entre otras, a la violencia política, la persistencia de la cultura machista al interior de los partidos políticos, la desigualdad para acceder a financiamiento político, la discriminación de las mujeres en los medios de comunicación y la persistencia de estereotipos de género, las dificultades para conciliar la vida pública con la vida privada, entre otras.

El marco jurídico y normativo de la igualdad de género y los derechos de las mujeres

El marco jurídico y político en torno a los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las Américas es el más sólido del mundo después de Europa Occidental (OECD 2010). Jurídicamente, las mujeres y las personas LGBTI gozan de una amplia gama de derechos en igualdad de condiciones con los hombres heterosexuales. Sin embargo, como afirma ONU Mujeres:

en todas las sociedades, las mujeres [y las personas LGBTI] tienen menos poder que los hombres [heterosexuales] y existen dos áreas donde sus derechos están menos protegidos, es decir, donde el estado de derecho es más débil y donde los derechos de los hombres [heterosexuales] suelen estar muy arraigados. La primera es el ámbito privado, donde muchas mujeres [y personas LGBTI] no tienen derecho a vivir en un entorno libre de [discriminación y] violencia o a tomar decisiones sobre su sexualidad, el matrimonio, el divorcio y su salud reproductiva. La segunda son los derechos económicos, que incluyen el derecho a un empleo digno y el derecho a heredar y controlar la tierra y otros recursos productivos (ONU Mujeres, 2012, pág. 11).

Desde la adopción de la Convención sobre la nacionalidad de la mujer en 1933, en las Américas se ha ido progresivamente garantizando los derechos de las mujeres en las áreas civil (1952), política (1952), económica, social y cultural (1966 y 1988). Estas garantías se consolidaron en 1979 a través de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW/ONU). Desde entonces, la región ha continuado su avance hacia garantizar el pleno ejercicio de derechos para las mujeres a través de acuerdos cuyo propósito es abordar temas específicos que presentan un particular obstáculo al pleno ejercicio de los derechos, como el tratamiento del tema de la violencia contra las mujeres en la Convención de Belem do Para (1994) o los múltiples Convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre temas como la igualdad de remuneración (1951), la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), trabajadores con responsabilidades familiares (1981), la protección de la maternidad (2000) o el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011).

En las Américas, la gran laguna en la garantía y protección de los derechos humanos sigue siendo los derechos sexuales y reproductivos. Más allá de protecciones generales a la integridad física, a la salud o la maternidad, las personas todavía no tienen garantizados sus derechos a decidir, ejercer y controlar su sexualidad y su función reproductiva en condiciones de igualdad y libres de discriminación, prejuicios y violencia. Además de ser una violación en sí misma, esta realidad perjudica la capacidad de muchas personas —y en particular de las mujeres, por su función biológica reproductiva— de ejercer plenamente sus demás derechos.

Recuadro 2.2. Fechas clave en el desarrollo del marco jurídico internacional

- 1918: Derecho al voto. Las mujeres en Canadá ganan su derecho al voto
- 1928: Creación de la CIM. Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos (La Habana)
- 1933: Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer
- 1948: Convenciones sobre derechos civiles y políticos
- 1979: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)
- 1994: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)
- 2013: Convención Interamericana Contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia

El rol de la Comisión Interamericana de Mujeres

La CIM fue establecida el 18 de febrero de 1928 mediante una resolución de la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos (La Habana, Cuba). En 1948, a través de un acuerdo firmado durante la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá,



Colombia), la CIM se convirtió en un organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA), estatus que mantiene en la actualidad.

La CIM fue el primer órgano intergubernamental, multilateral creado para asegurar el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres. En sus 90 años, se ha convertido en el principal foro hemisférico de debate y formulación de políticas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en las Américas. La CIM está compuesta por la Asamblea de Delegadas; el Comité Directivo, compuesto por la Presidenta, tres Vicepresidentas y cinco representantes de Estados miembros, todos estos electos por la Asamblea; y la Secretaría Ejecutiva, que desempeña las funciones administrativas, técnicas y ejecutivas de la Comisión. La Asamblea de Delegadas es la máxima autoridad de la CIM, y las resoluciones que emite junto con las de la Asamblea General de la OEA, establecen las directrices para el trabajo de la CIM.

Según el artículo 2 del Estatuto de la CIM, su misión central es “...apoyar a los estados miembros de la OEA en sus esfuerzos para cumplir con sus respectivos compromisos adquiridos a nivel internacional e interamericano en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género, para que estos se conviertan en políticas públicas efectivas, contribuyendo a la plena e igualitaria participación de las mujeres en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural.”

A nivel de la OEA, el “Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género” (PIA) define la naturaleza transversal del trabajo de la CIM. Este organismo enfatiza la adopción, en coordinación con la CIM, de las medidas necesarias para incorporar la perspectiva de género en todos y cada uno de los órganos, organismos y entidades de la Organización en el desarrollo de sus programas, proyectos y acciones; asimismo asegura que la perspectiva de género sea sistemáticamente incorporada en la elaboración y aplicación de los instrumentos internacionales, mecanismos y procedimientos en el marco de la OEA, en especial en las agendas de las reuniones a nivel ministerial; presta apoyo para que la perspectiva de género sea incorporada en los programas generales de la OEA y del sistema interamericano; y lleva a la práctica medidas que aseguren el acceso pleno e igualitario de hombres y mujeres a puestos de todas las categorías del sistema de la OEA, en particular a nivel de toma de decisiones.

Intervenciones de la OEA a nivel regional, nacional e institucional

Institucionalizar un enfoque de género y basado en los derechos en el trabajo de la OEA

Como complemento al marco jurídico, la aprobación por la Asamblea General de la OEA en 2000, representó el consenso político de los estados miembros sobre la discriminación contra las mujeres y la necesidad de promover acciones para el avance de sus derechos, combatir todas las formas de discriminación y promover la equidad e igualdad de género. El PIA recomienda a los estados miembros formular políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada, considerando su diversidad y ciclos de vida, mediante la incorporación de una perspectiva de género; y llama a la integración sistemática de la perspectiva de género en todos los órganos y organismos del sistema interamericano.

Una evaluación interna realizada por la CIM en la OEA en 2010, señaló que 15 años de trabajo con la incorporación de una perspectiva de género en el marco del PIA habían surtido cierto efecto. El informe indicaba un nivel general de conciencia en la OEA respecto a la importancia de la igualdad de género y los derechos de las mujeres; asimismo, presentaba un caudal creciente de conocimientos y pericia institucional en áreas específicas. Señalaba además, una persistente gran confusión respecto al propósito de la “incorporación de una perspectiva de género”, el modo de hacerlo y quiénes eran los responsables de esta tarea. En

consecuencia, los esfuerzos para tener en cuenta la igualdad de género y los derechos de las mujeres seguían siendo esporádicos y dependían en gran medida de la voluntad de cada funcionario.

Más recientemente, el 7 de marzo de 2016, se adoptó en la OEA la “Política Institucional de Igualdad de Género, Diversidad y Derechos Humanos de la Secretaría General”. El objetivo de la Política es avanzar la equidad e igualdad en el ejercicio de los derechos, la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato en todo el trabajo de la OEA, mediante el fortalecimiento de su gestión, su cultura y sus capacidades institucionales. El Secretario General de la OEA lanzó un Plan de Acción para implementar la política en octubre de 2017, como resultado de un Diagnóstico Participativo de Género en toda la organización.

Los esfuerzos realizados por la CIM en transversalización durante los últimos años, incluyen lo siguiente:

- Talleres de concienciación y capacitación básicos y en áreas específicas para personal de la OEA sobre género y análisis de género, con participación de funcionarios de la OEA, entre 2011 y 2012.
- Elaboración del Manual para la transversalización del enfoque de igualdad de género en el Ciclo de Proyecto de la OEA (OEA, 2010a).
- Asistencia y asesoría técnica y temática permanente a las diversas instancias de la OEA en el proceso de preparación e implementación de políticas, programas y proyectos, incluidos aquellos en el marco de procesos de reuniones de alto nivel, incluyendo ministeriales. Esto abarca la coordinación con el Departamento de Planificación y Evaluación de la OEA, con el fin de asegurar la integración de un enfoque de género y de derechos de las mujeres en el ciclo de proyectos. La mayor presión de donantes y el cambio gradual de la mentalidad del personal de la OEA, han conllevado a un aumento considerable de la demanda de asesoramiento técnico y apoyo de la CIM.
- Desarrollo de capacidades en materia de género y derechos de las mujeres, dirigidos al personal de la OEA y de otras organizaciones, mediante la preparación y el dictado de cursos en línea, así como el establecimiento de la Comunidad de Práctica de Género (CoP) de la OEA, integrada por funcionarios y consultores de la OEA capacitados en género.
- Adopción de la Política Institucional de la OEA sobre Igualdad de Género, Diversidad y Derechos Humanos en 2016 (ver arriba) y el posterior Diagnóstico Participativo de Género en la OEA, cuyo principal objetivo fue identificar formas de corregir las asimetrías en la Organización con el fin de fortalecer los objetivos de equidad e igualdad en las políticas, los programas y proyectos, así como en las prácticas de gestión de recursos humanos y la cultura de la OEA y el cual observó que la OEA ha acumulado una experiencia considerable y ha tenido éxito en la integración de medidas y acciones para promover la igualdad en programas y proyectos, pero no en abordar el cambio organizacional en la misma medida.

Parte esencial de los esfuerzos de la CIM para institucionalizar el enfoque de género y los derechos en el trabajo de la OEA es una oferta continua de capacitación en línea al personal de la OEA, funcionarias/os de los Estados y otras personas interesadas, incluyendo cursos virtuales sobre el enfoque de derechos e igualdad de género en políticas, programas y proyectos, planificación estratégica con perspectiva de género, comunicación, género y derechos humanos, y políticas públicas y justicia de género.

Recuerdo 2.3. Premios que promueven la igualdad de género y el reconocimiento de la labor de las mujeres

- **Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva** (Departamento de Gestión Pública Efectiva) cuyo objetivo es reconocer, incentivar y promocionar las innovaciones que en gestión pública se realizan en la región. Incluye el criterio de perspectiva de género y las categorías de inclusión social e innovación en la promoción del enfoque de igualdad de género y de derechos.
- **Premio TIC para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres** (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones) cuyo objetivo es reconocer las mejores contribuciones y ejemplos de liderazgo respecto al uso de las TIC para contribuir a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- **Mujeres Sobresalientes en el Sector Marítimo Portuario** (Comisión Interamericana de Puertos) cuyo objetivo es reconocer la trayectoria profesional de mujeres destacadas en los sectores marítimo y portuario, incluyendo logros sustantivos, así como su participación, contribución y liderazgo para el desarrollo integral de los pueblos de las Américas.
- **Premio a la Mujer Emprendedora de Alto Impacto** – TIC Américas (Young Americas Business Trust) el cual se enfoca en proyectos orientados a la mujer en áreas de educación, empleo digno o capacidades laborales, que hayan tenido impacto en América Latina. Destaca criterios como liderazgo, modelos de negocios escalables, adaptables, con impacto en la sociedad, etc.
- **Premio a la Mujer Innovadora de las Américas** – TIC Américas (Young Americas Business Trust) el cual destaca criterios como liderazgo, modelos de negocios escalables, adaptables, con impacto en la sociedad, entre otros. En 2016, este reconocimiento hizo parte de la XI Edición de la Competencia Talento e Innovación de las Américas (TIC Américas), y se realizó en alianza con el Banco Mundial.

Buenas prácticas institucionales para avanzar la igualdad de género y de derechos de las mujeres en áreas estratégicas

Los informes anuales del Secretario General sobre la implementación del PIA en los órganos y las agencias de la Secretaría General y las agencias autónomas del sistema interamericano reflejan el continuo compromiso y las acciones realizadas, no solo para integrar un enfoque de género, derechos, y más recientemente también diversidad, en sus políticas, programas y proyectos, sino también esfuerzos dirigidos a contribuir al ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres. Esta sección resalta algunos, aunque no todos, los esfuerzos de la OEA, que son notables por su alcance, sostenibilidad y capacidad de repetición.

Fortalecimiento de la democracia desde un enfoque de género

Desde 2009, el Departamento de Observación Electoral (DECO) desarrolla e implementa metodologías con enfoque de género, producto de las cuales se cuenta con información sobre la situación del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en los procesos electorales en la región, lo que le ha permitido profundizar en el análisis y las recomendaciones emitidas a los países. La Metodología para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral (MOEs) de la OEA, aplicada hasta la fecha en más de 30 misiones de observación, ha creado herramientas para observar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de los hombres y las mujeres en los procesos electorales. Se recopilan sistemáticamente datos cuantitativos y cualitativos sobre la participación de las mujeres en la política como votantes, candidatas, funcionarias de las casillas de votación, supervisoras y

funcionarias de los organismos electorales. La Metodología para la Observación del Financiamiento Político-Electoral en las MOEs, permite analizar en qué medida los sistemas de financiamiento favorecen la equidad y la transparencia en los procesos electorales, tanto en la etapa preelectoral como en la postelectoral y cómo los componentes del sistema de financiamiento favorecen o perjudican los derechos de las mujeres a elegir y ser electas en los procesos electorales. Esta metodología se ha aplicado en 30 misiones.

La Metodología para Observar la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en los Procesos Electorales, está orientada a identificar los obstáculos y las limitaciones que estos grupos enfrentan al momento de ejercer sus derechos políticos, prestando especial atención a las barreras a la participación política de mujeres indígenas. La metodología se aplicó mediante un piloto en las elecciones generales de Bolivia en 2014 y de Guatemala en 2015. En ambos casos se emitieron recomendaciones puntuales al órgano electoral.

DECO está elaborando una Metodología para la observación de la Justicia Electoral, con la cual se espera observar los procesos y mecanismos de resolución de quejas electorales; prestar atención al grado de adecuación a los estándares internacionales de la estructura jurisdiccional, el sistema legal y las prácticas efectivas que rigen el trámite y la resolución de conflictos relacionados con el derecho al voto, activo y pasivo. En este contexto, la OEA podrá observar si existen demandas particulares sobre el impacto de los derechos políticos de las mujeres y los mecanismos para resolverlos.

La efectividad de las Misiones de Observación Electoral de la OEA se ha medido a través de un estudio independiente en el marco del Proyecto de Integridad Global (OEA 2016). Según esta investigación, que buscaba medir el impacto de las MOE al evaluar la eficacia de las recomendaciones, "aproximadamente la mitad de las recomendaciones se implementaron en todo o en parte". Este importante número de recomendaciones recibidas voluntariamente por los Estados miembros es un claro reconocimiento de la Organización y de este programa.

Las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral de la OEA sobre la participación política se centran en la creación e implementación efectiva de medidas de acción afirmativa (inicialmente cuotas y alternancia, y ahora paridad con alternancia). Del mismo modo, también se ha recomendado la financiación pública específica (directa e indirecta), así como el trabajo dentro de los partidos políticos para promover el liderazgo y la candidatura de las mujeres.

Como parte del seguimiento a los mandatos de la OEA para contribuir al fortalecimiento de la paz, se crea la Misión para Apoyar el Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA), en febrero de 2004, para acompañar a dicho país en el proceso de desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales, y para acompañar los esfuerzos de paz de instituciones y comunidades. Actualmente, trabaja en el posconflicto en las regiones con las comunidades y con la institucionalidad en asuntos clave para la etapa posacuerdo y la construcción de la paz.

Las acciones de fortalecimiento institucional sobre género y derechos de las mujeres al interior de la MAPP/OEA, incluyen la aprobación de La guía interna de análisis con Perspectiva de Género (2012) y el documento Línea argumentativa de enfoques diferenciales (2015); instrumentos que han contribuido a que la recolección, sistematización e interpretación de la información fruto del monitoreo y acompañamiento presten especial atención a los roles y relaciones de género, permitiendo así generar recomendaciones y propuestas diferenciales que coadyuven a avanzar la equidad e igualdad de género en el marco de la construcción de la paz en Colombia y que constituyan aportes técnicos y conceptuales para la toma de decisiones estratégicas y operativas de la Misión.

Fortalecimiento de los derechos humanos desde un enfoque de género

Desde 1990, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano principal y autónomo de la OEA encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en



las Américas, empezó a crear Relatorías Temáticas para atender a ciertos grupos, comunidades y pueblos especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la que han sido objeto. Se destacan las siguientes Relatorías, entre las nueve existentes, por su mayor pertinencia en materia de género y derechos de las mujeres:

La Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres se creó en 1994 a fin de revisar en qué medida la legislación y las prácticas de los Estados miembros de la OEA afectan los derechos de las mujeres y dan cumplimiento a las obligaciones generales de igualdad y no discriminación consagradas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. La Relatoría ha priorizado dos líneas de acción desde su creación. La primera se ha implementado transversalmente, fomentando el desarrollo de jurisprudencia y los estándares legales en el contexto de casos individuales, con el fin de ilustrar la aplicación de un derecho específico a nivel nacional. Esto ha resultado en la aprobación por la CIDH de una serie de informes de fondo, admisibilidad y solución amistosa relacionados a casos en los que se alegan violaciones a los derechos humanos respecto a cuestiones específicas de género, y el litigio de casos paradigmáticos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La CIDH ha aprobado también una serie de medidas cautelares en asuntos vinculados a causas específicas de género. Respecto a la segunda línea de acción, esta se ha enfocado en la promoción de las obligaciones de derechos humanos relativas a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en las Américas, mediante un enfoque temático especializado. Para ello, la Relatoría ha apoyado a la CIDH en la preparación y publicación de informes regionales y de país que han abordado temas y situaciones prioritarias en la región desde un enfoque de derechos humanos.

La Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBTI entró en funciones en 2014, para ocuparse de temas de orientación sexual, identidad y expresión de género y diversidad corporal. Su creación refleja el compromiso de la CIDH por fortalecer su labor en la protección, promoción y el monitoreo de los derechos humanos de las personas LGBTI. La Relatoría efectúa el monitoreo general de violaciones a los derechos humanos de las personas LGBTI en las Américas e incrementa la visibilidad de estas violaciones. La Relatoría trabaja a favor de enfrentar los desafíos que ha identificado en la región, incluyendo: (a) la prevalencia de formas de violencia contra las personas LGBTI en el hemisferio, sea física, psicológica, sexual, económica, institucional, entre otras; (b) fallas en el cumplimiento del deber de actuar con la debida diligencia, incluyendo la prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de derechos humanos que afectan a las personas LGBTI; (c) múltiples formas de discriminación e interseccionalidad (p. ej., indígenas, afrodescendientes, discapacidad, personas que están viviendo con VIH/SIDA); y (d) obstáculos en el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas LGBTI.

El Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales (PIFJ) surgió a finales de los años noventa como apoyo a los jueces locales en comunidades aisladas. Los facilitadores judiciales son líderes elegidos por sus comunidades y entrenados por el Programa, que actúan como mediadores y conciliadores y alivian la carga de trabajo y los costos de la justicia ordinaria. Resuelven muchos casos más rápidamente y a menor costo que la vía judicial. El Programa incluye a 12.433 facilitadores y atiende a unas 6,3 millones de personas en las Américas. Bajo el PIFJ, se han incluido temas de género en la formación de los más de 11 mil facilitadores y en las charlas que se les ofrecen, en el Diplomado del Programa de más de 7.500 graduados, y se ha logrado que el 42% de sus facilitadores sea mujeres. El PIFJ implementa su estrategia de transversalización de género y derechos de las mujeres: (a) promoviendo el nombramiento de mujeres como facilitadoras; (b) proporcionando formación en temas que afectan especialmente a las mujeres, y en cómo abordarlos; (c) capacitando en aspectos de género en los posgrados a operadores de justicia; (d) desarrollando políticas de equidad de género en su equipo técnico; y (e) promoviendo la formación del equipo de trabajo en temas de género.

A fin de contribuir a avanzar el compromiso normativo de la región respecto a la igualdad y equidad de género y la agenda social, la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) del Departamento de Inclusión Social de la OEA emprendió, en colaboración con la CIM, acciones para el desarrollo de capacidades de los Ministerios de Desarrollo Social con el objetivo de avanzar una perspectiva de género en la política social y en el accionar y la cultura y estructura organizacionales de dichos ministerios. Se han realizado Diagnósticos Participativos de Género (DPG) en dichos ministerios sobre la base de las lecciones aprendidas de las Auditorías de Género realizadas en Ministerios de Trabajo de la región, bajo la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL/OEA). Los facilitadores de la CIM capacitaron equipos internos de DPG para realizar una autoevaluación de sus instituciones con el fin de determinar el nivel de transversalización de género en diversos campos, como diseño de proyectos, gestión de recursos humanos, cultura organizacional y elaboración de presupuesto (Muñoz-Pogossian et ál., 2016).

El Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) apoya a los estados miembros en la erradicación del subregistro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la región. Sus actividades están orientadas a cumplir los cinco objetivos del Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y el Derecho a la Identidad. Un proyecto para fortalecer el sistema de registro hospitalario en El Salvador, Honduras y Paraguay en 2013-15 fue diseñado para promover el registro inmediato y lograr una reducción permanente en el subregistro de nacimientos. Se establecieron diez oficinas de registro en los hospitales públicos, y las madres y sus familiares tomaron conciencia de la importancia del derecho a la identidad y el registro de los nacimientos. Estas oficinas de registro civil ubicadas en los hospitales compilaron estadísticas diarias, incluidas estadísticas desglosadas por sexo y anotaciones que especifican los motivos de la falta de registro.

En términos de fortalecer la capacidad de monitoreo integral del ejercicio de los derechos de las mujeres, en 2015 se desarrolló un Sistema Integrado de Indicadores de Derechos Humanos de las Mujeres (SISDEHM) para facilitar la evaluación de los derechos de las mujeres en un país determinado, en el contexto de los acuerdos interamericanos ratificados por ese país y para identificar las barreras persistentes para el ejercicio efectivo de esos derechos y las soluciones idealmente específicas legislativas, políticas o programáticas para eliminar esas barreras. El SISDEHM tiene indicadores para monitorear el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en siete áreas: derechos económicos, derecho al trabajo y seguridad social, educación, salud, derechos sexuales, derechos reproductivos y derechos políticos.

Desde 2000, la igualdad de género y los derechos laborales de las mujeres han sido parte fundamental de la agenda de las Conferencias Interamericanas de Ministros/as de Trabajo (CIMT), esfuerzo impulsado desde el área laboral y de empleo de la OEA, como Secretaría Técnica de dicha Conferencia. A partir de 2006 se fortalecieron esfuerzos entre la CIMT y la CIM para integrar una perspectiva de género en las políticas, los programas y en la operación de los Ministerios de Trabajo. El resultado se refleja en la consolidación de la perspectiva de género y derechos de las mujeres en los documentos políticos y en la serie de acciones específicas bajo la Conferencia, tales como la preparación de estudios, talleres y diálogos, así como auditorías participativas de género; y otras actividades de cooperación bilateral entre los Ministerios de Trabajo, y entre estos y los Mecanismos Nacionales para el Avance de la Mujer. Un elemento clave que impulsó los mencionados trabajos, fue la adopción de las “Líneas Estratégicas para avanzar hacia la igualdad y la no discriminación de género en el marco del Trabajo Decente” por la XV CIMT en 2007, representando un marco general de acción y hoja de ruta con capacidad de adaptación y replica a otros sectores.



Fortalecimiento del desarrollo desde un enfoque de género

En el contexto de la gestión integral de los riesgos de desastres, el Programa de Gestión del Riesgo y Adaptación del Cambio Climático (RIESGO-MACC) de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) de la OEA y la CIM prepararon un documento técnico de posición sobre “Integración de la Perspectiva de Género y de Derechos de las Mujeres en la Gestión Integral de Riesgos de Desastres en las Américas” (CIM/CD/doc.33/12). Sobre esta base, y producto de las deliberaciones en el tema surgidas en el marco de la Trigésima Sexta Asamblea de Delegadas de la CIM (Costa Rica, 2012), se adopta el primer compromiso político hemisférico para integrar la igualdad de género y un enfoque de derechos de las mujeres en la gestión integral del riesgo de desastres. La política refleja los objetivos, las prioridades de acción y los principios del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030 y se centra en los grupos en situaciones de vulnerabilidad, entre los cuales las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas.

Fortalecimiento de la seguridad desde un enfoque de género

El Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA, desarrollado bajo el Departamento de Seguridad Pública (DSP) de la OEA, desagrega información por sexo a fin de contar con estadísticas sobre violencia contra las mujeres y poder responder adecuadamente a las necesidades en los países de la región. Al menos 18 variables del Observatorio están desagregadas por sexo. Mediante esta desagregación se intenta entender la prevalencia delictiva y de violencia contra las mujeres y reflejar el cuadro de inseguridad que particularmente ellas experimentan.

A través del proyecto piloto sobre “Prevención de la violencia de género para la inclusión social” en 2013-14, el DSP se propuso fortalecer la respuesta policial a nivel comunitario a los casos de violencia de género al hacer que las mujeres participen en la agenda de seguridad local. Un taller de capacitación sobre “prevención y acción contra la violencia familiar” en Limón en octubre de 2013, identificó la necesidad de reforzar las redes locales y la cooperación entre sectores y con la comunidad en acciones para prevenir la violencia familiar y la violencia contra las mujeres. Como resultado, un taller sobre redes para la prevención de la violencia familiar en abril de 2014 (a) asignó los recursos comunitarios existentes para la acción conjunta para prevenir la violencia familiar; (b) proporcionó a los participantes masculinos y femeninos herramientas para una red efectiva; (c) generó un plan de acción entre la policía, la comunidad y las instituciones; y (d) desarrolló una intervención comunitaria a pequeña escala como parte del proceso de aprendizaje. Este proyecto se llevó a cabo en cooperación con la CIM y la CIDH, el Instituto Nacional de las Mujeres y la fuerza policial de Costa Rica, así como con la participación de líderes comunitarios hombres y mujeres e instituciones locales.

En el contexto del control del uso indebido de drogas, desde 2010 la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) cuenta con un mandato directo sobre género emanado de su Estrategia Hemisférica sobre Drogas (OEA, 2010). El Principio 3 de esta Estrategia declara que “Las políticas, medidas e intervenciones para enfrentar el problema mundial de las drogas deben tener en cuenta el componente de género,” mientras el Principio 21 declara que los modelos de tratamiento “deben considerar las necesidades de los distintos grupos de población, teniendo en cuenta factores como el género, la edad, el contexto cultural y la vulnerabilidad”. De manera similar, el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas de la CICAD 2016-2020 incluye entre sus objetivos el fortalecimiento institucional y la formulación, implementación, evaluación y actualización de políticas y estrategias nacionales sobre drogas que serán integrales, equilibradas, multidisciplinarias y basadas en evidencia y debe incorporar una perspectiva transversal de

derechos humanos con enfoque en género y enfatizando el desarrollo con inclusión social (OEA/CIDAD, 2016).

El Programa de Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con las Drogas, ejecutado por CICAD desde 2014, busca principalmente identificar alternativas al encarcelamiento, a partir del estudio de experiencias desarrolladas en varios países, que permitan identificar opciones al uso excesivo del encarcelamiento en los delitos relacionados con drogas. La intención es ofrecer a los estados miembros un conjunto amplio de posibilidades que les permitan avanzar en el diseño y la implementación de políticas que sean factibles, efectivas y más respetuosas de los derechos humanos. El programa trata de documentar los impactos diferenciados de las alternativas al encarcelamiento, siendo uno de los impactos más claros aquellos sobre grupos poblacionales excluidos y discriminados, incluyendo mujeres en situación de vulnerabilidad económica.

En 2013, la CIM organizó en una mesa redonda sobre las mujeres y drogas en las Américas en el marco de la 43ª Asamblea General de la OEA, a fin de aumentar la conciencia sobre el tema y, como complemento, publicó el estudio *Mujeres y drogas en las Américas: un diagnóstico de política en construcción* (OEA/CIM 2014). Más tarde, el estudio se complementó con *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*, que destaca los abusos de los derechos humanos que resultan de la detención arbitraria y excesiva de mujeres por delitos no violentos relacionados con las drogas.

Mecanismos de monitoreo de los compromisos internacionales y regionales

La OEA cuenta con varios mecanismos para apoyar a los estados miembros en el seguimiento de marcos normativos. Con respecto a los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de género y la no discriminación, se destacan el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (MESECVI) y el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (GTPSS).

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)

La Convención de Belém do Pará se adoptó en 1994 y ha sido ratificada por 32 de los estados miembros de la OEA (exceptuando Canadá y los Estados Unidos). En ella se formaliza la definición de la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos y se establece el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, en la lucha para eliminar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado.

Creado en 2004, el MESECVI es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los estados parte de la Convención y un Comité de Expertas/os. Analiza los avances en la implementación de la Convención por sus estados parte, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres. La Secretaría Ejecutiva de la CIM funciona como Secretaría del MESECVI.

De los 32 estados parte de la Convención, 30 han participado activamente en las rondas de evaluación del MESECVI, aportando información al Comité de Expertas sobre la respuesta Estatal ante la violencia contra las mujeres. En 2013, el Mecanismo publicó el primer Sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA/MESECVI, 2015), que se utilizan durante las rondas de evaluación



para medir los esfuerzos del Estado para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres. Con esta información, el MESECVI ha producido 100 informes nacionales, 75 “informes sombra” con información aportada por organizaciones de la sociedad civil, tres informes hemisféricos sobre la implementación de la Convención, dos informes de seguimiento a las recomendaciones del Comité de Expertas y un informe temático sobre la violencia sexual y el embarazo infantil. El Comité de Expertas ha emitido un total de 152 recomendaciones a distintos actores del Estado y otros (todas disponibles en su página Web).

Los estados parte de la Convención han adoptado Declaraciones sobre la Violencia Política contra las Mujeres. De igual manera, el Comité de Expertas ha adoptado Declaraciones sobre el Femicidio, la Prevención de la Violencia y la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos.

Se han elaborado herramientas de sensibilización y capacitación, incluyendo la Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (OEA/MESECVI, 2014) y la Guía Práctica para la Aplicación del Sistema de Indicadores de Progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA/MESECVI, 2015) y se han capacitado a más de 500 personas de distintos sectores de la región en temas como la administración de la justicia desde un enfoque de género, la aplicación de la Convención de Belém do Pará y el uso del Sistema de Indicadores.

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador

El Protocolo de San Salvador fue adoptado en 1988 y ha estado en vigencia desde 1999. Lo han firmado 19 estados miembros, de los cuales 16 lo han ratificado. Como Secretaría Técnica del GTPSS, la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA provee a los estados parte asistencia técnica para la realización de informes nacionales que dan cuenta de los progresos realizados por los países en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 3 del protocolo contiene la “obligación de no discriminación”, entre otras, por motivos de “sexo o cualquier otra condición social”. La presentación de los informes está organizada en función de un sistema de indicadores de progreso definidos para los siete derechos económicos, sociales y culturales, que incluyen un enfoque transversal de equidad de género, así como del seguimiento de la adopción de los marcos jurídicos relevantes pioneros en la región. Adicionalmente, los estados parte proveen información desagregada por sexo, y sobre la base de esta data, se proveen observaciones generales y recomendaciones.

Se cuenta con la primera ronda de informes nacionales correspondientes al primer agrupamiento de derechos del PSS, presentados por los estados parte desde junio de 2014. Estos informes son una herramienta clave para registrar avances en áreas como (a) el estímulo y la incorporación de mujeres en el servicio doméstico remunerado; (b) el reconocimiento de cierto tiempo de aportes para las mujeres con hijos/hijas o niños/niñas a cargo hasta un tope de ciertos años; (c) medidas especiales reparatorias (como el caso de las pensiones para hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia doméstica que hayan quedado huérfanos(as) y para las víctimas de delitos violentos); (d) la extensión de la licencia y el subsidio por maternidad, como la implementación de subsidios parentales; (e) la incorporación de las mujeres en la seguridad social, tanto para la formalización de su relación laboral como para el ejercicio efectivo de la protección que la seguridad social implica.

Conclusiones

A pesar del progreso en el fortalecimiento de la legislación existente y las garantías constitucionales en el área de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, la brecha

entre política y práctica sigue siendo uno de los mayores desafíos para que las mujeres vivan una realidad de estado de derecho. Esta brecha de implementación apunta a dos necesidades urgentes: (a) crear conciencia y desarrollar la capacidad de los responsables de la formulación de políticas y los funcionarios de la administración de justicia sobre la aplicación de este marco legal; y (b) crear o fortalecer mecanismos para monitorear y evaluar políticas, programas y otras medidas implementadas por un lado, e iniciar el debate sobre este proceso de monitoreo y evaluación en agencias regionales e internacionales y en otros ámbitos, por el otro.

La lista de recomendaciones de organismos interamericanos, internacionales y de otros organismos sobre cómo satisfacer ambas necesidades es exhaustiva, no obstante, prevalece la escasez de voluntad política y de recursos financieros y humanos necesarios para implementar estas recomendaciones de manera efectiva.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial, *Gender at Work: A Companion to the World Development Report on Jobs* [“Gender at Work”, un complemento del Informe sobre el desarrollo mundial relativo al empleo] (Washington: Banco Mundial, 2014), <<http://www.worldbank.org/en/topic/gender/publication/gender-at-work-companion-report-to-world-development-report-2013-jobs>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), *Estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres*, (Washington, DC: CIM, 2012), <<http://www.oas.org/es/CIM/docs/CIMStatute-2016-ES.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *Declaración de San José sobre el empoderamiento económico y político de las mujeres de las Américas*, 36ª Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, aprobada en Costa Rica, 30 de octubre de 2012, <<http://www.oas.org/es/cim/asamblea.asp>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *Declaración de Lima sobre la Igualdad y la Autonomía en el Ejercicio de los Derechos Económicos de las Mujeres*, 37ª Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, aprobada en Perú, 25 de mayo de 2016, <<http://www.oas.org/es/cim/asamblea.asp>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

CIM y IDEA Internacional, *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas* (Washington, DC y Estocolmo: CIM y IDEA Internacional, 2013a), <<http://www.oas.org/en/cim/docs/CiudadaniaMujeresDemocracia-Web.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (Washington, DC y Estocolmo: CIM y IDEA Internacional, 2013b), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/la-apuesta-por-la-paridad-democratizando-el-sistema-politico-en-america>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua* (Washington, DC y Estocolmo: CIM y IDEA Internacional, 2016), <<http://www.oas.org/es/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

- La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género, 'Local power: percentage of elected mayors who are female' [Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas] (correcto al 28 de Marzo de 2017), <<http://oig.cepal.org/es/indicators/local-powerpercentage-elected-mayors-who-are-female>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), *Garantía y realización del derecho a la educación en América Latina: Los avances en la igualdad en el goce y el ejercicio del derecho de las mujeres a la educación* (Lima: CLADEM, 2011).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* (Washington, DC: CIDH, 2011^a), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MujeresDESC2011.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- , *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas* (Washington, DC: CIDH, 2011b), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- IDEA Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Partidos políticos y paridad: Un desafío de la democracia en América Latina* (Washington, DC y Estocolmo: IDEA Internacional y BID, 2015), <<https://publications.iadb.org/handle/11319/7356#sthash.p4YWvuvB.dpuf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- Inter-Parliamentary Union [La Unión Interparlamentaria], "Women in national parliaments" [Las mujeres en los parlamentos nacionales], <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, fecha de consulta: 1 septiembre de 2017.
- Inter-Parliamentary Union [La Unión Interparlamentaria] y ONU Mujeres, "Women in Politics: 2017" (New York: IPU y ONU Mujeres, 2017), <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- Mecanismo de Seguimiento de la convención Belém do Pará (MESECVI), *Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI* (Washington, DC: MESECVI, 2014), <<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ceep1-doc10-es.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- , Committee of Experts, Model Inter-American Law on Political Violence against Women [Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres] (Washington, DC: MESECVI, 2014).
- Muñoz-Pogossian, B. A., Barrantes, A. y Sferra, S., *Linking Women's Economic and Political Empowerment: The OAS Social Inclusion and Equity Agenda 2016* [Vinculación del empoderamiento económico y político de las mujeres: la agenda de la OEA sobre inclusión social y equidad 2016], (Washington, DC: OEA, 2016).
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948, de acuerdo a la enmienda de 1967, <<http://www.oas.org/es/sla/ddi/>>

- tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género, CIM/RES. 209/98 y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99), 2000a, <[http://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA\[SP\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/PIA[SP].pdf)>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, Aprobación e Implementación del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA), 5 de junio de 2000b, AG/RES. 1732 (XXX-O/00), <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag00/agres_1732_xxxo00.htm>, fecha de consulta 11 de enero de 2017.
- _____, *Handbook on Mainstreaming Gender Equality into the OAS Project Cycle* [Transversalización de Género en la OEA] (Washington, DC: OEA, 2010a), <http://www.oas.org/en/cim/docs/Handbook_Gender_Mainstreaming_Project.pdf>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, *Avanzando en la institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo de las Américas: Aprendizajes, hallazgos, y recomendaciones de tres Auditorías Participativas de Género* (Washington, DC: OEA, 2013), <<http://www.rialnet.org/es/node/21>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, *Difusión Democrática: Cómo las organizaciones regionales fortalecen la integridad electoral* (Washington, DC: OEA, 2016), <<https://www.electoralintegrityproject.com/democratic-diffusion/>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- OEA y Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Estrategia Hemisférica sobre Drogas* (Washington, DC: CIDAD, 2010b), <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/strategy_2010_spa.asp>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, Plan de Acción: Hemisférico sobre Drogas, 2016-2020 (Nassau: OEA/CIDAD, 2016), <http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version_Final-ESP.pdf>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- OEA y CIM, *Diagnóstico Participativo de Género, Derechos y Diversidad* (Washington, DC: OEA/CIM, 2017), <http://beta.portaleducoas.org/sites/default/files/nw/docs/Informe%20DPGDD_0.pdf>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, Plan Estratégico 2016-2021 Comisión Interamericana de Mujeres (Washington, DC: OEA, May 2016), <<http://www.oas.org/es/CIM/docs/CIM-StrategicPlan2016-2021-ES.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, *Mujeres y drogas en las Américas: Un diagnóstico de política en construcción* (Washington, DC: OEA/CIM, 2014), <<http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.
- _____, *Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente* (Washington, DC: OEA, 2011), <[http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

OEA y Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, *Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (Washington, DC: OEA, 2012), <http://www.oas.org/es/sap/decol/pubs/manuales/MOE_Manual_s.PDF>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *Manual para la incorporación de la Perspectiva de Género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (Washington, DC: OEA, 2013) <https://www.oas.org/es/sap/decol/pubs/manuales/Manual_gender_s2.pdf>.

_____, *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA* (Washington, DC: OEA, 2015), <http://www.oas.org/es/sap/decol/pubs/Metodologias/OAS_Metodologia_Indig_Afro_FINAL.PDF>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

OEA y MESCEVI, *Guía Práctica para la Aplicación del Sistema de Indicadores de Progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belém do Pará* (Washington, DC: OEA/MESCEVI, 2015), <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Guia_Indicadores_BDP_ESP.pdf>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

_____, *Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)* (Washington, DC: OEA/MESCEVI, 2014), <<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW), “Cadenas globales de cuidado”, *Serie Género, Migración y Desarrollo*, no. 2, 2007, <http://mueveteporlaigualdad.org/publicaciones/cadenasglobalesdecuidado_orozco.pdf>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

ONU Mujeres, *El Progreso de las Mujeres en el mundo, 2011-2012, en busca de la Justicia* (New York: ONU Mujeres, 2012), <<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-es.pdf>>, fecha de consulta: 14 de noviembre de 2017.

Reportes temáticos seleccionados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Derechos políticos

CIDH, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas* (Washington, DC: CIDH, 2011), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>>.

Derechos Económicos, sociales y culturales

_____, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* (Washington, DC: CIDH, 2011a), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MujeresDESC2011.pdf>>.

Violencia contra la mujer y acceso a la justicia

____, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá* (Washington, DC: CIDH, 2015), <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mujeres-indigenas-BC-Canada-es.pdf>>.

____, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia* (Washington, DC: CIDH, 2015), <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Acceso-informacion.pdf>>.

____, *Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud* (Washington, DC: CIDH, 2011), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/VIOLENCIASEXUALEducycSalud.pdf>>.

____, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (Washington, DC: CIDH, 2011), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>>.

Estándares legales en materia de derechos de la mujer

____, *Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres* (Washington, DC: CIDH, 2015), <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EstandaresJuridicos.pdf>>.

____, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación* (Washington, DC: CIDH, 2011), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ESTANDARES%20JURIDICOS.pdf>>.

Derechos sexuales y reproductivos

____, *Acceso a la Información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos* (Washington, DC: CIDH, 2015), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/ACCESO%20INFORMACION%20MUJERES.pdf>>.

____, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos* (Washington, DC: CIDH, 2010), <<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/SaludMaterna2010.pdf>>.

____, *Violencia contra personas LGBTI* (Washington, DC: CIDH, 2015), <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>>.

2.2. Recomendaciones de la consulta de las Américas



Durante la consulta en las Américas, celebrada en la Ciudad de México el 16 de mayo de 2017, los participantes discutieron algunas de las posibles soluciones y orientaciones que los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones regionales deberían tomar para promover la igualdad de género y la participación política de las mujeres. Los participantes elaboraron las siguientes recomendaciones:

1. Los partidos políticos deben estar en el centro de cualquier estrategia para promover el empoderamiento político de las mujeres, dado su papel central en la selección de candidatos y el desarrollo de políticas. Los partidos han favorecido históricamente a los hombres en la promoción de sus candidaturas y en el acceso a puestos de liderazgo. Establecer y hacer cumplir las leyes de cuotas dentro de los partidos políticos es un primer paso para brindar a las mujeres una oportunidad más equitativa para ingresar al ámbito político. Sin embargo, también se requiere un cambio cultural para transformar estas instituciones altamente marcadas por roles de género predeterminados. La cooperación de los líderes políticos y partidarios masculinos será esencial para eliminar estas barreras.
2. Las leyes de cuotas deben fortalecerse y sus requisitos deben ser más específicos, de modo que los partidos no puedan explotar los vacíos en su diseño, por ejemplo, colocando a las mujeres en posiciones secundarias o alternas en las boletas de votación. Además de la reforma de políticas, las experiencias en la región sugieren que los organismos electorales, especialmente los tribunales electorales, pueden mejorar los incentivos para el cumplimiento e imponer sanciones por incumplimiento a fin de garantizar la implementación efectiva de las normas o cuotas de paridad a nivel nacional y local. También, las leyes de cuotas deben extenderse a todos los ámbitos de la esfera política: legislativo, ejecutivo y judicial.
3. Si bien las leyes de cuotas han dado lugar a que más mujeres ingresen al ámbito político, la legislación por sí sola no es suficiente, también se requiere un cambio cultural. Pasar de las leyes de cuotas a las leyes de paridad puede ayudar a promover esta transformación cultural. Si bien las cuotas se centran en la posibilidad de que las mujeres sean elegidas por mandato de una cierta proporción de candidatas, la paridad implica la participación igualitaria de mujeres y hombres en todas las instituciones estatales (legislativas, ejecutivas y judiciales) y en todos los niveles de gobierno.

(nacional y local). Reconocer y abordar la violencia y el hostigamiento que enfrentan las mujeres en la política también es crucial.

4. Deben desarrollarse campañas y programas específicos para promover el liderazgo de las mujeres jóvenes, apoyar la capacitación de candidatas para cargos públicos y construir alianzas entre actores políticos claves, incluidos políticos, actores de la sociedad civil y organizaciones internacionales y regionales. Además, también deberían llevarse a cabo campañas dedicadas en las zonas rurales para sensibilizar a las poblaciones locales sobre la importancia de la participación política de las mujeres.
5. Las partes interesadas deberían hacer más para promover la participación política de las mujeres a nivel local. Tales esfuerzos deben garantizar que trabajen para incorporar a mujeres que experimentan desventaja de múltiples maneras, incluidas las mujeres indígenas.
6. Se necesita hacer más trabajo para abordar los problemas con el financiamiento político y la cobertura de los medios. Se deben aplicar criterios de paridad de género para desarrollar y fortalecer las regulaciones sobre el uso de los recursos estatales para apoyar las campañas políticas de mujeres y hombres, incluido el acceso al tiempo de transmisión y otras formas de cobertura de la prensa. También podrían establecerse fondos específicos para apoyar las campañas lideradas por mujeres.
7. La política local debe priorizar los esfuerzos por promover la participación política de las mujeres. Es necesario recopilar evidencia sistémica para comprender mejor las barreras que enfrentan las mujeres que les impiden participar en políticas locales, teniendo en cuenta los diferentes tipos de municipios (rurales, semiurbanos y urbanos), diferentes sistemas electorales y diferentes fuentes de ingresos.
8. Los parlamentos deberían considerar la introducción de leyes sobre violencia política y acoso contra las mujeres. Dicha legislación impondría sanciones a los perpetradores y a sus cómplices, garantizando así el derecho de las mujeres a participar en la política. Crear una mayor conciencia de este fenómeno también será importante para disuadir la violencia y el hostigamiento en el futuro.
9. Las organizaciones regionales deben desempeñar un papel más preponderante en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la participación política de las mujeres. Para garantizar el cumplimiento por parte del estado de los tratados de derechos de las mujeres, las organizaciones regionales deben movilizar sus mandatos para presionar a los gobiernos para que se complementen con sus obligaciones en virtud de tratados internacionales, así como para cumplir con los compromisos asumidos en declaraciones regionales sobre este tema. Las organizaciones regionales también pueden facilitar el intercambio de mejores prácticas entre países, así como proporcionar experiencia técnica crucial a los gobiernos, políticos y grupos de la sociedad civil que buscan promover la participación política de las mujeres.

3. La región árabe



3.1. El rol de la Liga de Estados Árabes en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres



Stephanie Chaban y Safia Trabelsi

Introducción

En los últimos años la región árabe ha experimentado transiciones sin precedentes y las derrotas y los triunfos que las mujeres de la región han experimentado han sido importantes. El estatus de las mujeres en la región árabe es controvertido. Se ha obtenido beneficios en sectores importantes, pero las desventajas continúan en muchos niveles. Los estados miembros de la Liga de los Estados Árabes (Liga Árabe, LEA) han adoptado marcos internacionales y regionales que promueven la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, pero la conversión de estos esquemas a políticas nacionales ha sido inconsistente. Asimismo, la violencia contra las mujeres, el empoderamiento económico y participación política de las mujeres, así como su salud reproductiva son temas sensitivos para los estados miembros.

Este capítulo describe iniciativas recientes y actuales de políticas sensibles al género de la LEA. La más importante es la Declaración de El Cairo para las Mujeres Árabes: La Agenda post 2015, que también informa al último Plan de Acción Ejecutivo sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, paz y seguridad del 31 de octubre de 2000, y la próxima Carta para combatir la violencia contra las mujeres en la región árabe. La Declaración de El Cairo brinda un marco integral para la promoción de los derechos y el estatus de las mujeres y las niñas en la región árabe, sobre todo en lo referente a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de género, el logro de la igualdad de género, la incorporación de las perspectivas de género y el aumento de la participación política y económica de las mujeres. Las políticas propuestas no solo presentan una oportunidad para mejorar el estatus de las mujeres en la región, sino también para involucrar a las organizaciones de derechos humanos internacionales, regionales y locales, y a la sociedad civil de una manera constructiva y transformativa.

En base a una revisión bibliográfica sustantiva de documentos recientes sobre políticas en base al género y a reflexiones sobre el trabajo de la LEA con relación al género, en este

capítulo se muestra que la LEA tiene un liderazgo regional importante y sin precedente sobre los problemas relacionados al estatus de las mujeres y de las niñas en la región. Con este liderazgo, la LEA tiene a su cargo gran parte de la responsabilidad de convertir estas políticas en acciones concretas que podrían resultar en una importante transición, o hasta en una transformación.

Antecedentes

La región árabe continúa viviendo los resultados de las importantes transformaciones iniciadas por la Primavera Árabe del 2010. Desde entonces, la visibilidad de las mujeres de la región ha aumentado, llevando a una gran cantidad de comentarios y análisis sobre los aspectos de género de la Primavera Árabe. Estas transiciones y transformaciones en la región han dado como resultado movimientos generalizados para transformar y reformar a los gobiernos. Un elemento básico de estas reformas ha sido el deseo por la igualdad de género y la implementación de la justicia de género mediante las políticas y la legislación.

Sobre la terminología

En este capítulo se utiliza el término “región árabe” ya que es el término preferido de la Liga de los Estados Árabes. Pero en la consulta regional (resumida en el próximo capítulo) se utilizan los términos Medio Oriente y Norte de África (la región MENA).

Mientras los estados miembros con la participación de su ciudadanía tienen la responsabilidad de implementar reformas, la LEA está muy bien posicionada para abordar las exigencias de igualdad de género y la implementación de la justicia de género, así como para llamar la atención de sus estados miembros para la implementación de tales cambios. La LEA tiene varias estructuras internas y sistemas, tales como la Comisión Árabe Permanente de Derechos Humanos, el Comité Árabe de Derechos Humanos, el Parlamento Árabe y la Carta Árabe de Derechos Humanos que, en teoría, tienen el potencial de influir para el cambio y de promover los derechos humanos en la región. Actualmente, sin embargo, el énfasis en la soberanía estatal de la Carta Fundacional de la LEA, le quita fuerza a estas estructuras. Las organizaciones de derechos humanos locales y regionales y hasta el anterior Secretario General de la LEA, Nabil Al-Arabi, han solicitado reformas; sin embargo, los esfuerzos de reforma han sido lentos y parciales —especialmente con respecto a la igualdad de género y a la generalización de la perspectiva de género— pero, están cobrando intensidad.

En este capítulo se describe el rol de la LEA en la promoción de la igualdad de género y de la generalización de la perspectiva de género en la región, con énfasis en las iniciativas de género recientes y por venir y las varias actividades que se han implementado hasta el momento. Las recientes reformas de políticas aunadas a las transiciones de la Primavera Árabe han creado una oportunidad única de transformación y de colaboración con organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, entre ellas las organizaciones de derechos de las mujeres. Ahora la LEA tiene la oportunidad de fortalecer su rol en la región mediante la promoción y la protección de los derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres.

En febrero del 2014 la LEA organizó una reunión de alto nivel en El Cairo para discutir la marcha de la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la región árabe. En esta reunión se obtuvo apoyo para un plan de acción más allá del 2015, conocido oficialmente como la Declaración de El Cairo para las Mujeres Árabes: la Agenda post 2015. La

Declaración de El Cairo informa al reciente Plan de Acción Ejecutivo sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y a la propuesta de la Carta para combatir la violencia contra las mujeres en la región árabe. Estos instrumentos brindarán un marco para la promoción de los derechos y el estatus de las mujeres y las niñas en la región árabe, sobre todo en lo referente al logro de la igualdad de género, la generalización de la perspectiva de género, el aumento de la participación política y económica de las mujeres, y la eliminación de todas las formas de violencia de género. La plena implementación está por venir, pero la sociedad civil se muestra esperanzada en estas políticas y en lo que significarán a largo plazo para la región.

Aunque todavía hay mucho por hacer con respecto a la integración de las normas internacionales de derechos humanos y el involucramiento con la sociedad civil, la LEA está tomando un liderazgo regional importante y sin precedente sobre los problemas relacionados al estatus de las mujeres y de las niñas en la región. Luego de un examen de la historia de la LEA, de sus estructuras y del impacto de sus iniciativas sobre los derechos humanos, este capítulo examina las recientes acciones sobre las políticas relacionadas a las mujeres de la región. Concluye con recomendaciones para promover la comunicación con la sociedad civil, así como el empoderamiento y la participación política de las mujeres en la región.

Consideraciones prácticas y teóricas

El estatus de las mujeres en la región árabe

Según indicadores de desarrollo humano la región árabe ha experimentado recientemente un progreso acelerado, pero todavía presenta retraso en ciertas medidas. Las mujeres de la región han experimentado una paradoja de desigualdad. Mientras las áreas de educación y de salud han tenido un mejoramiento positivo en las últimas décadas, estos resultados no se han traducido en un aumento de participación en la vida económica o política, o en un incremento de la seguridad en la esfera privada (Vishwanath 2012). La última actualización de la Plataforma de Acción de Beijing nombra varios logros importantes en lo referente a tratados internacionales, legislación, educación, salud, empoderamiento económico, comunicación con la sociedad civil y planes presupuestarios sensibles al tema de género, pero los problemas y los desafíos continúan (UN-ESCWA [ONU-Comisión Económica y Social para Asia Occidental], ONU Mujeres y LEA 2015). Las mujeres que viven en los estados miembros de la LEA continúan enfrentando actitudes y estructuras discriminatorias, muchas de las cuales están institucionalizadas en los marcos legales y los sistemas sociales, lo que, por lo tanto, genera una discriminación aprobada por el estado. Además, el conflicto prolongado y recrudescido que sufre la región ha originado problemas específicos de género y ha obstaculizado aún más la habilidad de las mujeres para gozar de una vida plena.

Las limitaciones de la participación de las mujeres en la esfera pública son generalmente atribuidas a la división de las esferas público-privadas de la región y a la persistente cultura patriarcal, familiar o tribal (Al Maaitah et al. 2011). El promedio de la participación política de las mujeres en la región árabe en el 2017, para las cámaras alta y baja combinadas fue de 18 por ciento, el segundo promedio más bajo del mundo (Inter-Parliamentary Union [Unión Interparlamentaria] y ONU Mujeres 2017). Aunque hay mujeres que se han desempeñado como ministras, embajadoras y alcaldesas en varios estados miembros de la LEA, ninguna mujer ha sido jefa de gobierno o de estado. Las mujeres constituyen el 25 por ciento de los juristas en la región (CAWTAR [Centro de la mujer árabe para capacitación e investigación] y MENA-OECD 2015: 16). En la región, la participación de la mujer en el trabajo está entre las más bajas: 25.4 en el Mashreq [Levante] y 28.1 en el Magreb [Poniente], en comparación al promedio mundial de 51.6 por ciento (Banco Mundial 2013: 63). Generalmente las mujeres que trabajan lo hacen en el sector público, particularmente en la enseñanza, en servicios administrativos de oficina y en los servicios sociales y de beneficencia (Momani



2016: 4). Las mujeres con educación superior tienen más probabilidades de estar desempleadas que las que solamente tienen educación secundaria (Momani 2016: 4). Por otro lado, las mujeres sin educación o con una educación deficiente trabajan mayormente en el sector de la agricultura (Roudi-Fahimi y Moghadam 2003: 4–5).

La región árabe tiene el más alto promedio anual de aumento en el nivel de progreso educativo de todas las regiones, pero todavía hay disparidades de género. Hasta el año 2010 solamente el 69 por ciento de las mujeres mayores de los 15 años eran alfabetas (Banco Mundial 2017). La pobreza, las altas tasas de fertilidad y el conflicto son algunos de los factores que perjudican el acceso de las mujeres y de las niñas a la educación (UNGEI s/f.). En el 2003 las mujeres tenían el doble de probabilidades de ser analfabetas que los hombres (Roudi-Fahimi y Moghadam 2003: 6).

En cuanto a los indicadores de salud se han registrado importantes mejoras en la salud maternal y reproductiva, pero todavía hay altas tasas de mortalidad maternal entre las mujeres que viven en países de bajos niveles económicos o áreas de conflicto como Irak, Mauritania, Sudán y Yemén (UN-ESCWA, ONU Mujeres y Liga de Estados Árabes 2015: 8–9). Aunque el promedio en la edad de matrimonio ha subido, la salud reproductiva de las adolescentes todavía es un tema de preocupación debido a los matrimonios tempranos. El aborto sigue prohibido en todos los estados árabes con la excepción de Túnez, donde es legal si se solicita dentro del primer trimestre del embarazo (Dabash y Roudi-Fahimi 2008: 2).

En el 2017 los conflictos causaron estragos en varios estados miembros, sobre todo en Irak, Libia, Palestina, Somalia, Siria y Yemén. Solamente el conflicto de Siria ha resultado en más de 5,2 millones de personas refugiadas, de las cuales el 48 por ciento son mujeres (ACNUR 2017). Las organizaciones locales e internacionales han documentado aumento de la violencia sexual, de la violencia familiar y de matrimonios forzados y tempranos entre las refugiadas (ONU Mujeres 2013). En Yemén las tasas de matrimonios tempranos y de violencia de género contra las mujeres han aumentado debido al conflicto (CARE, Interagency Standing Committee [Comité Permanente Interagencial] y Oxfam 2016: 11). El surgimiento del Estado Islámico de Irak ha originado una de las formas más extremas de violencia de género y de discriminación debido al conflicto, que se haya visto en la región (Human Rights Watch 2016). La violencia de género en las protestas regionales, perpetradas tanto por actores civiles como del estado, se han documentado extensivamente y han tenido diferentes consecuencias tanto para sobrevivientes como para perpetradores (Amnistía Internacional 2015).

En la región persisten muchas formas de violencia de género y la discusión de dicha violencia es muchas veces tabú, especialmente si la violencia ocurre en la esfera familiar. Muy pocos estados miembros de la LEA mantienen estadísticas. Egipto informó recientemente que tres de cada diez mujeres casadas o que alguna vez se casaron, experimentaron alguna forma de violencia marital ya sea física, emocional o sexual (Ministerio de Salud y Población [Egipto], El-Zanaty y Asociados [Egipto] y ICF International 2015). En Palestina el 37 por ciento de las mujeres han sufrido violencia familiar por parte de sus esposos (Palestinian Central Bureau of Statistics [Oficina Central de Estadísticas de Palestina] 2011). Los servicios para sobrevivientes de la violencia varían en la región, pero la sociedad civil ha sido extremadamente activa (UN-ESCWA 2013). Los llamados crímenes de honor todavía suceden, pero algunos estados miembros como Jordania, Líbano y Palestina han tomado pasos para enmendar los códigos penales y penalizar tales actos. De igual manera han ganado ímpetu los esfuerzos para terminar con la costumbre de que los violadores se casen con sus víctimas para escapar al castigo, particularmente después de la violación, matrimonio forzado y el suicidio de Amina Filali en Marruecos, y la derogación del artículo 475 del código penal en el 2014 (ver Recuadro 3.1).

Varios estados han aumentado la edad mínima para el matrimonio a 18 años, tanto para hombres como para mujeres, pero el matrimonio temprano es todavía un problema. Según UNICEF, el 18 por ciento de las mujeres en la región árabe, casadas o que alguna vez se

casaron, se casaron antes de los 18 años (UNICEF 2017). La mutilación genital femenina (FGM) todavía existe en un reducido número de estados miembros de la LEA, pero se registra un nivel alto en Djibouti, Egipto, Somalia y Sudán (UNICEF 2016). Djibouti, Egipto y Mauritania han criminalizado la FGM; Yemén tiene un borrador de proyecto de ley sobre los derechos de la niñez que, una vez que se apruebe, penalizará esta práctica.

Debido a que varios estados miembros de LEA están sufriendo conflictos prolongados, la Comisión Económica y Social para las Mujeres del Asia Occidental de la ONU (UN-ESCWA) describe cuatro grandes categorías de vulnerabilidad que afectan el estatus y seguridad de las mujeres: mujeres que viven bajo ocupación militar; mujeres que viven en áreas controladas por grupos radicales fundamentalistas y grupos armados; mujeres que viven como refugiadas; y las mujeres desplazadas internamente (UN-ESCWA 2015: 20).

Marcos legales que influyen en la igualdad de género en la región árabe

La desigualdad de género persiste *de facto* en la región árabe y la discriminación legal continúa siendo un obstáculo importante para el progreso de las mujeres. Aunque las mujeres que viven en los estados miembros de la LEA han logrado grandes progresos con relación a sus derechos socioeconómicos y políticos, las estadísticas revelan una diferencia importante en comparación a otras regiones. Sistemas legales plurales, duplicados y anticuados han hecho que las reformas sensibles al género sean difíciles e inconsistentes, pero las reformas se están llevando a cabo (ver Recuadro 3.1). Casi todos los estados miembros de la LEA han apoyado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, pero muy pocos han incorporado este tratado en sus marcos legislativos. A nivel estatal los sistemas nacionales de mujeres se esfuerzan para que los estados miembros cumplan con sus obligaciones legales internacionales, pero los resultados son variables. En este importante ámbito la LEA puede intervenir positivamente mediante sus marcos de política venideros.

Recuadro 3.1. Reforma legal sensible al género en la región árabe

La reforma legal sensible al género está ganando ímpetu en la región árabe. A mediados del 2017, a la luz de los esfuerzos de Marruecos en el 2014, hubo una cantidad sin precedentes de derogaciones de las leyes que habían permitido a los violadores que se casen con sus víctimas librarse de juicios criminales. Tales leyes se eliminaron de los códigos penales de Jordania (artículo 308), Líbano (artículo 522) y Túnez (artículo 227). Además, el 26 de julio de 2017 Túnez aprobó una ley amplia sobre la violencia contra las mujeres con una definición amplia de la violencia contra las mujeres, introduce nuevas disposiciones criminales y aumenta las condenas para las variadas formas de violencia que se cometan dentro de la familia, penaliza el acoso sexual en espacios públicos, multa a los empleadores que discriminen intencionalmente en materia de pago contra las mujeres, y describe varios servicios que se pondrán a disposición de las sobrevivientes. Para complementar esta reforma Túnez aprobó seguidamente una ley que permite que las mujeres puedan casarse fuera de la religión musulmana y les concede derechos de herencia iguales a los de los hombres de la familia. Algo sin precedente en la región.

Las reformas legales mediante enmiendas a las constituciones, a los códigos penales y a las leyes de estatus personal, así como las propuestas de leyes especializadas, se han convertido en asuntos importantes de la agenda en algunos de los procesos de transición pos Primavera Árabe. En muchos casos a instancias de las organizaciones y movimientos de mujeres, aunque los reclamos para tales reformas se han venido haciendo por muchas décadas. Sin embargo, las leyes de estatus personal (que existen en todos los estados miembros, ya sean codificadas o no) presentan algunos de los más grandes obstáculos para que las mujeres logren su pleno potencial, tanto en la esfera pública como en la privada. Según un informe reciente sobre las



leyes de estatus personal en el Líbano, los derechos de las mujeres dentro del matrimonio (derecho al divorcio, a mantenimiento, a custodia de los hijos) son limitados, no solo debido a su género sino también de acuerdo a su religión. El matrimonio civil es una opción excepcional (Human Rights Watch 2015). En otras partes se encuentran los mismos obstáculos. Por ejemplo, la posibilidad de que una mujer pueda divorciarse está restringida severamente. Mientras que la alternativa del *khul'* (divorcio iniciado por la esposa, divorcio sin falta) es posible para las poblaciones musulmanas en Egipto y en otros países, el resultado es que la esposa debe renunciar a todos sus derechos financieros y devolver su dote, lo que para muchas mujeres constituye una forma de seguridad financiera. En algunos casos las esposas usan la alternativa del *khul'* cuando el proceso en la corte se hace muy difícil o muy largo para demostrar violencia o negligencia familiar. En muchas comunidades cristianas el divorcio es tabú y casi imposible de conseguir.

Muchas mujeres en la región árabe todavía no tienen el mismo derecho a la nacionalidad que tienen sus compatriotas hombres. Argelia, Egipto, Irak (de una manera limitada), Marruecos, Túnez y Yemén han enmendado sus leyes de nacionalidad, sin embargo otros estados miembros de la LEA no están interesados en esta reforma. Como resultado las mujeres no pueden pasar sus nacionalidades a sus esposos, si estos son extranjeros, o a sus hijos/as; en algunos casos la mujer puede perder su nacionalidad si se casa con un hombre extranjero (CAWTAR y MENA-OECD 2015: 31). La herencia continúa siendo un asunto polémico y los estados se muestran renuentes a reformar las cláusulas de las leyes de estatus personal debido a consideraciones de inmutabilidad religiosa, (en septiembre del 2017 Túnez se convirtió en el primer estado de la región en otorgar a las mujeres los mismos derechos de herencia). Aún cuando las mujeres reciben sus herencias legítimas muchas veces se enfrentan a presiones familiares y sociales para renunciar a sus derechos.

Muchas constituciones de la región consagran la Igualdad de género, pero los códigos penales y las leyes de estatus personal, así como el derecho consuetudinario contradicen esas declaraciones. La Primavera Árabe ha impulsado la reforma constitucional, así como otras transformaciones de facto. Aunque no ha sido fácil, se han llevado a cabo reformas en Egipto, Marruecos y Túnez, donde el activismo de los movimientos femeninos y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) impulsaron la intervención del estado. Por ejemplo, los grupos y organizaciones feministas obligaron al organismo encargado de redactar la constitución, la Comisión de los Cincuenta, a incluir el artículo 11 de la constitución de Egipto del 2014 que aborda algunos asuntos de las mujeres, tales como la participación cívica y política de las mujeres, y compromete al estado a la protección de la mujer contra todas las formas de violencia. La ley contra el acoso sexual se aprobó en el 2014 y el Consejo Nacional de las Mujeres publicó la Estrategia nacional sobre la violencia contra la mujer, en el 2015. En Marruecos una coalición de organizaciones de la sociedad civil, la Primavera Feminista para la Igualdad y la Democracia, está solicitando una mayor igualdad de género constitucional en base a las normas internacionales de derechos humanos. La Constitución del 2011 consagra la Igualdad de género, provee las medidas necesarias para la participación de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones e incluye un compromiso sobre los derechos humanos. En Túnez los y las activistas en derechos de las mujeres lograron mantener la *igualdad* de género en la versión final del artículo 46 de la Constitución del 2014, en vez de una propuesta que hablaba de *complementariedad* entre hombres y mujeres.

Otro cambio positivo es que la legislación específica sobre la violencia contra las mujeres o violencia familiar está ganando terreno en la región. Jordania (en el 2008), Kurdistán iraquí (en el 2011), Arabia Saudita (en el 2013), Líbano (en el 2014), Baréin (en el 2015) y Túnez (en el 2017) han promulgado leyes, y otros estados están considerando tal legislación. Hasta el año 2014 nueve estados miembros miembros de la LEA tenían estrategias de igualdad de género que, entre otros asuntos, abordaban la discriminación por motivos de género, la violencia de género y el empoderamiento económico (CAWTAR y MENA-OECD 2015: 4).

Por último, con la finalidad de aumentar la participación política de las mujeres se ha promulgado legislación con respecto a cuotas para mujeres en Egipto, Irak, Jordania, Mauritania, Marruecos, Palestina, Sudán y Túnez (Al Maaitah, et al. 2011: 15), con diferentes resultados. Por ejemplo, en Egipto existían las cuotas para mujeres desde 1979, pero fueron revocadas en el 2012. Recientemente, a mediados del 2015 se aprobó una ley electoral que estipula que de los 568 escaños parlamentarios a ser elegidos y de los 28 a ser nombrados por el presidente, se asignan 56 escaños parlamentarios para mujeres y otros 14 para los nombramientos del presidente. Así se asegura la participación de 70 mujeres en el parlamento. Al final, 73 escaños fueron asegurados por las mujeres, de los cuales 56 fueron asignados mediante el sistema de cuotas y 17 candidatas los ganaron individualmente.

Claramente existe un ímpetu de reformas regionales importantes. La reforma no debe ser únicamente en base al trabajo del gobierno ya que hay varios actores tales como las instituciones legales-judiciales, las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil (entre ellas las organizaciones de mujeres), las instituciones religiosas, los medios de comunicación, y los actores regionales e internacionales que tienen un compromiso con la transformación positiva. Desde el surgimiento de la Primavera Árabe la LEA se ha esforzado en tomar el liderazgo regional para abordar los problemas sobre el estatus de las mujeres y las niñas dentro de los marcos internacionales y regionales de la región árabe, pero todavía queda mucho por hacer.

La Liga de los Estados Árabes

La LEA es una de las organizaciones regionales más antiguas del mundo. Se fundó en 1945, con sede en El Cairo, por Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Arabia Saudita, Siria y Yemén. Actualmente la Liga tiene 22 estados miembros (ver Recuadro 3.2). Se constituyó en el espíritu del nacionalismo árabe y reunió a los estados recientemente formados en una institución basada en una identidad etno-nacional. Según el artículo 2 de la Carta de la LEA (1945), “La Liga tiene como propósito el fortalecimiento de las relaciones entre los estados miembros, la coordinación de sus políticas para lograr la cooperación entre ellos y para salvaguardar su independencia y soberanía; y una preocupación general con los asuntos e intereses de los países árabes”. La condena de la ocupación de Palestina y la creación de un estado independiente palestino, es un aspecto importante en el del marco de la LEA. La realización de la Conferencia Nacional Palestina en 1964 dio lugar a la creación de la Organización para la Liberación de Palestina.

Recuadro 3.2. La Liga de los Estados Árabes (la Liga Árabe)

Establecida en 1945 la Liga de los Estados Árabes cuenta con 22 estados miembros: Argelia, Baréin, Comoras, Djibouti, Egipto, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Somalia, Sudán, Siria, Túnez, los Emiratos Árabes Unidos, y Yemén. Siria ha sido suspendida desde el 2011; en el 2012 el lugar de Siria fue concedido a la oposición, pero continúa vacante a pesar de llamados de algunos estados miembros para que Siria regrese (MEMRI 2017).

Históricamente la LEA ha tenido su sede en Egipto, a excepción de un período de 10 años (desde 1979 hasta 1989) durante los cuales funcionó en Túnez debido a la firma del tratado de paz de Camp David entre Israel y Egipto.

Los principales órganos de la LEA son: el Consejo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos Ministeriales especializados, las Comisiones Técnicas Permanentes (entre ellas la Comisión Árabe Permanente de Derechos Humanos, que incluye al



Departamento de Derechos Humanos), el Consejo Árabe Económico y Social (ECOSOC Árabe) y organizaciones especializadas (Rishmawi 2015: 20–33, 62–66). El Consejo es el órgano supremo de la LEA y se compone de representantes de los 22 estados miembros. Cada uno tiene un voto; las decisiones unánimes del Consejo son obligatorias para los estados miembros y las decisiones por mayoría en el Consejo son obligatorias para aquellos que votaron en la mayoría (artículo 7 de la Carta). No existe un mecanismo para obligar a los estados miembros a cumplir con las resoluciones de la LEA. De hecho, la LEA está comprometida a respetar los sistemas de gobierno de cada uno de sus estados miembros y considera que el cumplimiento de las mismas son “preocupaciones exclusivas de los estados” (artículo 8). El Consejo se reúne en sesiones ordinarias cada marzo y octubre (artículo 11) lo cual es una oportunidad para discutir importantes asuntos que afectan a la LEA. Al término de las sesiones se publica un comunicado que sirve de base para el trabajo de los estados miembros. La LEA tiene el estatus de observador en la Unión Africana (UA) y en la ONU.

El actual Secretario General, Ahmed Aboul Gheit, fue nombrado en marzo del 2016. Fue el último ministro de asuntos exteriores bajo el expresidente egipcio Ahmed Aboul Gheit, considerándose su nombramiento como pragmático. El Secretario General previo, Nabil Al-Arabi, fue nombrado en julio del 2011 en el punto álgido de la Primavera Árabe. Durante su período de administración, la LEA tuvo una respuesta sin precedentes a las transiciones registradas en la región.

En 1968 el Consejo de la Liga creó la Comisión Árabe Permanente de Derechos Humanos que se reúne dos veces al año. La Comisión tiene el mandato de promover los derechos humanos en la región árabe, pero no puede obligar a los estados miembros a una rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos. De hecho, la preocupación más importante de la Comisión es su se centra en el conflicto árabe-israelí y otros actos de agresión contra los estados miembros. Muy pocas veces se pronuncia sobre asuntos internos de los estados. Cuando lo hace, se alega que la Comisión no tiene la neutralidad necesaria para abordar los problemas de derechos humanos ocurridos en los estados miembros (Federación Internacional de los Derechos Humanos et al. 2013: 13). Esto se debe a que los representantes ante la Comisión suelen ser designados políticos en vez de expertos en derechos humanos. No existen mecanismos para abordar los asuntos de derechos humanos relacionados a casos individuales, para visitas a los países o para realizar análisis periódicos. La Comisión estuvo a cargo de las controvertidas revisiones a la Carta Árabe de Derechos Humanos (ACHR, 2004), que se discuten con más detalle abajo.

Habiéndose creado poco tiempo después de la ACHR (artículo 45) el Comité Árabe de Derechos Humanos es un organismo especializado con el mandato de “apoyar la acción árabe conjunta en los temas de derechos humanos; esforzarse en proteger los derechos individuales a la vez de enfatizar las características de los derechos humanos en los asuntos árabes, y promover la toma de conciencia entre la población árabe sobre los derechos humanos y la necesidad de protegerlos (Riad 2013: 13). El Comité tiene la responsabilidad de supervisar la implementación de la Carta, algo sin precedente en el sistema de la LEA. Al igual que con la Comisión, tiene un enfoque profundo en los abusos de derechos humanos en relación con el conflicto israelí-palestino y pone muy poca atención a los abusos de los derechos humanos que se comenten por, y dentro, de los estados miembros. El Comité está compuesto por estados miembros y no se permiten resoluciones. El Comité tiene siete miembros, actualmente todos hombres, elegidos por un período de cuatro años. La sociedad civil tiene la tendencia de no colaborar con el Comité, tal vez por considerarlo ineficaz y de bajo perfil (Riad 2013: 13–14). Para las organizaciones que se involucran, se ha establecido un análisis periódico de acuerdo al artículo 48 de la ACHR, por el cual los estados parte presentan informes sobre las medidas tomadas para cumplir con lo estipulado en la Carta. El Comité solamente puede recibir informes e información de aquellas OSC inscritas en sus países de

origen. Las OSC más grandes o globales pueden ayudar a las organizaciones más pequeñas, que no estén inscritas, en la presentación de documentos.

En el 2001 se estableció el Departamento de Derechos Humanos bajo la autoridad del Secretario General. Este Departamento funciona como la secretaría técnica de la Comisión Permanente. El Departamento carece de un mandato específico o de recursos, pero está relacionándose con instituciones nacionales de derechos humanos en los estados miembros y con las OSC, y recientemente ha sido consultado en relación a Siria.

Durante la 17ª Conferencia General realizada en Argelia en el 2005 se creó un Parlamento Árabe transitorio. Sus objetivos principales son brindar a la ciudadanía de la región la oportunidad de ser escuchados, así como representar a la totalidad de la región árabe y sus intereses. Actualmente no existe un sistema de representación directa para elegir a los miembros del Parlamento. En lugar de eso, los parlamentos de cada estado miembro nombran a cuatro parlamentarios/as. Existe un mecanismo para asegurar la representación femenina, y a partir del 2015, un cuarto de sus miembros son mujeres. El Parlamento no puede ratificar acuerdos y solamente puede sostener debates y hacer recomendaciones. Originalmente funcionaba en Siria, pero luego fue trasladado a El Cairo (Rishmawi 2015: 48–49).

Recuadro 3.3. El Parlamento Árabe, los Principios Árabes sobre los Derechos de las Mujeres y la sociedad civil

Entre los años 2013 y 2014 el Parlamento Árabe realizó talleres sobre asuntos de las mujeres y el desarrollo de los Principios Árabes sobre los Derechos de las Mujeres. Ninguno de los talleres involucró la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Para rectificar esto, la *Open Society Foundations* [Fundaciones de Sociedad Abierta] (oficina regional árabe) y el Centro de la Mujer Árabe para la Capacitación y la Investigación (CAWTAR) contactaron al subcomité responsable del documento y propusieron una consulta entre las OSC y representantes del Parlamento Árabe. El propósito fue la producción de un informe con recomendaciones de la sociedad civil para los Principios sobre los Derechos de las Mujeres.

El Parlamento Árabe estuvo de acuerdo y a finales del 2014 las OSC regionales, entre ellas las organizaciones de derechos de las mujeres, sostuvieron una reunión sobre los Principios con la jefatura del Comité de Asuntos Sociales, Culturales, de Mujeres y de Juventud, del Parlamento. En base a las discusiones sostenidas en esta reunión, se publicó un informe con recomendaciones específicas. El que luego fue aprobado por el Parlamento como un documento de referencia a utilizarse en el desarrollo de los Principios. Aunque varias de las recomendaciones no llegaron a incluirse en los Principios, este estudio de caso demuestra que la colaboración entre la sociedad civil y la LEA es posible y puede ser de beneficio.

En enero del 2015 el Parlamento Árabe se reunió para finalizar los Principios de los Derechos de las Mujeres. La versión final se aprobó el 17 de febrero de 2015. El Parlamento tiene la intención de conseguir el respaldo a los Principios en una cumbre futura (Rishmawi 2015: 51).

Se han llevado a cabo conversaciones para el establecimiento de una Corte Árabe de Derechos Humanos con sede en Baréin. Originalmente se propuso en el 2011 y fue aprobada en la Cumbre de la Liga Árabe de Kuwait en marzo del 2014, pero han surgido controversias para su establecimiento. Hay preocupaciones dentro de las comunidades regionales e internacionales sobre su mandato y estructura (ver por ejemplo, Comisión Internacional de Juristas del 2015). El estatuto de establecimiento de la Corte se desarrolló sin la colaboración de las OSC o de expertos en derechos humanos. Solamente los estados miembros podrán

llevar casos directamente a la Corte —no así, los y las ciudadanas individualmente. Para hacer cambios oficiales a la Corte habría que enmendar la ACHR. Para un análisis detallado de las críticas de la sociedad civil sobre el establecimiento de la Corte Árabe de Derechos Humanos ver Benarbia et al. (2014).

Recuadro 3.4. Pedido de las organizaciones árabes de derechos humanos para reformar la Liga de los Estados Árabes

El 20 de marzo del 2012, treintisiete organizaciones árabes de derechos humanos, a nivel regional como a nivel de país, enviaron un memorando a Lakhdar Brahimi, presidente del Comité de la LEA para el desarrollo de una acción conjunta árabe en la preparación de un plan de reforma. El memorando hizo un llamado para que haya un mayor reconocimiento de los derechos humanos en el sistema de la LEA, en vista de las declaraciones del previo Secretario General Al-Arabi, aduciendo que la Carta Árabe de Derechos Humanos no estaba a la altura de los estándares internacionales de derechos humanos. Las organizaciones de derechos humanos manifestaron que el potencial de reforma era “una oportunidad extraordinaria” y presentaron una posible plataforma de acción para el sistema de la LEA:

- Permitir que las organizaciones de derechos humanos tengan la condición de entidades consultivas en la LEA y sus mecanismos internos, entre ellos la Cumbre, el Consejo, los Consejos Ministeriales, el Consejo Económico y Social, el Parlamento Árabe y la Secretaría Internacional;
- Consultar con las organizaciones de derechos humanos sobre la implementación del Comité Permanente de Derechos Humanos antes de tomar cualquier decisión. El Comité debería nombrar relatores especiales, o un grupo de trabajo temático, para recibir las quejas de las víctimas de violaciones de los derechos humanos e investigar las violaciones de los derechos humanos dentro de sus respectivos campos de especialización. En este sentido, el Comité también debería estar compuesto de miembros con conocimientos amplios sobre derechos humanos;
- Desarrollar una estrategia a largo plazo para asegurar la participación de las organizaciones de derechos humanos y el reclutamiento de personal familiarizado con el área de los derechos humanos. Además, todos los documentos producto del trabajo del Comité Árabe de Derechos Humanos deberían publicarse en un sitio web;
- El Parlamento Árabe debería emitir una guía de procedimientos para que los estados miembros puedan ajustar sus leyes nacionales para cumplir con sus obligaciones internacionales. El Parlamento también debería poder enmendar las leyes de la LEA para asegurar que sean compatibles con las normas de derechos humanos. Esto debería hacerse de una manera transparente con la inclusión de retroinformación de las organizaciones de derechos humanos; y
- Las resoluciones, los informes y otros materiales deberían hacerse conocer al público tan pronto como sea posible para que los actores externos, tales como las organizaciones de derechos humanos, tengan la oportunidad de ofrecer comentarios.

No se sabe si alguna de las acciones propuestas en el memorando fue tomada en cuenta por la LEA (Cairo Institute for Human Rights Studies [Instituto de El Cairo para Estudios de Derechos Humanos] 2012).

La sociedad civil árabe ha tratado de cooperar con la LEA desde los años setenta para apoyarla en desarrollar un perfil de institución con énfasis en los derechos humanos. Muchos de estos esfuerzos fueron ignorados o desalentados por parte de los estados miembros (Riad 2013: 14-16). Sin embargo, recientemente la sociedad civil árabe ha hecho llamado para entablar una relación de colaboración con la LEA (Riad 2013: 25–26). La Declaración de

Túnez del 2004, redactada durante la 16ª Cumbre Árabe de Túnez, expresaba el interés de “promover el rol de todos los componentes de la sociedad civil, entre ellos las organizaciones no gubernamentales (ONG), en la concepción de las directrices de la sociedad del mañana”. La sección 2.3 de la Declaración también hacía un llamado para ampliar la participación de las mujeres en varias áreas:

En base a la Declaración sobre el proceso de reforma y modernización del mundo árabe, esforzarse en buscar la reforma y la modernización de nuestros países, y estar al día con los rápidos cambios mundiales mediante: la consolidación de la práctica democrática; el aumento de la participación en la vida pública y política; la promoción del rol de todos los componentes de la sociedad civil, entre ellos las ONG para la concepción de las directrices de la sociedad del mañana; la expansión de la participación de las mujeres en el campo político, económico, social, cultural y educativo, y reforzar sus derechos y su estatus en la sociedad; y la promoción de la familia, así como la protección de la juventud.

Actualmente las OSC no pueden asistir a las reuniones de la Cumbre y solamente se les permite tener el estatus de observadoras en el sistema de la LEA, o sea que no pueden influir directamente en los debates. Se alega que las OSC deberían tener el estatus de entidades consultivas. Unas cuantas ONG regionales e internacionales han negociado actividades relacionadas con la LEA de una manera regular. Esta colaboración es algo que puede desarrollarse (Riad 2013: 32–34).

En el 2013 se estableció una Secretaría para la Sociedad Civil, bajo la Secretaría General, para brindar asistencia técnica y relacionarse con las OSC. Nabil Al-Arabi, el jefe previo de la Secretaría, sugirió a Lakhdar Brahimi y al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU que la LEA debería establecer los criterios para aceptar a OSC como observadores ante el ECOSOC de la LEA (Federación Internacional de los Derechos Humanos et al. 2013: 30). Según Rishmawi: “Actualmente las ONG pueden tener el estatus de observadoras en la Comisión Árabe y en el ECOSOC Árabe. Los criterios para la obtención de dicho estatus son restrictivos, y las ONG no tienen la posibilidad de colaborar con el trabajo de dichos órganos” (2013: 37). La sociedad civil ha sugerido la creación de un sistema de cuotas para las OSC de cada estado miembro que rotaría de acuerdo a plazos específicos. Según este sistema de cuotas las OSC colaborarían directamente con sus gobiernos y otros en la región. Por lo tanto, las OSC se desempeñarían de la misma manera en que lo hacen en la ONU, con estatus consultivo y la capacidad de emitir informes alternativos. Una sugerencia alternativa sería implementar un comité de OSC dentro del sistema de la LEA. La Secretaría sigue mostrando interés en relacionarse con las OSC y recientemente anunció la Década Árabe de la Sociedad Civil (2015-2025), iniciativa que cuenta con el apoyo del Consejo de Ministros de la LEA.

Marcos regionales e internacionales relacionados al trabajo de la Liga de los Estados Árabes

Marcos internacionales

A pesar de existir controversia sobre la importancia de los marcos internacionales de derechos humanos, la mayoría de los estados miembros de la LEA se adhiere a dichos marcos y ha ratificado algunas de las convenciones más importantes, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP 1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC 1966), sin embargo, cinco países no lo han



hecho: Comoras, Omán, Arabia Saudita, y los Emiratos Árabes Unidos. Todos los estados miembros de la LEA han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Todos los estados miembros de la LEA, con excepción de dos, han apoyado la CEDAW, aunque con varias reservas (Somalia y Sudán no apoyan ni han firmado esta Convención). Las reservas sobre la CEDAW se refieren generalmente a los artículos 2, 9, 15, 16 y 29. Dichas reservas han inspirado movimientos transregionales entre activistas por los derechos de las mujeres, como por ejemplo la campaña para levantar la reserva del artículo 16 sobre la discriminación contra las mujeres en asuntos relacionados al matrimonio y las relaciones familiares. Solamente cuatro estados miembros —Comoras, Marruecos, Palestina y Túnez— han ratificado, sin reservas, la CEDAW, y Libia, Marruecos y Túnez han ratificado el Protocolo Facultativo.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de 1995 en Beijing, fue un evento transformativo para las mujeres y los gobiernos de la región árabe y todos los estados miembros de la LEA se han comprometido, de una manera u otra, con la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing (BPfA). Recientemente los estados miembros de la LEA implementaron la Declaración del Milenio (2000) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de acuerdo a los plazos y cuantificaron las metas para hacer frente a la pobreza mundial para el año 2015. La igualdad de género solamente se nombra en el ODM 3, pero muchas de las metas alimentan las campañas de igualdad de género. En los estados miembros de la LEA las metas alcanzadas se refieren a la salud y a la paridad educativa, pero de acuerdo a los análisis se nota que las diferencias según el género en estas áreas son más bien debidas a la pobreza, la marginación y al conflicto, y no solamente basadas en el género. Asimismo, se observa que las actitudes patriarcales y los sistemas legales discriminatorios dificultan el progreso pleno de las mujeres (Sika 2011). Los ODM se han reconstituido en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se discuten en mayor detalle abajo.

Marcos regionales

La LEA se estableció tres años antes que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), por esa razón no hay mención de los derechos humanos en su Carta constitutiva. Las organizaciones regionales e internacionales de derechos humanos han solicitado enmiendas a la Carta, que se han tomado seriamente, para incluir la protección de los derechos humanos como uno de los principios fundamentales de la Liga (Rishmawi 2015: 15), así como otros asuntos. Para ver la lista de las enmiendas propuestas a la Carta, consultar el *Cairo Institute for Human Rights Studies* [Instituto de El Cairo de estudios de los derechos humanos] (s/f).

Otro intento para abordar los derechos humanos en el marco de la LEA dio como resultado la ACHR en el 2004. Aunque la ACHR ha sido un paso importante, no es completamente consistente con la ley internacional de derechos humanos, particularmente en comparación con otros sistemas regionales como el interamericano o el europeo. Este documento redactado originalmente en 1994 fue revisado con la ayuda de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. La nueva versión fue adoptada por la Comisión Árabe Permanente para los Derechos Humanos y aprobada por la LEA en el 2004, y entró en vigor en el 2008 luego de ser ratificada por siete estados miembros de la LEA. Las revisiones iniciales fueron vistas como apropiadas, pero la Comisión hizo importantes cambios. Se alega que estos cambios comprometieron los estándares de los derechos humanos relacionados a la pena de muerte, los derechos de las mujeres, los derechos de los no ciudadanos/as y las libertades de expresión y de religión (Rishmawi 2009). Como se mencionó arriba, el Comité Árabe de Derechos Humanos funciona como un mecanismo de supervisión de la ACHR. Hasta abril del 2017 solamente 14 estados miembros —Argelia, Baréin, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Sudán, Siria, los Emiratos Árabes Unidos y Yemén— habían ratificado el documento.

La ACHR es excepcional debido a su promoción de la discriminación positiva de género dentro del marco de un sistema legal islámico, como se describe en el artículo 3(3): “Los hombres y las mujeres son iguales con respecto a la dignidad humana, los derechos y obligaciones dentro del sistema de discriminación positiva establecido a favor de las mujeres por la Sharia islámica, otras leyes divinas y por las leyes aplicables e instrumentos legales”. Con respecto a la violencia contra las mujeres el artículo 33(2) hace énfasis en la violencia familiar a la vez que precisa que las mujeres son un grupo vulnerable a tal violencia. Sin embargo, el párrafo favorece la preservación de la unidad familiar, lo que puede ser a expensas de la seguridad y/o autonomía de las mujeres:

El Estado y la sociedad deberán asegurar la protección de la familia, el fortalecimiento de los lazos familiares, la protección de sus miembros y la prohibición de cualquier y todas las formas de violencia o abuso en las relaciones entre sus miembros, y especialmente contra las mujeres y los/las niños y niñas. También deberán asegurar la protección necesaria y el cuidado para las madres, hijos/as, personas mayores y personas con necesidades especiales, y deberán brindar a los y las adolescentes y a la juventud las mejores oportunidades para su desarrollo físico y mental.

A pesar de utilizar la religión cuando se habla de derechos en el artículo 3(3), el artículo 43 se refiere directamente a los marcos internacionales de derechos humanos: “Nada en esta Carta será entendido o interpretado como un medio para debilitar los derechos y libertades protegidos por las leyes nacionales de los estados parte o aquellos estipulados en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que los estados parte han adoptado o ratificado, incluyendo los derechos de las mujeres, los derechos de los niños/as y los derechos de personas que pertenecen a las minorías”. Vale la pena mencionar que la única vez en que *sharia* se menciona en el ACHR es en el artículo 3(3) vinculando, por lo tanto, un marco religioso en vez de un marco laico con los derechos de las mujeres; y solamente con los derechos de las mujeres.

Estructuras y políticas que apoyan la igualdad de género en la Liga de los Estados Árabes

La LEA ha implementado varias estructuras internas para abordar el tema de los derechos de las mujeres y de las niñas en la región árabe. En 1971 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la LEA adoptó la resolución 2828 por la cual se estableció el Comité de Mujeres Árabes que funciona como un organismo asesor para asuntos relacionados al progreso de las mujeres. La creación de este Comité se vinculó a las preparaciones para la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU en 1975, el cual fue también el Año Internacional de la Mujer y dio inicio a la Década de la Mujer de las Naciones Unidas. La conferencia originó la adopción de la CEDAW en 1979.

En 1984 se estableció el Departamento de la Mujer, la Familia y la Infancia (WFCD) para colaborar con los sistemas nacionales de mujeres en la promoción del estatus de las mujeres en la región árabe. El WFCD funciona como el organismo técnico del Comité de Mujeres Árabes y está a cargo de lograr el empoderamiento político y económico de las mujeres, así como su protección contra la violencia de género. El WFCD también está encargado de supervisar el progreso y la implementación de los instrumentos regionales e internacionales sobre los derechos de las mujeres, y tiene la responsabilidad de formular estrategias y planes de acción para promover los derechos de las mujeres.

El Centro de la Mujer Árabe para la Capacitación y la Investigación (CAWTAR) con sede en Túnez se estableció en 1993, previamente a la Conferencia de Beijing, con el propósito de



generar análisis y datos sobre el estatus de las mujeres en la región árabe. Tiene el patrocinio del Príncipe Talal Ibn Abdulaziz de Arabia Saudita, y su junta directiva está conformada por representantes de la LEA, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Banco Mundial, la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF), el Programa Árabe del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND) y el Gobierno de Túnez. CAWTAR es una organización intergubernamental que ha estado asociada históricamente con el WCFD para proyectos relacionados a la situación de las mujeres en la región acercando a los gobiernos con las ONG.

La Organización de las Mujeres Árabes (AWO) funciona como una organización intergubernamental bajo el ámbito de la LEA. El Consejo de la LEA aprobó la creación de la AWO en la Cumbre Árabe de Mujeres en el 2000 y se estableció formalmente durante la Segunda Cumbre Árabe de Mujeres en el 2002. El Consejo Ejecutivo de la AWO está conformado por las Primeras Damas árabes o sus representantes. Solamente 16 estados miembros pertenecen a la Organización (AWO 2012: 10). Su presidencia rota cada dos años en orden alfabético. La AWO tiene la finalidad de promover el empoderamiento de las mujeres mediante: la formulación de legislación igualitaria, la promoción de participación en los procesos de toma de decisiones, la conciliación de que la mujer es parte igualitaria en el desarrollo de la sociedad, y la integración de los asuntos de las mujeres en los programas de desarrollo (Al Maaitah et al. 2011). En el 2001 la AWO publicó su *Arab Strategy for Combating Violence Against Women, 2011–2020: Arab Women’s Right to a Life Free from Violence* [Estrategia árabe para combatir la violencia contra las mujeres, 2011-2020: el derecho de la mujer árabe a una vida libre de violencia]. Aunque no presenta una estrategia que pueda convencer a los estados árabes, aborda una variedad de temas relacionados a la violencia contra las mujeres y se basa en publicaciones regionales e internacionales. La Estrategia utiliza una definición amplia de la violencia contra las mujeres, que incluye la violencia social, económica y política y brinda un plan estratégico que puede ser utilizado por los estados miembros. Sin embargo, no está claro cómo la AWO colabora con los estados para persuadirlos en la adopción del plan. Sin embargo, el Comité Nacional de las Mujeres de Yemén lo adoptó en el 2013 con la intención de preparar una estrategia en base a dicho plan (UN Women for Arab States [ONU Mujeres para los Estados Árabes] y Comité de la CEDAW 2013: 15).

La LEA ha estado muy involucrada en la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing comenzando con la Reunión Preparatoria Regional Árabe para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Los preparativos para la Conferencia, en noviembre de 1994 bajo los auspicios de la Princesa Basma bint Talal de Jordania, sirvieron como una de las primeras oportunidades para que los estados árabes se reunieran en el ámbito internacional y discutan el estatus de las mujeres en la región. La reunión preparatoria se realizó con la cooperación de la LEA, ESCWA, UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) y CAWTAR. La reunión preparatoria se llevó a cabo en dos partes. Primero un grupo de expertos analizó y evaluó el progreso de las mujeres árabes a la luz de las Estrategias de Nairobi Orientadas hacia el Futuro (1985) y redactó un Plan de Acción para la región árabe hasta el año 2005. Luego, se llevó a cabo una reunión de alto nivel para discutir el Plan de Acción, a la cual asistieron Argelia, Baréin, Djibouti, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Mauritania, Marruecos, Omán, Palestina, Qatar, Sudán, Túnez, los Emiratos Árabes Unidos y Yemén. El documento resultante fue el Plan de Acción Árabe para el progreso de la mujer hasta el año 2005 que abordó la participación de las mujeres en estructuras de poder y en mecanismos de toma de decisiones; el alivio de la pobreza; garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a todos los niveles de educación; asegurar el acceso de las mujeres a los servicios de salud; las mujeres y el mercado de trabajo; las mujeres en condiciones de guerra, ocupación y conflicto armado; la

violencia contra las mujeres; las mujeres y el manejo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y las mujeres y los medios de comunicación.

Después de la Conferencia de Beijing los estados miembros llevaron a cabo acciones importantes para hacer frente a los asuntos de las mujeres en sus países como por ejemplo el establecimiento de sistemas nacionales de mujeres. En el Líbano la Conferencia originó la formación de nuevas organizaciones de mujeres para hacer seguimiento a la Plataforma, así como la ratificación de la CEDAW. En Siria, la Unión General de Mujeres Sirias trató de implementar la Estrategia para las Mujeres Sirias. En Jordania la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing dio legitimidad al activismo de las mujeres y llevó a la formación de nuevas organizaciones de mujeres. Los preparativos para Beijing resultaron en nuevas redes y colaboraciones en Yemén (Arendfelt y Golley 2012: 21–23).

Recuadro 3.5. Estados miembros, sociedad civil y Beijing +20

Informe Compendio de la Región Árabe sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing: Lanzamiento de Twenty Years Later [Veinte años después] durante la 59a Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), en el 2015. La CSW realizó un análisis de progreso global 20 años después de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y cada comisión regional presentó un informe regional que luego fue consolidado en un informe global para su presentación por el Secretario General ante la Asamblea General. El Centro para la Mujer de la ESCWA en asociación con la Oficina Regional de ONU Mujeres para los Estados Árabes y el WFCO coordinaron la compaginación de los informes nacionales en un informe regional, para lo cual se llevaron a cabo varios eventos. En comparación al informe de Beijing +15 para el cual 17 estados miembros presentaron sus informes nacionales, el proceso de Beijing +20 recibió una gran cantidad de documentos por parte de 21 estados miembros. La Conferencia Árabe de Alto Nivel sobre Beijing+20: Hacia la Justicia y la Igualdad de las Mujeres en la Región Árabe, dio como resultado:

- Reunión de un grupo de expertos para los representantes de los sistemas nacionales de mujeres sobre la Nota de Orientación para la preparación de los informes de análisis nacionales (febrero del 2014).
- Un taller de consulta con las organizaciones de la sociedad civil árabe sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing en la región (agosto del 2014);
- Un compendio del informe regional;
- Reunión de un grupo de expertos para los representantes de los sistemas nacionales de mujeres para la presentación y el análisis del compendio del informe regional (octubre del 2014); y
- Preparación de un estudio analítico sobre el estatus de las mujeres en la región árabe 20 años después de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing (junio del 2015).

CAWTAR también apoyó a la ONU-ESCWA y a la LEA en la capacitación de las OSC para la producción de informes alternativos sobre el proceso Beijing +20.

La Plataforma de Acción de Beijing continúa siendo un marco generalizado para la promoción de los derechos de las mujeres en la región, y la Declaración de Beirut “Mujeres Árabes Diez Años después de Beijing: Llamado a la Paz” (2004) reafirma el compromiso con el proceso de Beijing y el Informe Consolidado Árabe sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing: +15 (2009), donde se hizo hincapié en los varios logros en el ámbito legal, mientras al mismo tiempo se mencionan factores sociales, económicos y culturales, que conjuntamente con el conflicto prolongado, no han hecho posible la realización de la Igualdad de género.

El informe consolidado más reciente es el Informe Compendio de la Región Árabe sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing Veinte Años Después (ONU-ESCWA, ONU Mujeres y LEA 2015, ver Recuadro 3.5). El informe destaca los logros en la región pero también reconoce los problemas y obstáculos, tales como el conflicto regional, el ambiente cultural, las barreras institucionales y la pobreza. Se presentó en una sesión especial de la 59ª Comisión sobre el Estatus de las Mujeres. En base a los informes nacionales, la LEA, el Centro para las Mujeres de la ESCWA y ONU Mujeres extrajeron cuatro temas claves prioritarios para combatir la discriminación de género y empoderar a las mujeres en la región árabe: desarrollo de sistemas e instituciones oficiales; activación de oportunidades de empoderamiento socioeconómicas; mayor concentración para proteger a las mujeres de las prácticas violentas; y conocimientos, desarrollo cultural y empoderamiento de los medios de comunicación (UN-ESCWA, ONU Mujeres y LEA 2015: 21–25).

Iniciativas actuales sobre políticas sensibles al género de la la Liga de los Estados Árabes

Además de su adherencia a la CEDAW, Plataforma de Acción de Beijing, los ODM y la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus resoluciones subsiguientes sobre Mujeres, Paz y Seguridad, la LEA desarrolló recientemente varias iniciativas sobre políticas sensibles al género dentro del marco principal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, desarrollada durante la Conferencia de las Naciones Unidas Río +20 sobre el Desarrollo Sostenible en el 2012, es una ampliación de los ODM que busca erradicar la pobreza, promover el medio ambiente y fortalecer las iniciativas de paz. La Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres también son componentes integrales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y están incorporados en casi todas las áreas de los 17 objetivos, 169 metas y 231 indicadores. A diferencia de los ODM que fueron pocos claros sobre las acciones referentes a los derechos de las mujeres y de las niñas, el ODS 5 “Lograr la Igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, fija metas para terminar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas para: eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas públicas y privadas; eliminar las prácticas dañinas; valorar el trabajo doméstico; garantizar la participación política y económica de las mujeres; asegurar la salud reproductiva y sexual de acuerdo con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (ICPD) de 1994 y la Plataforma de Acción de Beijing; garantizar el control de las mujeres sobre sus bienes, tales como la tierra; políticas sobre el uso de la tecnología sensibles al género; y adoptar y fortalecer la legislación sensible al género (ONU Mujeres s/f).

A finales del 2015 hubo una reunión del PNUD, ONU Mujeres, la LEA y la AWO para discutir el impacto de los ODS en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la región árabe. El propósito fue producir recomendaciones para ayudar a las autoridades responsables, a los sistemas nacionales de mujeres, a la sociedad civil y otros actores importantes a incorporar los asuntos de género y promover el estatus de las mujeres durante el análisis de progreso en el logro de los ODS. La AWO estableció una plataforma de acción para la implementación de los ODS para las mujeres de la región árabe (AWO 2015). Señala ocho prioridades:

1. Crear conciencia de la importancia de incorporar los asuntos de género en todos los ODS como una base para la acción regional y nacional.

2. Facilitar diálogos orientados hacia la acción entre todos los grupos interesados sobre la incorporación de las perspectivas de género en la implementación de los ODS y brindar una base de conocimiento para abogar por las políticas de acción.
3. Incorporar los asuntos de género en los procesos de planificación a los niveles nacionales, subnacionales y locales para lograr los ODS e intensificar el apoyo regional técnico y de coordinación.
4. Desarrollar políticas coherentes receptivas al género que aseguren dividendos imparciales para las mujeres como producto de la implementación de los ODS.
5. Incorporar los asuntos de género en los procesos nacionales presupuestarios relacionados a los ODS.
6. Realzar los asuntos sensibles al género en la supervisión, presentación de informes y rendición de cuentas de los ODS.
7. Incorporar los asuntos de género en la evaluación de riesgo y la reducción de esfuerzos en el contexto de los ODS.
8. Establecer un Mecanismo Regional de Capacitación y Apoyo Técnico para los ODS.

En abril del 2016 en Egipto se llevó a cabo una Conferencia Ministerial Árabe sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En diciembre del 2016 los estados árabes se reunieron en la 29ª Sesión Ministerial de la ESCWA donde acordaron la Declaración de Doha para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las discusiones se concentraron en los desafíos regionales externos e internos para la implementación de la Agenda 2030, el impacto del conflicto y la ocupación en la ejecución de la Agenda 2030, y propusieron instrumentos, métodos y proyectos necesarios para la implementación de los ODS (Wahlén 2016).

La Declaración de El Cairo

En febrero del 2014 la LEA organizó una reunión de alto nivel en El Cairo para discutir los ODM con énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la región árabe. Como se mencionó anteriormente, la reunión generó apoyo para un plan de acción que vaya más allá del 2015, la Declaración de El Cairo (Liga de los Estados Árabes 2015a). La Comisión adoptó la Declaración de El Cairo en la 35ª sesión de la Comisión de la Mujer Árabe en enero y febrero del 2015 donde asignó el portafolio a la WFCF. La Declaración de El Cairo y el Plan de Acción se adoptaron en la 144 Sesión Regular del Consejo Ministerial de la LEA en septiembre del 2015.

Una semana antes de la reunión de alto nivel la embajadora Inas Mekkaway, Jefa de la WCFD que también trabajó en la Secretaría de la Sociedad Civil en la LEA, propuso la Declaración de El Cairo ante el Foro de la Sociedad Civil en la LEA. Según un/a representante de CAWTAR la Declaración de El Cairo fue una respuesta a la Primavera Árabe y al retroceso en los derechos de las mujeres, así como al aumento de los gobiernos conservadores en la región.

No hubo un lanzamiento oficial de la Declaración de El Cairo, sin embargo, ha sido adoptada oficialmente por los estados miembros. A las personas familiarizadas con el documento, en especial la sociedad civil, les complace que esté vinculado con la LEA, ya que es un documento regional, o sea “Árabe”. Otros dicen que los temas abordados en la Declaración generalmente se consideran tabú, por ejemplo, la violencia contra las mujeres y la salud reproductiva. Es de notar, que la Declaración de El Cairo se basa en varias convenciones internacionales, tales como la CEDAW y sus recomendaciones generales, la Plataforma de Acción de Beijing, los ODM, el Programa de Acción de la ICPD, los ODS y



la ACHR. Las referencias a estos esquemas son importantes para las organizaciones de mujeres.

El Plan de Acción de la Declaración de El Cairo es un trabajo de cooperación entre la WFCD, el Centro para la Mujer de la ESCWA y la Oficina Regional de ONU Mujeres para los Estados Árabes. La Declaración pone énfasis en la implementación de políticas de justicia social para el beneficio de las mujeres y las niñas. El Plan de Acción se centra en ocho resultados distribuidos en cuatro pilares: transformación a nivel político, social y económico, y poner fin a la violencia contra las mujeres.

El Resultado 1 implica la transformación del entorno legislativo, especialmente la unificación de regulaciones y mecanismos legales con los principios de derechos humanos, así como un compromiso de los estados miembros con las convenciones internacionales, regionales y árabes para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres para alcanzar la igualdad de género. El Resultado 2 propone establecer una organización para incorporar el tema de género en los planes de desarrollo, así como en las políticas, programas y presupuestos. El Resultado 3 se enfoca en las mujeres que tienen posiciones de toma de decisiones y en una cuota de por lo menos 30 por ciento a nivel nacional y local en organizaciones árabes, regionales e internacionales. El Resultado 4 solicita un incremento del 50 por ciento de participación de las mujeres en la economía y fuerza de trabajo, asimismo exige que las mujeres tengan acceso a servicios y beneficios. El Resultado 5 exige que las mujeres gocen de los beneficios de protección, políticas y servicios sociales, entre ellos los de salud, educación y beneficios legales para mejorar su calidad de vida.

El Resultado 6 estipula que las mujeres y las niñas tienen el derecho de vivir en una sociedad libre de violencia de género y que todas las mujeres y niñas expuestas a la violencia y sus consecuencias deben tener a su disposición protecciones legales, sociales y de salud. El Resultado 7 propone la creación de sistemas nacionales de mujeres, paz y seguridad para crear un ambiente donde las mujeres y las niñas no sean víctimas de violencia de género relacionada a los conflictos. Asimismo, el Resultado 8 propone la creación de sistemas nacionales para hacer frente al terrorismo y crear un entorno donde las mujeres y las niñas no sean víctimas de violencia de género relacionada al terrorismo.

Las organizaciones y agencias de las Naciones Unidas apoyarán con la implementación. A nivel internacional, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la UE también apoyarán. De igual manera lo harán las entidades regionales como la ESCWA, la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos, los sistemas de mujeres de los estados miembros, las organizaciones regionales y árabes, y los ministerios locales. La participación de la sociedad civil incluirá a CAWTAR. La Comisión de las Mujeres Árabes hará una evaluación del Plan de Acción periódicamente.

Plan de Acción Ejecutivo sobre la Estrategia Regional para la Protección de la Mujer en la Región Árabe: Paz y Seguridad

En el 2012 la AWO publicó la *Regional Strategy "Protection of Arab Women: Peace and Security"* [Estrategia Regional "Protección a las Mujeres Árabes: Paz y Seguridad"] (2012), que básicamente se concentró en las mujeres afectadas directamente por los conflictos, con un marcado énfasis en la situación de las mujeres palestinas (LEA, AWO y ONU Mujeres 2012). Esta Estrategia del 2012 fue un marco para la participación, prevención y protección antes y durante un conflicto, pero se presentó sin un plazo concreto, indicadores o socios. Más bien sirvió como una llamada para desarrollar un plan de acción regional que como un plan de trabajo en sí. Muchas de las recomendaciones hechas fueron aclaradas luego en el Plan de Acción Ejecutivo de la LEA y en la Estrategia Regional sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.

La WFCD de la Secretaría General de la LEA y la AWO conjuntamente con ONU Mujeres redactaron una Estrategia Regional para la Paz y la Seguridad: Protección de las

Mujeres en los Países Árabes, en el 2013. El objetivo general de la Estrategia Regional es que “las mujeres y las niñas de la región árabe estén seguras durante los conflictos, ocupaciones, guerras y terrorismo, y que tengan una protección completa bajo leyes y políticas que promuevan su plena participación en la creación y promoción de la estabilidad” (LEA 2015b). En el 2015, en un esfuerzo de renovar el compromiso para abordar las necesidades de las mujeres y las niñas afectadas por el conflicto en la región árabe, la WFCDD en asociación con ONU Mujeres redactaron un Plan de Acción Ejecutivo sobre la Estrategia Regional. El Plan de Acción Ejecutivo es para el período 2015-2030 y se basa en resoluciones regionales e internacionales referentes a la protección de las mujeres afectadas por conflictos armados, entre las que se encuentran la Carta de la LEA, la Carta Árabe de Derechos Humanos y la Estrategia para el progreso de la mujer árabe; la Carta de la ONU; CEDAW y la Recomendación General N° 30; la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de Beijing; la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado; las convenciones de Ginebra; el Estatuto de Roma; y las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad.

Según su Marco Estratégico, el Plan de Acción Ejecutivo se propone definir las prioridades para los años venideros, garantizar la implementación de las resoluciones regionales e internacionales sobre mujeres, paz y seguridad, asegurar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y combatir la violencia de género. Su propósito es que los estados miembros, particularmente aquellos que están sufriendo conflictos o cualquier otra forma de impacto originados por la Primavera Árabe, empiecen a desarrollar sus propios planes de acción nacionales (NAP) (ver Recuadro 3.6). La LEA planea coordinar la capacitación sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, e instruir a cada uno de los estados miembros sobre la creación de sus NAP. El Plan de Acción Ejecutivo tomó en consideración las recomendaciones hechas por los sistemas nacionales de mujeres de Argelia, Baréin, Egipto, Irak, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Palestina y Túnez. También se realizaron dos reuniones de consulta con las OSC para pedir recomendaciones.

La Secretaría Técnica ha identificado las partes que apoyarán en la implementación del Plan de Acción Ejecutivo. En octubre del 2015 la WFCDD organizó una reunión de coordinación con las organizaciones regionales que se dedican a los asuntos de mujeres para identificar áreas de colaboración relacionadas, pero no limitadas, a la agenda Mujeres, paz y seguridad y a la Declaración de El Cairo. Habrán otras reuniones de coordinación en el futuro.

El objetivo general del Plan de Acción Ejecutivo es que “las mujeres y las niñas de la región árabe estén seguras durante los conflictos, ocupaciones, guerras y terrorismo, y que tengan una protección completa bajo leyes y políticas que promuevan su plena participación en la creación y promoción de la estabilidad” (LEA 2015b). En este sentido, el Resultado 1 del Plan de Acción Ejecutivo insiste en el incremento de la cantidad y calidad de la participación política de las mujeres en la región árabe mediante el desarrollo de leyes y medidas para promover la participación política de las mujeres, incluyendo la colaboración con las OSC, y reforzar la participación política de las mujeres en actividades de construcción de paz, prevención de conflictos y medidas antiterroristas.

El Resultado 2 hace énfasis en la prevención de conflictos y de violencia contra las mujeres durante conflictos, entre los que se encuentra la violencia sexual. Aboga por el desarrollo de mecanismos de advertencia temprana y de respuesta que sean sensibles al género, así como de leyes y de políticas para combatir la violencia de género; la redacción de estudios y análisis; el desarrollo de programas de sensibilización; y la compilación de datos sobre los esfuerzos de las diferentes partes que trabajan en prevención.

Recuadro 3.6. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Planes de Acción Nacionales de la Región Árabe

En el 2014 el Gobierno Federal de Irak y el Gobierno Regional de Kurdistán se convirtieron en las primeras entidades políticas en el Medio Oriente y la región del Norte de África en ratificar un Plan de Acción Nacional (NAP) 1325. El objetivo general del NAP iraquí es “contribuir a la construcción de una paz sostenible y de seguridad en Irak mediante el aumento de alianzas con la sociedad civil y judicial para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, y la justicia social en todas las esferas de la vida, para permitir que las mujeres desempeñen su función igualmente” (Gobierno Federal de Irak y Gobierno Regional de Kurdistán 2014:14).

Luego, Palestina lanzó un NAP para el período 2017-19, que fue desarrollado a través del Ministerio de Asuntos de las Mujeres conjuntamente con el Comité Nacional Superior para la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR 1325). Dice:

Este NAP tiene el propósito de proteger a las mujeres y niñas palestinas de las violaciones producto de la ocupación israelita, haciéndolos responsables internacionalmente, mientras se asegura la participación de las mujeres sin discriminación tanto a nivel local como en el ámbito internacional; desarrollar mecanismos de protección para las mujeres y las niñas palestinas contra las violaciones producto de la ocupación israelita; y trabajar para aumentar la participación de las mujeres en actividades de construcción de la paz y resolución de conflictos a todos los niveles, integrando sus puntos de vista en los acuerdos de paz y reconciliación y poniendo atención en el impacto de las situaciones de conflicto en las mujeres (Ministerio de Asuntos de las Mujeres del Estado de Palestina 2017: 6).

Mediante la Comisión Nacional Jordana de Mujeres (JNCW), Jordania tiene una propuesta de NAP 1325 que actualmente está siendo debatido por el Gobierno. La JNCW ha estado involucrada en consultas referentes a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU dentro del marco de Beijing +20. Estas consultas han involucrado a actores nacionales y a personas en posiciones de toma de decisiones, así como a mujeres refugiadas sirias (ONU Mujeres Jordania 2015).

El Resultado 3 se refiere a la protección de las mujeres y las niñas en zonas de conflicto y posconflicto. Lo cual se logrará mediante la conversión de los compromisos regionales e internacionales en medidas y acciones apropiadas; la protección de las mujeres y niñas ante los conflictos, ocupaciones y terrorismo; y la reducción de las vulnerabilidades en las regiones que sufren conflicto o se encuentran bajo ocupación.

Por último, el Resultado 4 hace énfasis en acciones de socorro y recuperación durante y después de los conflictos. Esto se logrará mediante el desarrollo de planes de acción y la asignación de recursos para acciones de recuperación después del conflicto, entre ellas desarme, desmovilización y reintegración; la utilización de un enfoque receptivo al género hacia los grupos vulnerables; y el uso de un enfoque sensible al género en mecanismos de justicia de transición, especialmente la compensación para víctimas de violencia, migración forzada y terrorismo.

Un componente único del Plan de Acción Ejecutivo es el Comité de Emergencia. Se ha propuesto que este Comité se reúna cuando la situación de las mujeres se vuelva urgente en las zonas de conflicto de la región. El Comité estará conformado por representantes de los estados miembros, y de organismos de la ONU y de organizaciones internacionales pertinentes. La Resolución 1325 y las subsiguientes resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad carecen de un mecanismo oficial de supervisión, de manera que la implementación de mecanismos oficiales de supervisión y evaluación depende de quienes redacten las estrategias. Se espera que la LEA produzca informes anuales con la compilación de datos de progreso sobre el Plan de Acción Ejecutivo. Se están desarrollando los mecanismos y las

herramientas para hacer el seguimiento del progreso de acuerdo a los indicadores. La LEA trabajará con los estados miembros en la supervisión de sus logros mediante comités nacionales multisectoriales que harán el seguimiento de los logros a nivel nacional.

La Carta para combatir la violencia contra las mujeres en la región árabe

La penalización de todas las formas de violencia contra las mujeres, especialmente la violencia familiar está ganando ímpetu en la región árabe, según se puede comprobar por las leyes específicas y la legislación pendiente. Actualmente se están realizando trabajos para redactar una Carta para combatir la violencia contra las mujeres en la región árabe en base a las recomendaciones adoptadas en la 35ª Sesión del Comité de Mujeres Árabes, de acuerdo al cuarto pilar de la Declaración de El Cairo que busca eliminar la violencia contra las mujeres. El WFCO, ONU Mujeres y otras agencias de la ONU trabajarán en la producción de un marco general para la Carta.

La ratificación de una Carta que esté de acuerdo con las normas internacionales, crearía un robusto marco regional para que los estados miembros puedan hacer frente a la violencia contra las mujeres a nivel nacional, especialmente a la luz del creciente número de estados que se encuentran redactando sus leyes sobre la violencia familiar y la violencia contra las mujeres. También debería contar con las opiniones y la participación de las organizaciones y movimientos de mujeres a nivel nacional y regional.

Acciones y posibilidades futuras

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS brindan a la LEA un marco dinámico para el desarrollo de políticas que aseguren la igualdad de género, la generalización del tema de género, el aumento de la participación política y económica de las mujeres, y la eliminación de todas las formas de violencia de género en los estados miembros. Como se mencionó anteriormente, la Declaración de El Cairo y el Plan de Acción Ejecutivo sobre la Estrategia Regional para la Resolución 1325 pretenden ser lo más integral posible dentro de este marco. En todo caso todavía es muy pronto para saber cuál será el impacto de estas políticas en la vida de las mujeres de la región árabe. Lo que se sabe es que mientras la LEA está tomando pasos importantes para la implementación de políticas regionales sensibles al género, hay muchas interrogantes y preocupaciones, principalmente por parte de las OSC, sobre el futuro de la LEA y su promoción y protección de los derechos humanos, especialmente de los derechos de las mujeres, una reforma que sea sensible al género en la región y la posibilidad de una implementación transformativa.

Aparte de las iniciativas mencionadas, otros proyectos que se vienen realizando indican que la LEA está progresando mucho en incluir el tema de género en sus políticas, así como en involucrar a la sociedad civil en estas medidas. Por ejemplo, algunas OSC, entre ellas CAWTAR y la ONG árabe Network for Development [Red para el Desarrollo] (ANND), con el apoyo técnico de Oxfam [Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre], se encuentran abogando para una mejor coordinación entre el WFCO y las OSC en temas de género y las actividades de ayuda humanitaria de la LEA. Ambas organizaciones han colaborado en una propuesta para desarrollar un Comité de respuesta humanitaria dentro de la LEA, para Siria. Un estudio conceptual será presentado ante la LEA de parte de las OSC. Por otro lado, dentro de la LEA se ha iniciado un proceso para desarrollar una Estrategia de Derechos Humanos Árabes. Se presentó un primer borrador para revisión de los expertos, entre los cuales hay miembros de la sociedad civil; la revisión ya está finalizando. La Estrategia busca la implementación de la ACHR mediante seis pilares, donde el género es uno de los componentes de la Estrategia.



Logros y desafíos

Mediante la Declaración de El Cairo y el Plan de Acción Ejecutivo sobre la Estrategia Regional para la Protección de las Mujeres en la Región Árabe, la LEA ha adoptado una política de género integral que apoya la generalización de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres y de las niñas en la región. El plan de trabajo propuesto aborda las principales preocupaciones de las mujeres en la región árabe, lo cual significa que el trabajo debe ser integral y transformativo. La prueba será ver si los estados miembros apoyan verdaderamente estas políticas y las ponen en acción mediante planes de trabajo apropiados que comprometan a los actores estatales y no estatales.

Aunque declaraciones previas con respecto a la reforma y el compromiso con las normas de los derechos humanos dentro del sistema de la LEA han sido acogidos, todavía hay resistencia. La estructura de la LEA hace que la reforma sea difícil. Es una organización regional dirigida hacia los gobiernos que depende del consenso de sus estados miembros y la justificación de la soberanía limita la autoridad de la LEA (y de otros estados miembros) a responsabilizar por sus acciones a estados miembros culpables. Además, no tiene la obligación de involucrarse con actores no estatales, aunque hay una buena coordinación entre la LEA, ONU Mujeres y ESCWA. Según quienes trabajan en colaboración con la LEA, para que la Declaración de El Cairo, sus documentos relacionados y cualquier otra política futura puedan implementarse plenamente, esto debe cambiar.

La estructura de la LEA limita la colaboración de las organizaciones de derechos humanos y de otros miembros de la sociedad civil, ya que su participación en los procesos de la LEA está restringido al estatus de observadores. Las OSC no pueden asistir a las reuniones de las cumbres, pero sí a eventos paralelos donde pueden presentar sus perspectivas ante los estados miembros. Como se mencionó anteriormente, las organizaciones de derechos humanos de la región han abogado para que haya un mayor involucramiento de las OSC en el sistema de la LEA, especialmente durante las actuales transiciones, sin embargo el hecho de tener que abogar por esto demuestra que las OSC continúan siendo bloqueadas, o que solo se les da un espacio limitado. Asimismo, la LEA no puede interactuar oficialmente con las OSC que no estén reconocidas por su estado de origen. Algunas personas han dicho que la Primavera Árabe ha causado un cierre en vez de una apertura entre los estados miembros y sus interacciones con las OSC y las ONG. Antes de la Primavera Árabe habían 17 OSC con estatus de observadoras en la Comisión Árabe Permanente para los Derechos Humanos. Pero al tiempo de que los regímenes caían, muchas de estas OSC desaparecieron, lo que significa que probablemente eran “OSC gubernamentales”. Hasta el año 2013, hubo 23 ONG e instituciones nacionales de derechos humanos que habían conseguido el estatus de Observadoras luego de cumplir con ocho condiciones (Rishmawi 2015: 30). No pueden dirigirse a la Comisión Permanente ni pueden asistir a reuniones (Federación Internacional de los Derechos Humanos et al. 2013: 28).

El WFCD de la Comisión de las Mujeres Árabes fue el eje central de la mayor parte de la reforma sensible al género que recientemente hubo en la LEA. La actual directora del WFCD es una conocida activista involucrada con las iniciativas sensibles al género y comprometida con la sociedad civil. Durante el tiempo que ha estado en el WFCD la Declaración de El Cairo se hizo realidad gracias a su activismo. Aunque su presencia y activismo son reconocidas, una sola persona no puede realizar una transformación sensible al género en la LEA. El desafío consiste en crear sostenibilidad dentro del WFCD y de otros sistemas de la LEA y asegurar la continuación de este importante trabajo.

A nivel nacional, los estados miembros deben reconocer sus compromisos internacionales y que están obligados a cumplirlos. La adopción de tratados como la CEDAW ha sido por partes y con reservas. La LEA debería trabajar con los estados miembros que no apoyan la

CEDAW, y abogar ante aquellos que la apoyan, a que levanten sus reservas y que unifiquen sus legislaciones nacionales con la CEDAW y otros sistemas internacionales, siguiendo el ejemplo de Marruecos y Túnez. La LEA tiene la capacidad de negociar esta reforma con los estados miembros a lo largo de la región ya que tiene un conocimiento confidencial sobre el contexto de cada uno de sus estados miembros.

A nivel regional, los sistemas como la ACHR tienen la capacidad de localizar los derechos humanos y de aumentar la posibilidad de convencer a los estados miembros. Sin embargo, aunque los sistemas regionales reflejan legítimamente la composición social y cultural de la región, también deben cumplir con los marcos internacionales de derechos humanos si se espera que ocurra la igualdad de género y el empoderamiento de una manera auténtica. Asimismo, los sistemas regionales tienen la capacidad de colaborar con actores locales, tales como las organizaciones de derechos humanos y de derechos de las mujeres, de una manera muy específica que puede incrementar la localización y, por ende, la adopción de los derechos. Por lo tanto, la LEA debería apoyar las propuestas de revisión de la ACHR ya que solamente un poco más de la mitad de sus estados miembros han ratificado el documento, aduciendo algunos que sus propias legislaciones nacionales reemplazan a la Carta. A medida que más estados miembros empiecen a pasar leyes que apoyan los derechos humanos, especialmente los derechos humanos de las mujeres, las leyes nacionales serán más progresivas que la Carta.

El marco de la Declaración de El Cairo presenta una oportunidad sin precedente para que la LEA se comprometa plenamente con una reforma regional sensible al género. La pocas organizaciones de mujeres de la región que son conscientes de la Declaración indican satisfacción pero a la vez muestran cautela sobre el documento y su potencial. El hecho de que la Declaración se refiera a la Plataforma de Acción de Beijing, así como a otros marcos internacionales, es importante. Como es un esquema aprobado por la LEA y apoyado por los estados miembros, los gobiernos árabes no pueden ignorarla. Su conexión con El Cairo, considerado por algunas personas como el centro del mundo árabe y siendo también un estado miembro que ha experimentado bastante agitación a partir de la Primavera Árabe, es bastante simbólica. Sin embargo, ya que no hubo un lanzamiento oficial de la Declaración de El Cairo, es difícil medir su nivel de aceptación. El hecho de que la Declaración de El Cairo no fue lanzada llevó a la suposición de que la LEA ha dejado de ser “esencial”. Si se espera que la sociedad civil participe en su implementación, se les debe informar sobre el contenido de la Declaración y de sus documentos conexos. Es poco claro cómo será implementada la Declaración de El Cairo ya que los recursos se han dirigido solamente al nivel regional, más no al nivel nacional. La ONU Mujeres está trabajando actualmente con los gobiernos en este asunto, pero no con la sociedad civil.

Existe la preocupación de que a pesar de la ratificación los estados miembros no se presten atención a las referencias o instrumentos respaldados por la LEA para ayudar en la implementación de la Declaración de El Cairo. Asimismo, la implementación depende de la voluntad política y de la motivación que tengan los estados miembros, lo cual es preocupante en vista de la falta de un sistema de fiscalización dentro de la LEA. Por último, es preocupante que la LEA no tenga fondos reservados para la implementación de la Declaración por parte de los estados miembros.

Actualmente la región árabe es una de las más volátiles y las vidas de las mujeres se han visto afectadas grandemente debido a su género desde finales del 2010. Las refugiadas y las mujeres y niñas desplazadas necesitan atención especializada. Aunque recientes propuestas de políticas abordan problemas regionales, el ambiente político actual presenta un desafío para cualquier tipo de implementación, ya sea grande o pequeña, a corto o a largo plazo. Por consiguiente, la manera en que la Declaración de El Cairo y el Plan de Acción Ejecutivo 1325 puedan implementarse en países ocupados o afectados por el conflicto, es una preocupación grave. Las refugiadas y las mujeres y niñas desplazadas no se mencionan



específicamente en el Plan de Acción Ejecutivo 1325, a pesar de las referencias sobre mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posconflicto. En vista del controvertido estatus de los y las refugiadas, de las personas desplazadas internas, de las personas que buscan asilo, y de las que huyen de conflictos menores y de presuntas violaciones a los derechos humanos en estados cercanos, una referencia específica a las personas que buscan refugio mientras viven en los estados miembros que las acogen, garantizaría la probabilidad de incorporar a esta población en la Estrategia Regional y de atender sus necesidades de acuerdo al género. Esta población de mujeres y niñas también debe integrarse a cualquiera de los mecanismos desarrollados para su beneficio bajo los cuatro pilares de prevención, protección, procesamiento judicial y provisión de servicios, lo que constituye otra razón por la cual las OSC deben colaborar con el trabajo de la LEA. Por lo tanto, se debe aclarar la inclusión de todas las poblaciones pertinentes en el Plan de Acción Ejecutivo 1325.

Existe evidencia importante de que actores estatales y no estatales en los estados miembros afectados por la Primavera Árabe, han acosado y abusado sexualmente a las mujeres. (Human Rights Watch 2014; Amnesty International [Amnistía Internacional] 2015). Recientemente, la violencia de género ocasionada por actores no estatales, como el Estado Islámico, ha dominado a la región (Human Rights Watch 2016). El Plan de Acción Ejecutivo 1325 incorpora el tema de género en los sistemas políticos, el sector de seguridad y/o las fuerzas de paz, lo cual es un paso en la dirección correcta, pero la transformación solamente ocurrirá dentro de estos sistemas cuando las actitudes discriminatorias hacia las mujeres y las niñas cambien y cuando los culpables sean puestos ante la justicia. Esto no se dice claramente en el Plan. Además, el cambio de actitudes sobre el acoso, la violencia sexual y la explotación dentro de las instituciones de seguridad es una transformación fundamental que debe priorizarse y explicarse mejor. Aunque sería ideal que los mecanismos nacionales y regionales lleven a los perpetradores ante la justicia, a veces esto es imposible. Por eso la adhesión al Estatuto de Roma y a la Corte Criminal Internacional es importante, particularmente a la luz de los crímenes en base al género perpetrados por el Estado Islámico. Actualmente Comoras, Djibouti, Jordania, Palestina y Túnez son los únicos estados miembros que han apoyado el Estatuto de Roma. Argelia, Baréin, Egipto, Kuwait, Marruecos, Omán, Siria, los Emiratos Árabes Unidos y Yemén son signatarios pero no han ratificado el Estatuto. El apoyo de la LEA para que todos sus estados miembros aprueben oficialmente el Estatuto de Roma brindaría la oportunidad de, en el futuro, poner a disposición de la justicia, a los autores de crímenes de guerra basados en el género y de crímenes de lesa humanidad.

Recomendaciones

El espacio de la sociedad civil en la región, como una reacción vinculada a la Primavera Árabe, se reduce más cada vez. Una y otra vez, las recomendaciones señalan que la estructura actual de la LEA es anticuada y que debe hacerse una reforma para que no solamente los estados miembros, sino también, la sociedad civil tenga voz. El surgimiento e implementación de la Declaración de El Cairo y sus documentos conexos brinda una oportunidad para la reforma. Las recomendaciones mencionadas abajo se basan en recomendaciones hechas anteriormente por organizaciones de derechos humanos internacionales y regionales; así como en recomendaciones originadas de entrevistas a personas que han trabajado en, o para, el sistema de la LEA.

La Carta de la Liga de los Estados Árabes

- Incorporar los estándares internacionales de derechos humanos y sus normas, especialmente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la Carta de la Liga de los Estados Árabes.

La Carta Árabe de Derechos Humanos

- Enmendar la Carta Árabe de Derechos Humanos para poder avanzar hacia la consagración de los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el sistema de la Liga de los Estados Árabes;
- Hacer explícitos los derechos de las mujeres y de las niñas, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, en la Carta Árabe de Derechos Humanos, evitando contextualizar dichos derechos dentro de un marco religioso o sociocultural;
- Enmendar la Carta Árabe de Derechos Humanos para que se convierta en un documento obligatorio para los estados miembros de la Liga de los Estados Árabes;
- Vincular la Carta Árabe de Derechos Humanos a otros sistemas de derechos humanos dentro de la Liga de los Estados Árabes.

Estructuras internas de la Liga de los Estados Árabes

- Desarrollar una política de género interna dentro de la Liga de los Estados Árabes que tenga en consideración las recomendaciones de las actuales estructuras de género dentro de la Liga, así como de las organizaciones de derechos humanos regionales e internacionales pertinentes y de las organizaciones de la sociedad civil;
- Emplear un mecanismo de equilibrio de género (así como criterios claros para nombramientos) en todas las estructuras de derechos humanos dentro de la Liga de los Estados Árabes, tales como el Parlamento Árabe, la Corte Árabe, la Comisión Árabe Permanente para los Derechos Humanos y el Comité Árabe de Derechos Humanos;
- Ampliar el mandato de la Comisión Árabe Permanente para los Derechos Humanos para hacer que los estados miembros rindan cuentas por violaciones de los derechos humanos, especialmente las violaciones basadas en el género;
- Asegurar que los principios de derechos humanos sean adoptados por la Corte Árabe de Derechos humanos, si es instalada y apenas lo sea, y que los y las ciudadanas puedan llevar sus casos a la corte, especialmente violaciones en base al género, directamente y sin tener que hacerlo a través de sus países, de manera que se fortalezcan los compromisos regionales e internacionales;
- Garantizar que cualquier hallazgo de la Corte Árabe de Derechos Humanos provea reparaciones a las víctimas de abusos de derechos humanos, especialmente las violaciones perpetradas por actores no estatales referentes a violaciones en base al género, y de acuerdo con los estándares internacionales;
- Apoyar la presentación de informes alternativos por parte de las organizaciones no gubernamentales locales, regionales e internacionales, y hacer que tales informes sean de conocimiento público;
- Asegurar que la Organización de las Mujeres Árabes y el Comité de Mujeres Árabes, incluyendo el Departamento de la Mujer, la Familia y la Infancia, así como otras entidades específicas al género dentro de la Liga de los Estados Árabes, reciban recursos humanos y financieros adecuados y el apoyo para llevar a cabo su trabajo y la implementación de la Declaración de El Cairo y de sus documentos conexos;



- Implementar presupuestos de género a través de todo el sistema de la Liga de los Estados Árabes;
- Publicitar las reuniones, especialmente aquellas donde se discutan asuntos de derechos humanos, así como los informes y los documentos de políticas.

La Liga de los Estados Árabes: su involucramiento con la sociedad civil

- Facilitar la interacción entre las organizaciones de derechos humanos locales, regionales e internacionales con la sociedad civil, especialmente las organizaciones de derechos de las mujeres y todos los organismos de la Liga de los Estados Árabes mediante el desarrollo de un procedimiento concreto de colaboración;
- Asegurar que tal colaboración resulte en una participación importante (es decir, estatus consultivo) de las organizaciones de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de derechos de las mujeres, en el sistema de la Liga de los Estados Árabes;
- Educar a las organizaciones de derechos humanos locales, regionales e internacionales, y a la sociedad civil, sobre el sistema de la Liga de los Estados Árabes para asegurar que la colaboración sea beneficiosa;
- Publicitar las reuniones, especialmente aquellas donde se discutan asuntos de derechos humanos, así como los informes y los documentos de políticas.

La Declaración de El Cairo y las políticas de género

- Lanzar públicamente la Declaración de El Cairo y sus documentos conexos, y organizar sesiones informativas o talleres con organizaciones de derechos humanos locales, regionales e internacionales y la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de derechos de las mujeres, sobre el contenido y las expectativas de las políticas;
- Crear un organismo de coordinación responsable de la implementación de la Declaración de El Cairo, que incluya presupuesto, presentación de informes y rendición de cuentas;
- Desarrollar un mecanismo para supervisar la implementación de la Declaración de El Cairo, que también fiscalice a los estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones;
- Desarrollar un plan de acción completo y concreto, que contenga datos, presupuestos y plazos, con plazos ajustados a la realidad dentro del plan de trabajo de 15 años; y fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) y de presentación de informes para supervisar el progreso;
- Destinar recursos para la implementación de la Declaración de El Cairo y ayudar a los estados miembros que no tengan suficientes recursos;
- Publicitar las reuniones relacionadas a la Declaración de El Cairo, especialmente aquellas donde se discutan asuntos de derechos humanos, así como los informes y los documentos de políticas;

- Formular un mandato para la adopción de los marcos internacionales relacionados al género entre todos los estados miembros y apoyar la eliminación de las reservas a los tratados como la CEDAW.

Conclusiones

La región árabe se encuentra en una coyuntura importante. Es vital reconocer que las transformaciones que se esperaban a raíz de la Primavera Árabe, son en realidad, un proceso de cambio que tomará tiempo y energías específicas. Lo mismo se puede decir sobre las transiciones y las transformaciones sensibles al género en la región. La LEA juega un rol importante en estas transformaciones —que claramente lleva a cabo internamente— pero todavía hay mucho trabajo por hacer. Las reformas que presentan mayores desafíos son las que deben ocurrir desde dentro, y que se refieren a sistemas importantes como la Carta constitutiva de la Liga y la ACHR. Estos sistemas son importantes para el trabajo de la Liga y señalan un compromiso con los derechos humanos en la región. El desafío actual es convertir estas políticas en acciones concretas.

La LEA ha tenido un rol más activo en la región a partir de la Primavera Árabe. Parece que ahora es el momento de tener un rol activo para asegurar la plena participación de las mujeres que viven en la región árabe. Actualmente, la Declaración de El Cairo y el Plan de Acción Ejecutivo sobre la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sirven como puntos de partida para los estados miembros de la LEA en la implementación de un cambio regional sensible al género. Los planes de trabajo se describen abajo y se basan en mejores prácticas. Estos documentos brindan un marco para un cambio sustantivo, pero la implementación y los resultados tomarán tiempo y paciencia, del mismo modo que las transformaciones que se habían esperado con la Primavera Árabe.

Para concluir, parece que en el diseño de estas estrategias la Liga está dejando el discurso político y parecería que está tomando en cuenta las contribuciones de varios actores internacionales, regionales y nacionales. Los próximos años constituirán la prueba de fuego sobre la manera en que estas políticas serán delegadas, implementadas y medidas. Mientras tanto es importante que la comunidad internacional apoye a la Liga y sus asociados en los próximos pasos. Es claro que los planes de trabajo de la Declaración de El Cairo y del Plan de Acción Ejecutivo para la Estrategia Regional 1325 sirvan como catalizadores para el compromiso pleno con el proceso de los ODS, mediante la integración de marcos internacionales en el trabajo de la LEA —y de los estados miembros— y la toma de acciones decisivas en la implementación de reformas sensibles al género en la región, así como un compromiso con una transformación, en vez de una transición, con los estados miembros que están saliendo de la Primavera Árabe. Es importante que estas políticas no se queden solamente como ideales en un papel. El desafío es convertir estas declaraciones en acciones concretas. Estas son las oportunidades que se deben aprovechar.

Referencias

Al Maaitah, R., Al Maaitah, H., Olaimat, H. y Gharaeibeh, M., ‘Arab women and political development’ [Las mujeres árabes y el desarrollo político], *Journal of International Women’s Studies* [Revista de estudios internacionales sobre las mujeres], 12/3 (2011), págs. 7–26.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Syria Regional Refugee Response: Interagency Information Sharing Portal [Respuesta regional a los refugiados de Siria: portal interagencial de información compartida], 30 de septiembre

de 2017, <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Amnistía Internacional, “*Circles of Hell: Domestic, Public and State Violence against Women in Egypt* [Círculos de infierno: violencia familiar, pública y del estado contra las mujeres en Egipto] (Londres: Amnistía Internacional, 2015), disponible en <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/mde_120042015.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Arab Women’s Organization [Organización de las Mujeres Árabes] (AWO), *A Decade of Achievements, 2001–2011* [Una década de logros, 2001-2011] (El Cairo: AWO, 2012), <http://english.arabwomenorg.org/Content/Publications/de_book.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, *Platform for Action to Implement the Sustainable Development Goals 2030 for Women in the Arab Region* [Plataforma de acción para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 para las mujeres de la región árabe] (El Cairo: AWO, noviembre de 2015), <http://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/doc/Women's%20Empowerment/Platform_2030_for_Women_in_the_Arab_Region_English.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Arendfelt, P. y Golley, N. A., “Arab women’s movements: Developments, priorities, and challenges” [Movimientos de las mujeres árabes: desarrollos, prioridades y desafíos], en P. Arendfelt y N. A. Golley (eds), *Mapping Arab Women’s Movements: A Century of Transformations from within* [Mapa de los movimientos de las mujeres árabes: un siglo de transformaciones internas] (El Cairo: American University of Cairo Press, 2012), págs. 7–41.

Banco Mundial, *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa* [Empleos para compartir la prosperidad: Momento para actuar en el Medio Oriente y el Norte de África] (Washington, DC: Banco Mundial, 2013), <<http://documents.worldbank.org/curated/en/540401468051871415/pdf/724690v40Full00Prosperity0full0book.pdf>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

_____, “Literacy rate, adult female (% of females ages 15 and above)” [Tasa de analfabetismo, mujeres adultas (porcentajes de mujeres a partir de los 15 años)], 2017, disponible en <<https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.FE.ZS?locations=1A>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Benarbia, S. et al, Letter to the Ministers of Foreign Affairs of Member States to the League of Arab States, Re: Ministerial Council Meeting and the Adoption of the Draft Statute of the Arab Court of Human Rights, 31 August 2014 [Carta a los ministros de relaciones exteriores de la Liga de los Estados Árabes, Ref: Reunión del Consejo Ministerial y la adopción del borrador del estatuto de la Corte Árabe de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2014], <<http://www.cihrs.org/wp-content/uploads/2014/09/Advocacy-letter-31-August-2014-FINAL.pdf>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

Cairo Institute for Human Rights Studies [Instituto de El Cairo para el estudio de los derechos humanos] (CIHRS), “Table of Most Significant Proposed Amendments to the Charter of the League of Arab States” [Cuadro de las propuestas de enmiendas más

importantes a la Carta de la Liga de los Estados Árabes][s/f], <<http://www.cihrs.org/wp-content/uploads/2015/04/Table-of-LAS-proposed.pdf>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

_____, Memorando sobre el desarrollo de la acción conjunta árabe presentado por 37 organizaciones de derechos humanos, 20 de marzo de 2012, <<http://www.cihrs.org/?p=1889&lang=en>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

CARE, Interagency Standing Committee [Comité Permanente Interagencial] (IASC) y Oxfam, *From the Ground up: Gender and Conflict Analysis in Yemen 2016* [De abajo hacia arriba: género y análisis de conflicto en Yemen 2016] (2016), <<http://www.careneland.org/wp-content/uploads/care/uploads/2016/11/Yemen-gender-conflict-analysis-201016-en.pdf>> fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Center of Arab Woman for Training and Research [Centro de la mujer árabe para la capacitación y la investigación] (CAWTAR) y MENA-OECD, *Women in Public Life: Gender, Law and Policy in the Middle East and North Africa* [Las mujeres en la vida cívica: género, leyes y políticas en el Medio Oriente y el Norte de África] (2015), <<http://www.oecd.org/mena/governance/women-in-public-life-mena-brochure.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Comisión Internacional de Juristas, *The Arab Court of Human Rights: A Flawed Statute for an Ineffective Court* [La Corte Árabe de Derechos Humanos: un estatuto defectuoso para una corte ineficaz] (Ginebra: Comisión Internacional de Juristas, 2015), <<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/04/MENA-Arab-Court-of-Human-Rights-Publications-Report-2015-ENG.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Dabash, R. y Roudi-Fahimi, F., *Abortion in the Middle East and North Africa* [El aborto en el Medio Oriente y en el Norte de África] (Washington, DC: Population Bureau International, 2008), <<http://www.prb.org/pdf08/MENAabortion.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Declaración de Beirut: Arab Women Ten Years after Beijing Call for Peace [Las mujeres árabes diez años después del llamado de paz de Beijing], 2004, <<https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/arab.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Deif, F., “Divorced from justice” [Divorciadas de la justicia], *Journal of Middle East Women’s Studies*, 1/3 (2005), págs. 108–15

Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), Arab Organization for Human Rights [Organización Árabe de los Derechos Humanos] (AOHR), Cairo Institute for Human Rights Studies [Instituto de El Cairo para el Estudio de los Derechos Humanos] (CIHRS) y Egyptian Initiative on Personal Rights [Iniciativa Egipcia sobre los Derechos Personales] (EIPR), *The Arab League and Human Rights: Challenges Ahead* [La Liga Árabe y los derechos humanos: los desafíos futuros], Seminario regional, El Cairo, del 16 al 17 de febrero de 2013, <https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_lea_uk-lddouble.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Gobierno Federal de Irak y Gobierno Regional de Kurdistán, Irak: Plan Nacional de Acción para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas Mujeres, Paz y Seguridad, 2014-2018, (2014), <<http://>>

iknowpolitics.org/sites/default/files/final_draft_-_nap_1325_eng.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Human Rights Watch, “*We Are Still Here*”: *Women on the Front Lines of Syria’s Conflict* [Todavía estamos aquí: las mujeres en el frente de batalla del conflicto en Siria], 2 de julio de 2014, <<https://www.hrw.org/report/2014/07/02/we-are-still-here/women-front-lines-syrias-conflict>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, *Unequal and Unprotected: Women’s Rights under Lebanese Personal Status Laws* [Desiguales y desprotegidas: los derechos de las mujeres bajo las leyes de estatus personal libanesas], 19 de enero de 2015, <<https://www.hrw.org/report/2015/01/19/unequal-and-unprotected/womens-rights-under-lebanese-personal-status-laws>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, “Iraq: Women Suffer Under ISIS” [Irak: las mujeres sufren bajo ISIS], 5 de abril de 2016, <<https://www.hrw.org/news/2016/04/05/iraq-women-suffer-under-isis>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Liga de los Estados Árabes (LEA), *Pact of the League of Arab States* [Pacto de la Liga de los Estados Árabes], 22 de marzo de 1945, <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, *Arab Charter of Human Rights* [Carta Árabe de los Derechos Humanos], 22 de mayo de 2004, <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, Declaración de Túnez emitida durante la 16ª sesión de la Cumbre Árabe, del 22 al 23 de mayo de 2004, <http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/league.htm>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, Proposed Strategic Framework for the Plan of Action: “The Cairo Declaration on the Post-2015 Agenda for Arab Women, Opportunities and Challenges”, 2015–2030 [Propuesta del marco estratégico para el plan de acción: “La Declaración de El Cairo sobre la la Agenda post 2015 para las mujeres árabes, oportunidades y desafíos”, 2015-2013], 2015a, en poder de los autores.

_____, *Strategic Frameworks for the Regional Action Plan: Women Peace and Security in the Arab Region, 2015–2030* [Marcos estratégicos para el plan de acción: mujeres, paz y seguridad en la región árabe, 2015-2030], 2015b, en poder de los autores.

Liga de los Estados Árabes, Organización de las Mujeres Árabes (AWO) y ONU Mujeres, *Regional Strategy “Protection of Arab Women: Peace and Security”* [Estrategia regional “Protección a las mujeres árabes: paz y seguridad”], (El Cairo: LAS, 2012), <<http://www.arabwomenorg.org/Content/Publications/strpeceng.pdf>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Middle East Media Research Institute [Instituto de estudios de los medios de comunicación del Medio Oriente] (MEMRI), “en anticipación a la Cumbre de la Liga Árabe en Jordania, hay llamados en los países árabes para la reincorporación de Siria en la Liga; los escritores sirios rechazan esos llamados de reincorporación aduciendo que Siria regresará solamente si la Liga Árabe se disculpa ante el país”, Mensaje Especial No. 6841, 23 de marzo de 2017, <<https://www.memri.org/reports/advance-arab-league->

summit-jordan-calls-arab-countries-reinstate-syrias-league-membership>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Ministerio de Asuntos de la Mujer del Estado de Palestina, *The National Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325: Women, Peace and Security, Palestine 2017–2019* [Plan de acción nacional para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Mujeres, paz y seguridad, Palestina 2017-2019], 2017, <http://www.peacewomen.org/sites/default/files/170515Pln_MoWA_e.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Ministerio de Salud y Población [Egipto], El-Zanaty y Asociados y ICF International, *Egypt: Demographic Health Survey, 2014* [Egipto: Censo demográfico de salud, 2014] (El Cairo y Rockville: Ministerio de Salud y Población y ICF International, 2015), <<https://dhsprogram.com/pubs/pdf/fr302/fr302.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Momani, B., *Equality and the Economy: Why the Arab World Should Employ More Women* [Igualdad y la economía: por qué el mundo árabe debería dar empleo a más mujeres] (Doha: Brookings Doha Center, diciembre de 2016), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/bdc_20161207_equality_in_me_en.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para el Asia Occidental (UN-ESCWA), *Combating Domestic Violence against Women and Girls: Policies to Empower Women in the Arab Region* [Combate a la violencia familiar contra las mujeres y las niñas: políticas para empoderar a las mujeres en la región árabe], documento de la ONU: E/ESCWA/ECW/2013/411, del 11 de octubre de 2013, <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_ecw_13_4_e.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, Reunión del grupo de expertos sobre el estudio regional para la identificación de discrepancias legislativas que impiden la implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad en la región árabe], documento ONU: E/ESCWA/ECW/2015/WG.1/Report, 14 de enero de 2015, <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/events/files/identification_legislative_gaps_security_council_resolution_1325.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para el Asia Occidental (UN-ESCWA), ONU Mujeres y la Liga de los Estados Árabes, *Summary: Arab Regional Synthesis Report on the Implementation of the Beijing Platform for Action Twenty Years Later* [Resumen: compendio del informe sobre la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing Veinte Años Después] (2015), <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/sg%20report_synthesis-en_web.pdf?la=en&vs=5547>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Naciones Unidas, Iniciativa para la educación de las niñas (UNGEI), “Middle East and North Africa inching towards gender equality” [El Medio Oriente y el Norte de África avanzan lentamente hacia la igualdad de género] [s/f], <<http://www.ungei.org/gap/reportMideast.html>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Naciones Unidas, Fondo para la Infancia (UNICEF), “Female genital mutilation and cutting” [Mutilación genital femenina y cortadura], septiembre de 2016, disponible en <<http://data.unicef.org/child-protection/fgmc.html>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, “Child marriage is a violation of human rights, but is all too common” [El matrimonio infantil es una violación a los derechos humanos, pero continúa generalizado], febrero de 2017, <<http://data.unicef.org/child-protection/child-marriage.html>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Oficina Central de Estadísticas de Palestina (PCBS) “Main findings of violence survey in Palestinian Society, 2011” [Principales resultados de la encuesta sobre violencia en la sociedad palestina], comunicado de prensa de diciembre de 2011, <http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/el3onf2011_E.pdf>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

ONU Mujeres, “SDG5: Achieve Gender Equality and Empower All Women and Girls” [ODS5: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas] [s/f], <<http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

_____, *Gender-based Violence and Child Protection among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage*, [Violencia de género y protección de la infancia entre los refugiados sirios con un énfasis en el matrimonio temprano], julio de 2013, <<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/7/report-web%20pdf.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

ONU Mujeres para los Estados Árabes y el Comité para la eliminación de la discriminación contra las mujeres (CEDAW Committee), *Regional Consultation for the Proposed General Recommendation on Women Human Rights in Situations of Conflict and Post Conflict Context* [Consulta regional para la recomendación general sobre los derechos de las mujeres en el contexto de situaciones de conflicto y posconflicto] (2013), <<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Womenconflictsituations/RegionalConsultationAmmanJan2013.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

ONU Mujeres Jordania, *Advancing Gender Equality within Peace and Security in Jordan* [Promoción de la igualdad de género en el contexto de la paz y la seguridad] (2015), <http://www.unwomen.org/-/media/field%20office%20jordan/attachments/publications/brief_jordan_peacesecurity.pdf?v=1&d=20150629T134318>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

Riad, S., “Tracing civil society engagement with the League of Arab States” [Examen del involucramiento de la sociedad civil con la Liga de los Estados Árabes], en Cairo Institute for Human Rights Studies, *Civil Society Interaction with the League of Arab States: Synthesis and Analytical Report, Key Insights, Principles, Good Practices and Emerging Lessons* [Interacción de la sociedad civil con la Liga de los Estados Árabes: compendio e informe analítico, elementos importantes, principios, buenas prácticas, y lecciones a aprender] (El Cairo: Cairo Institute for Human Rights Studies, 2013), págs. 7–26.

- Rishmawi, M., “The Arab Charter on Human Rights” [La Carta Árabe de Derechos Humanos], Carnegie Endowment for International Peace, 6 de octubre de 2009, <<http://carnegieendowment.org/2009/10/06/arab-charter-on-human-rights/fbk1>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.
- _____, “The League of Arab States and the Arab revolts” [La Liga de los Estados Árabes y las rebeliones árabes], en S. Takahashi (ed.), *Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection* [Derechos humanos, seguridad humana y seguridad del estado: la intersección], (Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014), págs. 159–83.
- _____, *The League of Arab States Human Rights Standards and Mechanisms: Towards further Civil Society Engagement, A Manual for Practitioners* [Los estándares y mecanismos de los derechos humanos de la Liga de los Estados Árabes: hacia una mayor colaboración con la sociedad civil, una guía para profesionales] (Open Society Foundations and Cairo Institute for Human Rights Studies, 2015), <<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/league-arab-states-manual-20151125.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.
- Roudi-Fahimi, F. y Moghadam, V., *Empowering Women, Developing Society: Female Education in the Middle East and North Africa* [Empoderamiento de las mujeres, desarrollo de la sociedad: educación femenina en el Medio Oriente y en el Norte de África] (Washington, DC: Population Reference Bureau International, 2003), <<http://www.prb.org/pdf/EmpoweringWomeninMENA.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.
- Sika, N., “The Millennium Development Goals: Prospects for gender equality in the Arab World” [Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: expectativas para la igualdad de género en el mundo árabe], *Journal of International Women’s Studies*, 12/3 (2011), págs. 27–42.
- Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, “Mujeres en la política: 2017”, Marzo de 2017, <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.
- Vishwanath, T., *Opening Doors: Gender Equality in the Middle East and North Africa* [Abriendo puertas: la igualdad de género en el Medio Oriente y en el Norte de África] (Washington, DC: Banco Mundial, marzo de 2012), <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10844/677410BRI00PUB020120Box367893B0QN60.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.
- Wahlén, C. B., “Arab countries renew pledge to implement 2030 Agenda” [Los países árabes renuevan su promesa de implementar la Agenda 2030], International Institute for Sustainable Development SDG Knowledge Hub, 19 de diciembre de 2016, <<http://sdg.iisd.org/news/arab-countries-renew-pledge-to-implement-2030-agenda>>, fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

3.2. Recomendaciones de la consulta del Medio Oriente y de África del Norte



Durante la consulta del Medio Oriente y de África del Norte (MENA), realizada en Tunisia del 9 al 10 de marzo del 2017, los participantes ofrecieron recomendaciones para iniciativas futuras sobre el empoderamiento de las mujeres en la esfera política.

1. Los participantes manifestaron que se necesitan más campañas de activismo ante los gobiernos y los partidos políticos para promover la participación política de las mujeres. La Unión de las Mujeres en Baréin está abocada actualmente en ese tipo de campaña, pero se necesita mayor esfuerzo, sobre todo, para asegurar una participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y seguridad, especialmente para que participen en los diálogos e iniciativas nacionales y locales.
2. Los sistemas nacionales de mujeres en la región de MENA necesitan más apoyo técnico y desarrollo de capacidades para que puedan integrar mejor los compromisos internacionales en sus planes y estrategias nacionales de desarrollo. También se necesitan recursos para facilitar la recolección de estadísticas desagregadas por sexo para supervisar la implementación de los programas y políticas, de manera que se pueda tener una idea óptima del progreso en relación al empoderamiento de las mujeres. Las organizaciones regionales de derechos humanos carecen de un decisivo enfoque de género y por lo tanto podrían beneficiarse con una capacitación sobre instrumentos y análisis de género. Los y las participantes también indicaron que recursos financieros adicionales por parte de donantes podrían ayudar a financiar varios proyectos regionales, tales como la implementación de proyectos piloto y el intercambio de experiencias y lecciones a lo largo y ancho de la región.
3. Se deberían establecer mecanismos internacionales, regionales y de la sociedad civil para obligar a los gobiernos a implementar los ODS 5 y 6 tanto nacional como localmente. De igual manera se necesita convertir las disposiciones de la CEDAW y de la Plataforma de Acción de Beijing en planes y estrategias a nivel municipal.
4. Se necesitan iniciativas dirigidas a los hombres para promover la igualdad de género en las esferas públicas y privadas. Algunas de las participantes manifestaron que el poco compromiso de los hombres en los debates sobre la igualdad de género resultaba en la falta de una verdadera voluntad política para producir el cambio y para adjudicar los

recursos financieros y humanos necesarios para los programas y reformas sobre la igualdad de género.

5. Debería existir una cooperación mayor entre los grupos interesados participantes en estos debates —por ejemplo, entre las organizaciones internacionales y regionales, los gobiernos, y la sociedad civil— para lograr una mejor coordinación de esfuerzos en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, y de los ODS en general.

4. Asia y el Pacífico



4.1. La igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres en Sudasia y Asia Sudoriental



Hannah Elten, Olivia Geymond y Hien Thi Nguyen

Resumen

Este capítulo analiza las experiencias de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR), sus roles y el progreso alcanzado en la transformación de los compromisos en materia de género en políticas regionales concretas, en instrumentos legales y en mecanismos para fomentar la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres. Se concentra en la necesidad de fomentar mejores lazos de cooperación entre las organizaciones regionales; las Naciones Unidas, especialmente la Comisión Económica y Social de la ONU para el Asia y el Pacífico; y las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las organizaciones de mujeres y de la juventud, para hacer posible la Agenda 2030. En el capítulo se habla sobre los logros y se hacen recomendaciones sobre políticas en base a los desafíos y las oportunidades que existen en la región.

La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)

Los derechos de las mujeres y el empoderamiento político de las mujeres no eran una prioridad en los inicios de la ASEAN. La organización se estableció en el punto álgido de la Guerra Fría y, por lo tanto, sus prioridades eran la estabilidad y la seguridad. Los marcos básicos de la política de la ASEAN: el Tratado de Amistad y Cooperación en Asia Sudoriental, y la Declaración de ASEAN se redactaron sin una comprensión especial de género. Con los años el alcance de la ASEAN se ha expandido para incluir el crecimiento económico y el progreso social, además de la estabilidad regional y de la solución de conflictos. La Comunidad de la ASEAN se estableció en el 2008. Se compone de tres pilares: la Comunidad política y de seguridad de la ASEAN (APSC), la Comunidad económica de ASEAN (AEC) y la Comunidad socio-cultural de ASEAN (ASCC). Cada pilar tiene planes básicos que describen las medidas y acciones a tomar dentro de plazos específicos para optimizar el desarrollo y construir la paz y la seguridad política y social de la región.

La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)

ASEAN es una organización regional intergubernamental fundada el 8 de agosto de 1967 por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Luego también se unieron Brunei Darussalam, Viet Nam, Laos, Myanmar y Camboya. La población total combinada de sus estados miembros sobrepasa los 622 millones. Actualmente la economía de la ASEAN ocupa el séptimo lugar en el mundo. Su PIB nominal en el 2015 fue de USD 2,6 billones.

<http://asean.org/>

Los primeros intentos de la ASEAN para involucrarse con los derechos de las mujeres fueron un tanto paternalistas, ya que trataban a las mujeres como un grupo vulnerable y dependiente. Esencialmente la ASEAN abordó los derechos de las mujeres dentro de un contexto social y de desarrollo en vez de hacerlo dentro de un marco más general de derechos humanos. Sin embargo, en la década de 1980 los derechos de las mujeres ganaron prominencia en la agenda de la ASEAN. Un acontecimiento importante en esta nueva prominencia fue la Declaración sobre el progreso de las mujeres en la región de la ASEAN, adoptada el 5 de julio de 1988. Desde entonces la ASEAN ha adoptado, de manera progresiva, un marco normativo sobre género y una serie de mecanismos de supervisión.

A pesar de estos esfuerzos hay un progreso lento entre los 10 estados miembros de la ASEAN, lo cual presenta un desafío para el empoderamiento político de las mujeres. La Unión Interparlamentaria (UIP) informa que la tasa total de participación femenina en los parlamentos de Asia Sudoriental es 18,9 por ciento, uno de los más bajos en el mundo (IPU 2017). Filipinas, Laos y Viet Nam tienen mejor desempeño que el resto de la región. Sus tasas son 29,5 por ciento, 27,5 por ciento y 26,7 por ciento respectivamente, que son favorables en comparación a las de Tailandia, Myanmar y Malasia que están en 4,8 por ciento, 10,2 por ciento y 10,4 por ciento respectivamente lo cual es extremadamente bajo.

Para entender cómo la ASEAN puede mejorar su apoyo al empoderamiento de las mujeres de la ASEAN en la política, en esta sección se ofrece un análisis integral del Marco normativo y supervisor de género de la ASEAN, y de su eficiencia en la promoción del empoderamiento de las mujeres y del empoderamiento político. Luego se brinda una serie de recomendaciones de políticas derivadas de las entrevistas llevadas a cabo para este análisis.

Marco normativo de género

Instituciones para la igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres

Dentro de la arquitectura actual de la ASEAN la igualdad de género y los asuntos de las mujeres están bajo la incumbencia de la ASCC, la cual se reúne dos veces al año. Sus funciones principales son: (a) asegurar la implementación de las decisiones más importantes de la Cumbre de la ASEAN; (b) coordinar el trabajo de los diferentes sectores dentro de su campo de acción y sobre los asuntos que trascienden sobre los otros Consejos de las Comunidades; y (c) presentar informes y recomendaciones a la Cumbre de la ASEAN sobre asuntos de su competencia (ASEAN 2008, art. 9). Por lo tanto, la ASCC es el principal organismo responsable de la supervisión de las políticas de género en la ASEAN.

El segundo organismo en importancia para asuntos de género en la ASEAN es el Comité de Mujeres (ACW) establecido en 1976. Originalmente se llamó el Subcomité de Mujeres de la ASEAN (ASW), luego en 1981 se llamó el Programa de Mujeres de la ASEAN y desde el 2002 es el Comité de Mujeres de la ASEAN. Es el organismo principal para la coordinación y supervisión de las actividades y la facilitación de la cooperación en asuntos de las mujeres. Se compone de los sistemas de género de los estados miembros de la ASEAN y, especialmente,

de los ministros nacionales y de los representantes de los gobiernos, que se reúnen anualmente. La misión principal de la ACW es supervisar y evaluar la implementación de la Declaración de ASEAN sobre el progreso de las mujeres. La ACW publica un informe de avance cada tres años donde se analiza el estado de la participación de las mujeres en las esferas políticas, así como el avance de la incorporación de los asuntos de la mujer en los planes y programas nacionales. También tiene la responsabilidad de facilitar, supervisar y evaluar la implementación de instrumentos internacionales, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Por último, la ACW tiene la responsabilidad de colaborar con los gobiernos nacionales en la construcción de sus competencias; de desarrollar políticas; de intercambiar mejores prácticas, y de organizar visitas de investigación.

El tercer organismo en importancia sobre género en la ASEAN es la Comisión para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y de los niños/as (ACWC), que se estableció en el 2010 según el Programa de acción de Vientiane 2004-2019 (ASEAN 2005a), para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y de la niñez en la ASEAN. Cumple con su misión de dos maneras: En primer lugar, actúa como enlace entre el sistema internacional de derechos humanos y los estados miembros a nivel individual, y apoya a los estados miembros de la ASEAN en sus políticas sobre los derechos y el empoderamiento político de las mujeres. Cada estado miembro nombra a dos representantes ante la ACWC: una/o para los derechos de las mujeres y otra/o para los derechos de los/las niñas. Las y los representantes se desempeñan de manera voluntaria y a tiempo parcial. La ACWC se reúne por lo menos dos veces al año, pudiendo convocar a más reuniones si es necesario. Ya que es un organismo intergubernamental la toma de decisiones se realiza en base a consultas y consenso. La ACWC presenta informes a la Reunión ministerial sobre bienestar social y desarrollo de la ASEAN.

En segundo lugar y de manera especial, la ACWC apoya a los estados miembros de la ASEAN en sus relaciones con los varios comités internacionales de supervisión de los derechos humanos y de normatividad sobre los derechos de las mujeres. Colabora frecuentemente con las agencias de la ONU, particularmente con la ONU Mujeres, promueve la adopción y la implementación de instrumentos internacionales, de la ASEAN u otros instrumentos relacionados a los derechos de las mujeres, y apoya a los estados miembros en la preparación de sus informes periódicos sobre la supervisión e implementación de la CEDAW.

Además, desarrolla políticas nacionales, estrategias y programas; forma las capacidades de grupos interesados importantes; brinda apoyo técnico para la organización de actividades y talleres; promueve la investigación sobre la situación de las mujeres, y facilita el intercambio de experiencias y las buenas prácticas entre los estados miembros. Por último, promueve la sensibilización y la educación del público sobre los derechos de las mujeres y aboga por las mujeres. El trabajo de la ACWC es complementario al de la ACW. Su composición es más variada e incluye a profesionales y expertos de las ONG. También tiene un mayor enfoque sobre los derechos que la ACW, cuyo enfoque se dirige más hacia la asistencia social.

El organismo más nuevo es la Reunión ministerial de la ASEAN sobre mujeres (AMMW), que se estableció en el 2011 y también tiene un rol importante en relación al empoderamiento de las mujeres. La AMMW trabaja conjuntamente con la ACW y con la ACWC para institucionalizar la incorporación de las perspectivas de género dentro de la ASEAN y promover el estatus de las mujeres a nivel regional. Como parte de la Comunidad socio-cultural de la ASEAN, se reúne anualmente para brindar liderazgo ejecutivo y para consultas sobre asuntos de género.

Aunque la ACW, la ACWC y la AMMW, bajo la supervisión de la ACSS, son los organismos que lideran el trabajo operacional de la ASEAN sobre la Igualdad de género y el



empoderamiento político de las mujeres, también hay otros dos organismos que tienen roles importantes. Uno de ellos es Mujeres parlamentarias de la Asamblea interparlamentaria de la ASEAN (WAIPA), que se estableció en 1998 como una agencia de la Asamblea parlamentaria de la ASEAN (AIPA 1978), es de particular interés para el empoderamiento político de las mujeres. La AIPA es una organización parlamentaria regional que facilita la comunicación y el intercambio de información entre los y las parlamentarias de ASEAN. WAIPA es la agencia que se encarga principalmente de incrementar la participación y la representación de las mujeres en AIPA y, de una manera general, de aumentar la representación de las mujeres en los países de la ASEAN. Se reúne anualmente conjuntamente con la asamblea general de la AIPA. WAIPA ha adoptado varias resoluciones, de las cuales cinco se relacionan directamente con las mujeres en posiciones de toma de decisiones y en la política, así como con el liderazgo de las mujeres.

Por último, la Confederación de organizaciones de las mujeres de la ASEAN (ACWO) que se estableció en 1981, es un sistema institucional que agrupa a organizaciones de mujeres voluntarias y actores de la sociedad civil en la ASEAN para trabajar por la plena integración de las mujeres en el desarrollo. Tiene el estatus de entidad regional OSC acreditada ante la ASEAN. Se compone de los Consejos nacionales de las organizaciones de mujeres de cada uno de los estados miembros de la ASEAN. La ACWO participa periódicamente en las conferencias regionales de la ASEAN para brindar información desde las organizaciones de mujeres sobre los temas bajo discusión. Ha organizado 17 asambleas generales y conferencias, siendo la más importante la titulada “Incremento de una participación concreta de las mujeres para una ASEAN pacífica, próspera y sostenible”.

Instrumentos legales y de políticas relacionados al género

En comparación a otras regiones del mundo la ASEAN adoptó tardíamente sus instrumentos legales y de políticas relacionados al género. Sin embargo, últimamente las instituciones de la ASEAN han sido más receptivas al género y han desarrollado varios planes de trabajo sobre el empoderamiento de las mujeres y la generalización de la perspectiva de género.

La Declaración sobre el progreso de las mujeres de la ASEAN es de vital importancia para los derechos de las mujeres en la ASEAN. Este fue el primer compromiso de los estados miembros de la ASEAN para mejorar el estatus de las mujeres, especialmente en la esfera política. Declara que cada estado miembro se esforzará para “promover e implementar la participación equitativa y concreta de las mujeres cada vez que sea posible en todos los campos y niveles de la vida política [...] de la sociedad a nivel nacional, regional e internacional” (ASEAN 1988, artículo 1).

En el 2005 esta Declaración de amplio espectro se puso en marcha mediante el Plan de trabajo para el progreso de las mujeres y la igualdad de género 2005-2010, y luego con el Plan de trabajo del Comité de mujeres de la ASEAN 2011-2015, y 2016-2020. El plan del 2005 se concentró en la “promoción de la participación equitativa de las mujeres en el proceso de desarrollo mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellas” (ASEAN 2005b) y también describió varias actividades. De las cuales las más importantes fueron: (a) la promoción de la incorporación de las perspectivas de género; (b) la compilación de las mejores prácticas/estrategias innovadoras llevadas a cabo por los estados miembros para generalizar la perspectiva de género; (c) la identificación de oportunidades de colaboración con la ACWO; (d) mejorar la capacidad de análisis; y (e) incrementar la participación de las mujeres en todos los aspectos de las actividades de la ASEAN. El plan del 2011 reforzó y prosiguió con el objetivo de hacer que todos los pilares de la Comunidad de la ASEAN y los estados miembros incorporen las perspectivas de género de manera creíble y convincente en sus políticas, programas y procesos. Describió la implementación de dos proyectos relacionados directamente al empoderamiento político de las mujeres en Camboya y en Singapur. El último plan de trabajo reconoce que la “promoción del liderazgo de las

mujeres” es una de sus seis prioridades y se centra en comprometer a todos los grupos interesados de la sociedad a “lograr un mayor progreso en la promoción de los intereses de las mujeres de la región” (ASEAN 2016c). Este último documento todavía no se ha publicado.

La ASEAN adoptó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres de la región de la ASEAN en el 2004, donde los estados miembros de la ASEAN expresaron su decisión mutua de eliminar la violencia contra las mujeres. Esta Declaración se puso en marcha mediante el Plan de trabajo para la ejecución de la declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres 2006-2010, la cual recientemente se incorporó, junto con el Plan de trabajo para el progreso de las mujeres y la igualdad de género, en los Planes de trabajo del Comité de mujeres de la ASEAN.

Desde un punto de vista operacional los planes de trabajo de la Comisión de la ASEAN para la protección de los derechos de las mujeres y de los/las niñas 2012-2016 y 2016-2020, son también instrumentos muy importantes. Aunque existe un área temática específica para la “participación de las mujeres en la política y en la toma de decisiones, gobernanza y democracia”, todavía no hay ningún proyecto específico en esta área. Se habían planeado “actividades para impulsar medidas temporales especiales para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones”, pero la identificación de “acciones concretas, factibles y que tengan impacto” por parte de la Comisión, están “pendientes”. En consecuencia, esta área temática será “vista nuevamente por la ACWC en su debido momento” (ASEAN 2012b). El último plan de trabajo todavía no se ha publicado.

Hay otros dos importantes instrumentos de políticas para el empoderamiento de las mujeres: el Plan de acción de Hanoi 1999-2004, y el Programa de acción de Vientiane 2004-2010. En el primero, los estados miembros acordaron trabajar hacia la plena implementación de la CEDAW y de otros compromisos internacionales sobre mujeres. Particularmente, los estados miembros se comprometieron a “adoptar medidas concretas para incrementar la competencia de las mujeres y promover su participación en la toma de decisiones y el liderazgo en todos los campos y niveles” (ASEAN 2012c, artículo 4). En el segundo instrumento se hicieron compromisos específicos para promover los derechos humanos. Específicamente, los estados miembros se comprometieron a “promover la participación equitativa de las mujeres en los procesos de desarrollo mediante la eliminación de todas las formas de discriminación” (ASEAN 2005a, 3.1.3.8.).

Con miras al futuro, la guía para la Comunidad de la ASEAN para la próxima década, ASEAN 2025: Progresando Juntos, compromete a los estados miembros de la ASEAN a construir “una comunidad inclusiva que promueva [...] un acceso con equidad a las oportunidades para todos/as y promueva y proteja los derechos humanos de las mujeres [...]” (ASEAN 2015, B.2.i). Al contrario de la Carta de la ASEAN, donde no se menciona nada sobre las mujeres, esta mención explícita es alentadora.

Por último, en un esfuerzo por asegurar la toma de acciones concretas para lograr sus objetivos, la ASCC ha adoptado dos de los planes básicos de la Comunidad Socio-Cultural de la ASEAN: el del 2009 al 2015, y el del 2016 al 2020. Estos planes básicos describen la implementación de acciones específicas para empoderar a las mujeres en todos los campos — especialmente en la política—, y para promover la igualdad de género. En el plan básico para 2016-2025 la ASCC se compromete a trabajar “para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas” (ASEAN 2016b: 6). Se han estipulado medidas estratégicas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como parte de la promoción del “acceso equitativo para todos/as”. Sin embargo, ninguno de los planes propone acciones o medidas enfocadas específicamente en el progreso de las mujeres en la política.



Iniciativas regionales

La ASEAN lleva a cabo varias iniciativas regionales para promover el empoderamiento de las mujeres, especialmente el empoderamiento político. Principalmente, produce informes sobre el progreso de las mujeres de la ASEAN para evaluar la situación de las mujeres en la región y para ayudar a que los actores organicen sus acciones como corresponda. Se han producido tres de esos informes: en 1996, 2001 y 2007. El tercer informe se centró en “las mujeres y la integración económica”; sin embargo, no abordó el empoderamiento político de las mujeres (ASEAN 2007).

Los organismos de la ASEAN también han organizado varias actividades especiales. La ACW organiza talleres, seminarios, sesiones de capacitación y reuniones consultivas periódicamente, que brindan plataformas para los actores de la ASEAN: funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, profesionales y otros grupos interesados, para intercambiar opiniones, compartir información y llegar a entendimientos y compromisos mutuos. Algunos ejemplos importantes son: la reunión de alto nivel de la ASEAN sobre la generalización de la perspectiva de género dentro del contexto de la CEDAW, la Plataforma de Acción de Beijing y los ODM (en noviembre del 2006) que llevó a la adopción de una declaración conjunta y un compromiso sobre la implementación de la generalización de la perspectiva de género; la reunión de alto nivel de la ASEAN sobre las buenas prácticas para la presentación de informes y el seguimiento de la CEDAW (en enero del 2008) donde los actores renovaron sus compromisos para proseguir e intensificar la implementación y la supervisión de la presentación de informes sobre la CEDAW, y alentaron a los estados miembros a revocar sus reservas sobre la CEDAW y a adoptar su Protocolo Facultativo; y el Taller sobre la legislación de la igualdad de género de la ASEAN (de febrero del 2008) donde los actores formularon recomendaciones conjuntas para implementar legislación sobre la igualdad de género en la región de la ASEAN.

La ACWC también ha llevado a cabo actividades similares, como el seminario regional sobre “Promoción de los derechos de las mujeres y de la niñez de la ASEAN mediante la implementación concreta de los asuntos comunes entre la CEDAW y la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) observaciones finales ‘enfocadas en la niña’” (agosto del 2013).

Otra iniciativa notable es la Reunión regional para la promoción del liderazgo de las mujeres y su participación política en la ASEAN, que fue organizada conjuntamente por la AIPA y ONU Mujeres en octubre del 2014. Esta reunión resultó en la adopción de varias recomendaciones regionales para fomentar un diálogo sur-sur; realizar un análisis sobre la financiación para la participación política de las mujeres; fortalecer los mecanismos de transparencia en los gastos electorales y políticos; fortalecer el comité directivo de mujeres de la AIPA; y el desarrollo de capacidades en la WAIPA.

En el 2015 el Instituto para la paz y la reconciliación de la ASEAN auspició dos talleres en las Filipinas: Fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos de paz, y la Grave situación de las mujeres y los/las niñas en situaciones de conflicto. Estos talleres ayudaron a formular agendas y redes que colocaron al empoderamiento político de las mujeres en el primer plano de las discusiones subsiguientes sobre la paz y la seguridad (Verzora 2016).

Evaluación del sistema de género de la ASEAN

Una afirmación sorprendente y frecuente durante las entrevistas sostenidas para la elaboración de este capítulo con varios actores que trabajan en el tema del empoderamiento de las mujeres en la ASEAN, fue la falta de “mecanismos o políticas adecuadas en la ASEAN para promover el empoderamiento político de las mujeres”. También llamó la atención la afirmación por parte de las ONG locales e internacionales, al igual que de las instituciones internacionales que trabajan en la región, que los gobiernos nacionales no comparten la

información sobre los instrumentos de políticas de la ASEAN. La mayoría de los actores consultan y basan su trabajo en los instrumentos internacionales en vez del marco normativo de la ASEAN. Entre los instrumentos más destacados están: la CEDAW, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según las entrevistas, la CEDAW es el punto de referencia en el desarrollo de indicadores para la supervisión y evaluación de los esfuerzos nacionales para promover los derechos de las mujeres, en vez del sistema normativo de la ASEAN (representante de ONU Mujeres Vietnam 2017).

Es muy probable que esto se deba a la debilidad del marco de políticas de género de la ASEAN, lo cual explica la poca importancia que le dan los actores regionales. La arraigada política de no interferencia y la normativa del consenso en los procesos de toma de decisiones que prevalecen en la ASEAN, dificultan la capacidad de la organización para legislar consistentemente sobre los temas de género. Además, como la ASEAN funciona de acuerdo al principio de “no interferencia en los asuntos internos” (ASEAN 2008), cada estado miembro decide voluntariamente el cumplimiento de las políticas de la ASEAN. A la ASEAN no le corresponde la autoridad de supervisar independientemente o de sancionar a los estados miembros por no implementar alguna medida. En consecuencia, la implementación es un asunto exclusivo de jurisdicción nacional.

En este sentido la eficacia de la ACWC se ve obstaculizada. Comparada con otros organismos regionales parecidos en el mundo —como la Relatoría Especial sobre los derechos de las mujeres en África; la Comisión Interamericana de Mujeres; y el Comité Directivo para la igualdad entre hombres y mujeres del Consejo de Europa— la ACWC parece una “relatoría especial” en vez de una comisión de derechos humanos (Pisano 2016). La ACWC no tiene autoridad de investigación ni de supervisión. Solamente puede presentar un informe anual sobre la promoción y la protección de los derechos de las mujeres mientras que otras instituciones parecidas en el mundo pueden recolectar información y compilar datos, hacer recomendaciones, presentar informes, recibir comunicaciones de la sociedad civil, y tienen la capacidad de llevar a cabo misiones de investigación y de solicitar información sobre la implementación de los derechos humanos. Las víctimas no pueden presentar una denuncia ni buscar desagravio. Asimismo, ya que la ACWC es un organismo intergubernamental y sus miembros no sirven en una capacidad personal, solamente puede tomar decisiones en base al consenso. En la práctica esto significa que asuntos importantes de género, tales como la salud reproductiva y los derechos de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero no se toman en consideración debido a las opiniones contrarias de los estados miembros (Gutierrez 2015b). Por último, el plan de trabajo de la ACWC se concentra exclusivamente en la protección de los derechos de las mujeres y no en su empoderamiento.

Lo mismo pasa con la WAIPA. Como uno de los organismos más importantes en la ASEAN para la promoción de la democracia y de los derechos de las mujeres, la WAIPA podría tener un rol importante. Sin embargo, actualmente no forma parte integral de la estructura institucional de la ASEAN, sino que es una “entidad asociada con la ASEAN, al igual que las asociaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil”. Sus resoluciones no son obligatorias y no tiene voto en el presupuesto de la ASEAN. Actualmente la WAIPA es un organismo consultivo que ejerce poca influencia en las políticas de género de la ASEAN.

Aún más importante, los organismos de género de la ASEAN carecen de fondos suficientes para ejecutar sus mandatos apropiadamente. Ya que la ACWC recibe financiamiento voluntario de los estados miembros de la ASEAN, el ritmo de las contribuciones varía y ningún país tiene la obligación de contribuir ni plazos para hacerlo. La ACWC tiene contribuciones fijadas en USD 40.000 y a pesar de esta modesta suma, al cierre del plazo del 2015, todavía le faltaba recibir las contribuciones de dos estados miembros. Ya que todos los estados miembros deben presentar sus ofertas de contribuciones para que la ACWC pueda



recibir los fondos, la ejecución de su primer plan de trabajo (2012–2016) se vio perjudicada. El problema llegó al punto de no poder completar la mitad de los proyectos que debía ejecutar (Gutierrez 2015a). También se dice que tanto la WAIPA como la AIPA carecen de fondos suficientes para sus gastos administrativos y de operaciones (SS, Hamid and Ramli 2015).

Otro desafío para la eficiencia del marco de las políticas de género de la ASEAN es su limitada incorporación en los tres pilares de la ASEAN. En sus inicios el involucramiento de la ASEAN con el tema de género se concibió a través de una visión de desarrollo económico y social. Este planteamiento continúa hasta ahora (Davies 2016). Como resultado, los temas de la mujer en la ASEAN se han limitado a las áreas de políticas socioculturales y económicas, y por tanto, se encuentran bajo el Pilar sociocultural. Esto explica porqué la mayoría de las políticas de género de la ASEAN se relacionan con el estatus económico o social de las mujeres, más no con su participación en la política. En los pocos casos en que el Pilar político y de seguridad trata los asuntos de las mujeres, estos se enmarcan en el ámbito de la protección en vez del empoderamiento (Davies et al. 2014). Davies explica este fenómeno en el hecho que la élite de la ASEAN tiene el razonamiento conservador de que las mujeres pertenecen a una categoría apolítica y separada que debe ser tratada fuera de los asuntos políticos. El principio del combate a la violencia contra las mujeres y el mejoramiento de su situación económica ha alcanzado consenso entre los estados miembros de la ASEAN; sin embargo, los compromisos para apoyar el empoderamiento político de las mujeres, significan dar un paso mayor y más controvertido que los estados miembros vacilan en tomar. (Representante de la Friedrich Naumann Foundation for Freedom [Fundación para la Libertad Friedrich Naumann] 2017).

Al mismo tiempo, hay algunas características exitosas y prometedoras dentro del sistema normativo de la ASEAN que merecen ser reconocidas. Específicamente, según una entrevista hecha a un representante de SILAKA (organización auspiciadora del Comité para la promoción de las mujeres en la Política), la ACWO, la WAIPA y sus resoluciones y planes de acción son vistos como esfuerzos particularmente concretos para fomentar el empoderamiento político de las mujeres en la región (representante de SILAKA 2017). La WAIPA, mediante la AIPA, ha logrado reunir a mujeres y hombres miembros de los parlamentos para discusiones dirigidas especialmente a mejorar el desempeño y la participación de las mujeres parlamentarias, y a un nivel más general para las mujeres en posiciones de toma de decisiones. Si se les diera a la WAIPA y a la ACWO más oportunidades de participar en las reuniones y cumbres de la ASEAN, así como de presentar recomendaciones sobre el empoderamiento de las mujeres en la política, seguramente se alcanzaría un mayor progreso.

Recomendaciones

La ASEAN podría expandir su impacto de manera significativa si transmitiera información sobre sus políticas de género y asegurara que todos los actores se responsabilicen por su aplicación (activista por los derechos de las mujeres con base en Yakarta 2017). Todos los actores, sobre todo los y las funcionarias gubernamentales y miembros del parlamento de los países, deberían tomar conciencia de las políticas de género de la ASEAN para que puedan referirse a ellas con naturalidad, e incorporarlas en sus esfuerzos para el empoderamiento político de las mujeres. Existen oportunidades para que la ASEAN organice eventos o talleres donde pueda instruir a funcionarios gubernamentales y a grupos interesados de la sociedad civil sobre las políticas de la ASEAN, los últimos avances, y su implementación y factibilidad. En general, hay espacio para que la ASEAN inicie una mayor interacción con los actores nacionales para ayudarlos a comprender e implementar las políticas de género de la ASEAN.

Además, la eficiencia del sistema de género de la ASEAN podría mejorarse significativamente si fuera más inclusivo y más independiente. Cuando la ASEAN emita

normas sobre el empoderamiento de las mujeres debería involucrar sistemáticamente a las ONG y a la sociedad civil. Por ejemplo, la ASEAN podría hacer que la adopción de cualquier acto legislativo esté condicionado a una consulta, o al menos a la organización de una discusión, con las ONG y la sociedad civil (representante de la Liga de Mujeres de Burma 2017). La ACWC, en particular, se beneficiaría si fuera más inclusiva y trabajara más de cerca con las ONG. Las ONG podrían contribuir mucho con la ACWC brindando evaluaciones en el terreno ya que tienen un mejor conocimiento de los asuntos nacionales y locales. Por último, para que la ACWC sea eficiente en la toma de decisiones, sus miembros necesitarían ser más independientes y servir en una capacidad personal.

También será crucial desarrollar las capacidades de los funcionarios de la ASEAN y de sus estados miembros, para fortalecer la eficiencia de las acciones de la ASEAN en el empoderamiento de las mujeres. La mayoría de las élites políticas de la ASEAN no están familiarizadas con los acuerdos internacionales sobre el empoderamiento de las mujeres ni con otros instrumentos internacionales importantes relacionados a los derechos humanos, derechos laborales, o derechos socioeconómicos, políticos y civiles, tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (CCPR) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). La percepción conservadora de la élite que coloca a las mujeres fuera de los asuntos políticos debe modificarse. Los funcionarios de los estados miembros deberían recibir capacitación sensible al género y tomar conciencia de los beneficios de expandir la participación de las mujeres en la política. Este desarrollo de capacidades también debe abordar los prejuicios existentes sobre el liderazgo de las mujeres. Este sería un importante punto de partida para incorporar los asuntos de género en los tres pilares de la ASEAN. Asimismo, los y las designadas en los organismos de género de la ASEAN, y en particular en la ACWC, deberían recibir capacitación antes de desempeñar sus cargos. Aquí hay un espacio para que las ONG, como expertas en la materia, estén a cargo de dicha capacitación (representante de la Fundación para la Libertad Friedrich Naumann 2017).

Actores de la ASEAN han solicitado consistentemente que haya una mayor difusión de información para toda la región, especialmente más plataformas para el intercambio de buenas prácticas. Los organismos de la ASEAN ya han realizado varios talleres regionales en este sentido, pero hay un deseo generalizado para la realización de talleres y consultas de una manera periódica y para toda la región de la ASEAN. Mediante esas consultas todos los grupos interesados podrían compartir sus experiencias sobre cómo las diferentes políticas se han implementado en el terreno. Podría haber lugar para que el Grupo de trabajo para un mecanismo de derechos humanos de la ASEAN amplíe su incumbencia y juegue un rol en la facilitación de este intercambio de información a nivel regional (representante de la Fundación para la Libertad Friedrich Naumann 2017). Estos grupos de trabajo deberían concentrarse en involucrarse más en vez de simplemente observar.

La adopción de un plan de acción regional dedicado exclusivamente al empoderamiento político de las mujeres sería un buen punto de partida para promover específicamente el empoderamiento político de las mujeres (representante de la Liga de Mujeres de Burma 2017). Un plan como ese podría, por ejemplo, imponer entre los estados miembros de la ASEAN una cuota obligatoria de por lo menos 30 por ciento de membresía femenina en los organismos legislativos nacionales. Asimismo, los y las entrevistadas previeron una movilización en línea (a través de las redes sociales) de la sociedad civil sobre los beneficios del empoderamiento de las mujeres para los gobiernos nacionales y la población (representante del PNUD Camboya 2017). Para ser eficaz, dicho plan necesitaría que los estados miembros desarrollen estrategias nacionales para cumplir con sus compromisos regionales.

Sin embargo, sobre la pregunta específica de adoptar una medida regional de cuotas, las opiniones de los y las principales encuestadas fueron variadas. A pesar de esto, muchos estuvieron de acuerdo en que las cuotas son un buen paso para fomentar la participación de



las mujeres en la política y representan una medida transitoria de utilidad (representante de Oxfam Vietnam 2017). De hecho, las cuotas de género se han aplicado mucho desde los años noventa y han sido eficaces para mejorar la participación política de las mujeres. Dentro de la ASEAN, los tres países con la mayor proporción de mujeres en los parlamentos nacionales en la actualidad, son Filipinas, Laos y Vietnam (IPU 2017). Estos tres países han aplicado las cuotas de género. Contrariamente, ninguno de los países con el más bajo rendimiento — Brunei, Myanmar y Tailandia— han aplicado tales medidas.

Las mujeres políticas no solo necesitan más oportunidades de reunirse cara a cara durante eventos oficiales, como las reuniones anuales de la WAIPA, sino que también necesitan oportunidades más informales y acceso a distancia para crear redes e interactuar en toda el área de la ASEAN. Las redes sociales brindan plataformas útiles para tales iniciativas. Más reuniones y/o interacciones en línea permitirían a las candidatas o parlamentarias construir y alimentar sus redes de una manera más frecuente y activa en toda la región. Igualmente, las parlamentarias podrían intercambiar ideas o aconsejarse mutuamente sin importar las barreras geográficas. Las plataformas en línea y las interacciones mejoran el acceso de las mujeres a la información, especialmente en relación a las oportunidades para el desarrollo de capacidades. Por último, el simple hecho de formar parte de una red como esa y de interactuar periódicamente, puede ayudar a las candidatas a mejorar su autoconfianza. La ASEAN tiene aquí un espacio para facilitar este tipo de iniciativas.

Asimismo, se necesita combatir el prejuicio de género en la política mediante una redefinición de la imagen de las mujeres líderes en los medios de comunicación masivos nacionales y regionales de la ASEAN. La percepción de que los hombres son mejores líderes que las mujeres proviene de normas sociales y de género mantenidas por el confucianismo en todas las naciones de la ASEAN (representante de Oxfam Vietnam 2017). Por mucho tiempo las nociones de femineidad y masculinidad del confucianismo han influido negativamente la participación de las mujeres en la política porque la femineidad se asocia con “inseguridad”, “subordinación”, “dependencia” e “indecisión”, mientras la masculinidad se asocia con “poder”, “independencia”, “determinación” y seguridad”. La redefinición de la imagen de las mujeres líderes en los canales nacionales de comunicación masiva en toda la ASEAN sería un buen punto de partida para cambiar esta percepción. Actualmente las mujeres líderes son representadas negativamente como malas madres que no tienen el tiempo de dedicarse a sus familias. Esta representación desigual de los y las líderes en la política es particularmente chocante en Vietnam, donde las mujeres políticas son frecuentemente mostradas como “perdedoras” en la esfera familiar, mientras los políticos son generalmente halagados como “héroes”, sin importar su situación familiar. Otra vez, la ASEAN tiene aquí un espacio para facilitar este tipo de iniciativa.

Por último, hay potencial para que la ACWC, en vez de la ACW, tenga un rol importante en la supervisión y evaluación de la implementación de los compromisos regionales e internacionales sobre políticas de género. La naturaleza consultiva e intergubernamental de la ACWC y el hecho de que está compuesta por representantes de los estados miembros de la ASEAN es una ventaja. Los miembros de la ACWC pueden utilizar su influencia para urgir a sus gobiernos que promuevan la igualdad de género y la participación de las mujeres en la política. El plan de trabajo de cinco años de la ACWC 2016-2020, que incluye proyectos para promover la participación de las mujeres en la política, constituye una base sólida para evaluar el impacto de los instrumentos legales y de políticas de la ASEAN (representante de SILAKA 2017). Además, ya que la ACWC facilita las relaciones entre los estados miembros de la ASEAN y los varios comités internacionales de supervisión de los derechos humanos, la ACWC está en una posición privilegiada para evaluar a la ASEAN en el cumplimiento de sus compromisos globales, especialmente con los ODS relacionados al empoderamiento político de las mujeres. Si la ACWC tomara ventaja de esta posición estratégica contribuiría considerablemente a la supervisión de los compromisos regionales y globales.

La Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR)

En Sudasia vive la quinta parte de las mujeres del mundo. Ha tenido el mayor número de mujeres en la política que cualquier otra región. Bangladesh, India, Nepal y Sri Lanka han estado bajo el liderazgo de primeras ministras y muchos de los países sudasiáticos han tenido influyentes ministras y jefas de gobiernos regionales. A pesar de esto, en la actualidad, la participación de las mujeres en la política de los estados miembros de la ASACR está al nivel más bajo. De un total de 2.424 miembros del parlamento (MP) solamente hay 472 mujeres MP en las cámaras bajas o unitarias de los estados miembros de la ASACR (19,39 por ciento). Esta cifra está por debajo del promedio mundial de 23 por ciento (Trabelsi 2015). También marca una reducción en la participación política de las mujeres en los países sudasiáticos, durante los últimos años. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres electas para el Lok Sabha (la cámara baja de la India) fue 17,2 por ciento en 1999, mientras que en el 2014 fue solamente 11,3 por ciento. De igual manera, en las elecciones nacionales en Pakistán del 2013 solamente 3,4 por ciento de las candidatas fueron electas para los escaños generales, no reservados en el parlamento, lo que representa una reducción importante en comparación al 12,8 por ciento de mujeres que fueron electas para estos escaños en las elecciones previas del 2008 (Manchanda 2014). En promedio, las mujeres representan solamente del seis al ocho por ciento de la membresía en los partidos políticos de Sudasia (Omvedt 2005).

La Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional

La ASACR se estableció en 1985 como una organización intergubernamental regional y de unión geopolítica de los estados de Sudasia. Sus primeros estados miembros fueron Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Afganistán se incorporó a la organización en el 2007. Su Secretaría permanente se encuentra en Katmandú, Nepal y está encabezada por un/a Secretario General y un/a Director/a de cada estado miembro (Sahasrabudde 2010).

<<http://www.saarc-sec.org>>

Esta tendencia negativa contrasta marcadamente con avances en otras regiones del mundo, donde muchos países incrementaron el número de mujeres en sus organismos legislativos durante el mismo período (Rai 2011). Al mismo tiempo, los gobiernos de los estados miembros de la ASACR han mencionado repetidas veces que son conscientes de la importancia de alentar a las mujeres a que se presenten a las elecciones, tanto a nivel local como nacional. Varios países sudasiáticos como Afganistán, Bangladesh, India Nepal y Pakistán han introducido ciertas modalidades de cuotas que reservan escaños para las mujeres en los organismos legislativos locales y nacionales. Sin embargo, las políticas de cuotas son criticadas frecuentemente como una solución superficial a los complejos desafíos que enfrentan las mujeres dentro de las culturas patriarcales de los estados miembros de la ASACR. Hay que tener en cuenta que muchas de las mujeres nominadas bajo el sistema de cuotas por los partidos políticos, están relacionadas a hombres de influencia en dichos partidos, o han invertido años para conseguir influencia en estos partidos (Panday 2009). Esto muchas veces excluye a mujeres de bajos ingresos o de un estatus socioeconómico bajo, así como a las mujeres que viven en zonas rurales, y beneficia a las mujeres provenientes de familias adineradas e influyentes.

Otros obstáculos para que las mujeres tengan una actuación activa en la política local y regional son el acceso limitado a la educación y su consecuente falta de concienciación



política, así como las actitudes negativas hacia las mujeres que se desempeñan en la esfera pública, que persisten en todos los estados miembros de la ASACR, donde las estructuras familiares todavía siguen una línea patriarcal (Kelkar 2005). De esta manera, las mujeres que viven dentro de estas estructuras pueden ser socializadas e intimidadas para aceptar su posición dentro de la sociedad como una disposición natural que, a su vez, las puede llevar a apoyar las estructuras patriarcales existentes y a no querer desafiarlas con una incursión en la política. Además, y especialmente en los hogares de bajos ingresos, las mujeres no tienen control sobre los recursos financieros y tienen la función de cuidar de sus familias.

Una carrera política cuesta dinero y requiere mucho tiempo. Por lo tanto, aunque las mujeres sudasiáticas se interesen durante su juventud en la actividad política, muchas solamente lo pueden hacer con el apoyo de sus familiares hombres quienes frecuentemente no les permiten comenzar con su involucramiento político hasta que sus hijos hayan dejado el hogar. Esto es una desventaja en comparación con los políticos hombres, quienes a esa edad ya han tenido la oportunidad de acumular años de experiencia dentro de un partido político y, en consecuencia, son vistos como candidatos más calificados. Más aún, la política partidista en los estados miembros de la ASACR es sumamente competitiva y mantiene la noción de que las posiciones más altas en los organismos de elección son de por vida, lo que hace aún más difícil que las mujeres puedan ingresar.

No obstante, cuando las mujeres son electas para posiciones de toma de decisiones, ya sea mediante el sistema de cuotas o (muy raramente) por nominación del partido, no se les asigna responsabilidades específicas ni se les considera fuera de sus identidades como mujeres, dejándolas con muy poca influencia en el proceso político (True et al. 2014). Además, muchas mujeres políticas sufren frecuentemente de acoso, difamación y violencia esporádica, lo cual puede marginarlas aún más. Tales amenazas contra el bienestar de las políticas y de las candidatas, normalmente resultan de la suposición que las mujeres no deben actuar en la esfera pública que persiste en las sociedades patriarcales, tanto en las zonas rurales y urbanas como en todos niveles de educación (SARSWP 2013).

Está claro, por lo tanto, que a pesar de la introducción de políticas como las de cuotas por parte de varios gobiernos sudasiáticos, la realidad es que las mujeres sudasiáticas que quieren entrar al proceso político todavía enfrentan muchos obstáculos y desafíos que hasta el momento no han sido abordados adecuadamente. En este contexto, la ASACR como una organización regional, podría apoyar y fomentar una reforma importante de políticas con el apoyo de organizaciones internacionales, ONG y grupos interesados de la sociedad civil. Sin embargo, esto estaría supeditado a que sus estados miembros estén dispuestos no solo a aceptar e implementar tal reforma, sino también a comprometerse a un involucramiento más activo con la organización para construir sus capacidades en el área de desarrollo social regional.

Marco normativo de género

Los objetivos de la ASACR son la optimización del crecimiento económico, el desarrollo cultural y el progreso social en la región Sudasiática, así como la promoción de la cooperación entre los gobiernos de los estados miembros en estas áreas, y el fortalecimiento de su “independencia colectiva”. Las decisiones en la ASACR siempre se toman de manera unánime, de manera que los asuntos controvertidos y bilaterales no se discuten en sus reuniones. Asimismo, el artículo IV de la Carta de la ASACR indica que la cooperación regional es complementaria a la cooperación bilateral en Sudasia (Tuladhar 2013).

Esto hace eco de los conflictos persistentes entre los estados miembros de la ASACR, principalmente el actual problema fronterizo entre India y Pakistán, que debe resolverse mediante esfuerzos bilaterales. Estos conflictos representan un obstáculo para mejorar la cooperación multilateral en la región y frecuentemente han llevado al retraso o a la cancelación de reuniones y cumbres de la ASACR. No obstante, la ASACR pone énfasis en el

fortalecimiento de la cohesión social entre los estados miembros con el propósito de desarrollar una identidad sudasiática que tome en cuenta la diversidad religiosa, lingüística y etnocultural de la región. Por ejemplo, la Carta Social de la ASACR firmada en el 2004 aborda una serie de asuntos sociales, entre ellos el empoderamiento de las mujeres (Ahmed y Bhatnagar 2008).

De hecho la ASACR asignó importancia a los temas de la mujer desde los inicios de su existencia mediante el establecimiento en 1986 de un Comité técnico sobre mujeres en el desarrollo, bajo el Programa de acción integrado. El comité tuvo como mandato la implementación, coordinación y evaluación de programas, la organización de reuniones a nivel ministerial, y el involucramiento de la ASACR a nivel de políticas nacionales sobre temas relacionados a género y desarrollo. Publicó varios documentos, entre ellos la Revista de mujeres de la ASACR y un Manual sobre desarrollo para mujeres, también organizó reuniones y talleres para impulsar la voz femenina en los temas de desarrollo en Sudásia.

La igualdad de género se integró oficialmente en la agenda de la ASACR durante la sexta cumbre de la ASACR en 1991 año en el que la organización, conjuntamente con la UNICEF, proclamó la “Década de la Niña 1991-2000”, y formuló un Plan de Acción Nacional para promover los derechos de las niñas en sus estados miembros. Sin embargo, los grupos de mujeres han señalado que el enfoque inicial de la ASACR, centrado en el desarrollo, no abordó adecuadamente las jerarquías de poder basadas en el género, ni los prejuicios. Por lo tanto, este enfoque produjo iniciativas factibles de integración de las mujeres en el marco de desarrollo y de reducción de la pobreza, pero falló en la promoción de políticas nacionales que impulsen la Igualdad de género en el contexto de los procesos sociales (Tuladhar 2013).

De hecho, la ASACR recién, en el 2007, empezó a abordar la falta de un involucramiento político importante de las mujeres en la esfera política de Sudásia, cuando lanzó las Metas de Desarrollo de la ASACR 2007-2012, de las cuales la meta 8 fue asegurar la participación concreta de los pobres y de las mujeres en políticas y programas contra la pobreza. Anteriormente, la ASACR se había concentrado principalmente en las mujeres como dependientes en vez de agentes, en el marco del desarrollo. En enero del 2000 el Comité técnico de mujeres en el desarrollo, después de haber tenido 13 reuniones desde su creación en 1986, fue integrado al Comité técnico de desarrollo social. Sin embargo, apenas después de una reunión, se convirtió en el Comité técnico de la mujer, juventud e infancia, bajo el Programa de acción regional integrado del 2004. Desde entonces se han realizado siete reuniones, de las cuales la más reciente se llevó a cabo en Islamabad en julio del 2015. Sus reuniones se concentran en asuntos de género, de la infancia y de la juventud.

La ASACR y UNIFEM (que se convirtió en ONU Mujeres en el 2011) firmaron un Memorando de entendimiento en el 2001. El mismo que fue renovado en el 2007 y el 2014 por períodos de 6 años. El Memorando estipula la cooperación entre ONU Mujeres y los estados miembros de la ASACR para alcanzar la igualdad de género en conexión con los acuerdos internacionales como el Documento de resultados para Beijing +5, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ASACR (2007–2012), y los ODM y ODS. Cabe destacar que esta cooperación originó la creación de la Base de información sobre género de la ASACR (SGIB), que es un repositorio de datos cualitativos y cuantitativos sobre los temas de género y sobre el empoderamiento de las mujeres en Sudásia. La SGIB recolecta datos sobre tres asuntos claves: la violencia contra las mujeres, la feminización de la pobreza y la salud general de las mujeres. Trabaja directamente con los ministerios respectivos a nivel de estado miembro de la ASACR, por lo que su estructura organizativa es diferente a la de otros programas de la ASACR. La SGIB está sujeta a revisiones periódicas, la última de las cuales se realizó en Islamabad en el 2014 (ONU Mujeres-SASRO [Oficina subregional para Sudásia] y ASACR 2012). En el 2002 la ASACR adoptó la Convención Regional para combatir el delito



del tráfico de mujeres y niñas/os para la prostitución, y luego también formuló las Normas y estándares de operaciones para combatir el tráfico de personas y la prostitución.

En su quinta reunión en el 2011, el Comité técnico de la mujer, juventud e infancia acordó que el objetivo de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres en Sudasia debía ser tratada en un nuevo programa que asegure que los ODM de la ONU y luego los ODS fueran abordados eficazmente. De esta manera, en la 17ma. Cumbre de la ASACR se convocó a un grupo de expertos intergubernamentales para discutir el establecimiento de un nuevo mecanismo regional en esta área. Al término de la reunión el grupo de expertos recomendó la creación de un Grupo de interés sobre políticas de género (SAARC-GPAG), que según los términos de referencia recomendados por el Comité técnico de la mujer, juventud e infancia, deberá reunirse una vez al año. La primera reunión del SAARC-GPAG se llevó a cabo en Islamabad en julio del 2015. Se decidió que habría que desarrollar un plan de acción de tres años conjuntamente con ONU Mujeres y con un/a experta/o en género contratada/o específicamente para este propósito.

Las prioridades a tratarse en el plan de acción son: las mujeres en posiciones de liderazgo y de toma de decisiones, el empoderamiento económico de las mujeres, la violencia contra las mujeres y las niñas, y la salud de las mujeres. El plan de acción fue formulado y, a marzo del 2017, esperaba la aprobación de los estados miembros de la ASACR y de la SAARC GCPAG, para su implementación. Una vez aprobado, se solicitará a los países que alineen sus planes nacionales de desarrollo de género con los objetivos propuestos en el plan de acción. Aunque el texto del plan de acción de tres años no está disponible al público, el secretario general de la ASACR Arjun Bahadur Thapa, ya ha anunciado algunos de los puntos incluidos en el plan:

- Organizar reuniones y diálogos con varios partidos políticos y miembros del parlamento sobre la participación política de las mujeres en la región;
- Realizar adiestramientos sistemáticos e institucionales en liderazgo para las mujeres de la región de la ASACR (por ejemplo, en la Universidad de Sudasia);
- Producción de publicaciones e informes sobre métodos e instrumentos, así como ejemplos, sobre las buenas prácticas relacionadas al liderazgo y a la participación política de las mujeres en la región, especialmente los mecanismos y buenas prácticas que promuevan el rol de la mujer en la toma de decisiones;
- Trabajar con activistas y expertas/os, por ejemplo, con los medios de comunicación, para desarrollar e implementar la creación de conciencia y programas para impulsar el interés del público en general, líderes de los partidos políticos y miembros del parlamento para conseguir su compromiso hacia la representación inclusiva de las mujeres y que tomen acción para asegurar que por lo menos un tercio de todos los escaños parlamentarios sean asignados a mujeres;
- Desarrollar y/o adaptar directrices sobre liderazgo y desarrollo de capacidades para alentar a las mujeres a que se involucren en la política y aumenten su representación en los partidos políticos y en los organismos de toma de decisiones, a todo nivel;
- Lanzar una campaña en toda la región de la ASACR para combatir la violencia contra las mujeres en la política;
- Recolectar información y datos para desarrollar una campaña en base a evidencia (a través de los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales) sobre asuntos relativos a la participación política de las mujeres, para su representación inclusiva en

la política y para asegurar que las mujeres tengan un acceso imparcial a la esfera política.

La Secretaría de la ASACR ha anunciado que el Gobierno de Maldivas tiene la intención de organizar una reunión ministerial sobre temas de la mujer en el 2017 o a principios del 2018. Esta sería la primera reunión de este tipo desde 1995.

Evaluación del sistema de género de la ASACR

Debido a la falta de normas y mecanismos, algunos de los desafíos más graves que enfrenta la ASACR, entre otros, son el refuerzo de las políticas estipuladas en los estados miembros y la evaluación correspondiente —un ejemplo notorio en este sentido, es su falta de eficacia con relación a la igualdad de género. A pesar de los objetivos estipulados de forjar una identidad regional y de fomentar la cooperación entre sus estados miembros, la ASACR ha enfrentado dificultades debido a conflictos regionales y entre estados a lo largo de su existencia, lo cual no le ha permitido avanzar más allá de estos desacuerdos y ha socavado las intenciones estipuladas (Shifau 2012). Ya que la ASACR tiene tan pocos recursos para hacer cumplir sus políticas, frecuentemente ha actuado como una plataforma política notable para la práctica de conversaciones de pasillo durante las cumbres, las cuales muchas veces son usadas para abordar conflictos y tensiones bilaterales.

Las declaraciones de la ASACR no son vinculantes ni implican un compromiso financiero obligatorio, por lo tanto dependen de las contribuciones voluntarias de los estados miembros. La limitación de la ASACR de no ser un organismo vinculante y la poca probabilidad de que esto cambie debe reconocerse y tenerse en cuenta durante el desarrollo y la ejecución de sus proyectos e iniciativas. En vez de tratar de implementar “políticas duras” la ASACR y sus asociados obtendrían mejores resultados si implementaran proyectos comunitarios dirigidos al fortalecimiento de su sociedad civil y a la concienciación general sobre la importancia de la participación política de las mujeres.

Solo cuatro de las reuniones ministeriales de la ASACR se han enfocado en los temas de la mujer, y la última fue en 1995. Esto demuestra lo difícil que es darle prioridad a los temas de la mujer cuando no existe la voluntad política en la región y solamente se cuenta con declaraciones y comités técnicos con un bajo nivel de influencia para la implementación de las políticas que se desarrollan.

Ya que no todos los estados miembros de la ASACR dedican la misma energía al tema de la igualdad de género, el principio de unanimidad hace que la implementación de mecanismos concretos sea extraordinariamente difícil. Actualmente las Maldivas todavía prohíbe que una mujer pueda ser presidenta o vicepresidenta. Además, Pakistán y Bangladesh ratificaron la CEDAW pero con reservas. Según un análisis sobre la igualdad de género publicado por el PNUD, en Sri Lanka el 52 por ciento de las leyes oficiales no cumplen, o solo cumplen parcialmente con los parámetros de la CEDAW. El Gobierno de Sri Lanka abandonó un proyecto de ley sobre los derechos de la mujer por considerar que promovía “valores occidentales que contradicen la cultura y las tradiciones locales”.

Las dificultades que los estados miembros enfrentan para la implementación de las normas internacionales sobre la igualdad de género se reflejan a nivel de la ASACR. Hasta el momento los intentos de crear un grupo de trabajo sobre temas de la mujer han sido abandonados después de tan solo unas cuantas reuniones. Este fue el caso del Grupo de interés autónomo de mujeres destacadas que se convocó en el 2004 para negociar sus términos de referencia, pero se abandonó sin realizarse otras reuniones. En este sentido, el recién creado Grupo de interés sobre políticas de género podría ser una alternativa más viable para integrar los temas de la mujer en las operaciones regulares de la ASACR. Sin embargo, todavía queda por verse si el Grupo dará buenos resultados. Vale la pena notar que la ASACR ha creado el puesto de especialista en género para asesorar a la Dirección de Asuntos Sociales



(Tuladhar 2013), pero todavía no hay una persona permanente en el puesto y, durante el proceso de desarrollo de los términos de referencia para el Grupo de interés sobre políticas de género, se contrató temporalmente a un/a especialista en género a través de ONU Mujeres.

Igualmente, la InfoBase de Género de la ASACR todavía no ha logrado su potencial pleno como centro único para las estadísticas desagregadas por género. Esto se debe principalmente a la falta de un sistema definido en base a resultados y de una planificación a largo plazo. No se ha definido claramente el rol de los participantes clave implicados en la InfoBase: la ASACR, los estados miembros y ONU Mujeres. Cuando la SGIB se estableció no se hizo una evaluación integral de la información e insumos que los estados miembros necesitaban para utilizarla eficazmente. Además, el énfasis de la SGIB se mantuvo principalmente en ser una InfoBase basada en la web. De esta manera, aunque se incluyeron los avances de las perspectivas de género en la gobernanza y la incorporación de las perspectivas de género, hubo una falta de mecanismos de supervisión y de insumos técnicos para continuar desarrollando el proyecto (ONU Mujeres-SASRO y SAARC 2012). La labor de promoción con los gobiernos nacionales en base a los datos de la InfoBase no se ha llevado a cabo todavía, a pesar de que los representantes de los gobiernos han expresado la necesidad de esto durante las reuniones de análisis. Más aún, hasta el momento no se ha efectuado ningún cambio de estrategia en el proyecto, tales como cambios en su asignación presupuestaria para atender mejor las necesidades encontradas según los datos recopilados.

Recomendaciones

Entre los desafíos más importantes que la ASACR debe afrontar si desea tener una postura más fuerte para exigir la participación política de las mujeres y la igualdad de género en sus estados miembros, se encuentran la falta de mecanismos para hacer cumplir sus políticas y la posición no vinculante que actualmente toma en este tipo de asuntos. Un obstáculo técnico para la plena implementación de la Agenda ODS y en particular del Objetivo 5, es la gran cantidad de recursos que se necesitan y que actualmente se calculan del 10 al 20 por ciento del PIB de Sudasia, hasta el 2030. Los ingresos impositivos de la región en relación al PIB son bajos, lo cual constituye un desafío para los gobiernos nacionales en la recaudación de estos fondos tan necesarios, pero la SAARC podría abordar este problema, en cierta medida, a través de un aumento en la cooperación regional. La venta de acciones en países fronterizos y el desarrollo de mercados regionales de bonos podrían crear accesos a capitales más bajos para las compañías de Sudasia. Asimismo, se ha recomendado que el Fondo de desarrollo de la ASACR se transforme en el Banco de Desarrollo de Sudasia para optimizar el financiamiento de los proyectos relacionados a la Agenda 2013 (UNESCAP 2015).

La ASACR como organización, también necesita identificar las áreas en que la política nacional y la importancia de la “soberanía” y la “cultura” dificultan la ejecución concreta de los objetivos de las políticas estipuladas, y debe encontrar las herramientas para lograr estos objetivos mediante un enfoque de abajo hacia arriba resistiendo a los intereses de las élites de los partidos políticos, así como a los resultados de los conflictos entre los estados. Teniendo en consideración las grandes diferencias en las realidades socioeconómicas y políticas dentro y entre los estados miembros de la ASACR, es muy importante que todas las iniciativas que lance la organización se ajusten a esas realidades antes de su implementación.

En el pasado se establecieron varios grupos de trabajo y proyectos con objetivos de políticas ambiciosos para luego ser abandonados o quedarse estancados sin poder avanzar. La ASACR necesita mecanismos que puedan ser supervisados, desarrollados y mejorados constantemente a largo tiempo. El Grupo de interés sobre políticas de género ofrece la oportunidad de ser justamente un organismo coordinador de estos mecanismos. Sin embargo, para obtener buenos resultados el plan de acción propuesto de tres años deberá aprobarse lo antes posible por los estados miembros de la ASACR. Se necesitaría formular una carta de implementación

que incluya plazos específicos, objetivos e indicadores para cada estado miembro, así como sanciones para aquellos miembros que no cumplan con las políticas acordadas mutuamente.

Además, los estados miembros deberán estar de acuerdo en ayudarse mutuamente los unos a los otros para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de acción de tres años. Por ejemplo, aquellos estados miembros que han avanzado más en alguno de los temas estipulados en el plan, deberán usar sus recursos y experiencia en beneficio de toda la región. Un ejemplo de ese apoyo es la declaración financiera de la India para ayudar a los programas humanitarios en la región de la ASACR (Tuladhar 2013).

A largo plazo, es crucial que el Grupo de interés sobre políticas de género actúe como un mecanismo independiente y convincente con impacto en la promoción de los temas de la mujer en la región, aún después de concluido el plan de acción. La intención actual es que el grupo se reúna una vez al año. Para aumentar su impacto y la continuidad de sus proyectos las reuniones deberían ser dos veces al año. También es importante que el Grupo forje lazos de cooperación sostenibles con los gobiernos de los estados miembros de la ASACR, así como con organizaciones de la sociedad civil y expertas/os en el tema de género de Sudasia y de la comunidad internacional.

Más aún, la ASACR debería invertir en el nombramiento permanente por parte de la Secretaría, de un punto focal sobre género. Actualmente los asuntos de género los trata principalmente el/la Director/a de desarrollo social. Sin embargo, el tema del progreso de las mujeres debería estar en una posición más alta dentro de las estructuras de gobierno de la ASACR. Un paso importante de la ASACR en reconocimiento de la relevancia del tema de la mujer sería el nombramiento de alguien que trabaje exclusivamente en el tema de género.

En este sentido, sería importante que una Oficina de Asuntos de la Mujer dentro de la ASACR no se concentre en curas superficiales sobre la discriminación de género sino que se concentre en sus causas más profundas. El punto focal de género trabajaría en coordinación con el Grupo de interés sobre políticas de género para abordar los problemas fundamentales que actualmente impiden que las mujeres sudasiáticas puedan entrar en la esfera política. Como parte de estas medidas la ASACR también necesitaría impulsar un diálogo más visible y frecuente con las personalidades de los gobiernos de sus estados miembros. En la actualidad, la naturaleza competitiva y los grupos elitistas en los partidos políticos de Sudasia representan una barrera seria para que las mujeres puedan ingresar a la política. Los representantes de los partidos políticos necesitan ser parte de cualquier campaña para el cambio que realice la ASACR para que puedan convertirse en mentores activos de las mujeres sudasiáticas que deseen entrar en la política.

Además, donde tales medidas no se hayan aplicado todavía, se necesitaría restablecer las discusiones sobre la acción afirmativa y las cuotas para los cargos públicos, así como el proceso de presentación de candidatas a nivel local y nacional. Por supuesto, como se mencionó anteriormente en los casos de Bangladesh y Pakistán, las cuotas no pueden ser la única solución para la falta de representación política de las mujeres en los consejos, ministerios y parlamentos. La mera reserva de escaños no lleva necesariamente al empoderamiento. Pero la implementación de cuotas y de legislación sobre acción afirmativa crea la base sobre la cual se pueden ejecutar otras medidas de promoción para la participación política de las mujeres (Das 2008).

También es crucial que las cuotas se apliquen a todos los niveles de la formulación de políticas, porque tanto en las áreas rurales como en los parlamentos nacionales en Sudasia las mujeres carecen de empoderamiento político. En las comunidades pequeñas y rurales se podría dar más responsabilidad a las mujeres en el manejo de los recursos relacionados a la tierra, agua y bosques para mejorar su independencia financiera (Omvedt 2005). Sin embargo, tanto la ASACR como sus estados miembros deben reconocer que las cuotas son solamente el primer paso hacia el empoderamiento político de las mujeres y que es necesario



combinarlas con proyectos de largo plazo para el desarrollo de capacidades y de habilidades, a todo nivel del estado y en las áreas rurales y urbanas.

Por lo tanto la ASACR debería también asesorar a los gobiernos de sus estados miembros sobre la creación de organismos legislativos más inclusivos una vez que las cuotas hayan sido implementadas. A las mujeres que son elegidas para cargos públicos frecuentemente se les asigna áreas de baja importancia o que son vistas como apropiadas para las mujeres, como los comités sobre asuntos culturales o familiares. Sin duda estas actividades son importantes y necesitan fortalecerse, pero el hacerlas “solo para mujeres” llevaría a la formación de instituciones exclusivamente de mujeres, mientras otras áreas continuarían siendo el dominio de los hombres.

La ASACR y el Grupo de interés sobre políticas de género (conjuntamente con la posible Oficina de Asuntos de la Mujer) también deberían impulsar la cooperación con grupos de mujeres parlamentarias de los estados miembros de la ASACR, y ver la posibilidad de formar un comité directivo de mujeres parlamentarias. Las mujeres parlamentarias de la ASACR se han reunido previamente en el “Comité de mujeres de la asociación de presidentas del parlamento y parlamentarias de la ASACR”, pero el comité directivo no ha sido completamente formulado por la ASACR, ni mencionado como una de sus iniciativas de género. La experiencia en otras regiones, como con el comité directivo regional de mujeres parlamentarias de la comunidad de desarrollo del África Austral, ha demostrado que estos mecanismos pueden jugar un rol importante en el fortalecimiento del movimiento para la representación política de las mujeres (SARSWP 2013). Las mujeres parlamentarias de los diferentes estados miembros de la ASACR que comparten sus mejores prácticas sobre el empoderamiento político de las mujeres, podrían formar una red importante como contraparte a las redes masculinas que existen actualmente en los partidos políticos de Sudasia. Estas iniciativas ya se han llevado a cabo a nivel bilateral en la región de la ASACR, por ejemplo entre Pakistán y Afganistán.

La SGIB en su calidad de principal plataforma de datos sobre los asuntos de género de la ASACR debería tener un mejor manejo, así como un mecanismo de supervisión completamente definido para seguir el progreso del proyecto. La base de datos también debería ser más visible y accesible a sus usuarios para crear un sistema de información más centralizado y confiable sobre la desigualdad de género en la región.

Asimismo, el desarrollo de capacidades mediante el acceso a niveles altos de capacitación en educación y liderazgo para las mujeres provenientes de las áreas rurales y urbanas, es un elemento crucial para informar a las mujeres sobre la importancia y los beneficios potenciales de su involucramiento político. En vista de la limitada capacidad de la ASACR para trabajar en el campo dichos procesos necesitarían implementarse mediante las organizaciones de la sociedad civil y las redes de ONG en los estados miembros de la organización (Ahmed y Bhatnagar 2008). El Grupo de interés sobre políticas de género de la ASACR y los otros departamentos vinculados a los temas de la mujer deberían ejecutar sus políticas con el apoyo de los grupos interesados de la sociedad civil, ya que a la larga ellos serán quienes supervisarán y evaluarán las consecuencias de estas políticas en el campo.

Otra avenida de acción importante que acaba de surgir, pero que ha sido perfeccionada por varias ONG y grupos interesados de la sociedad civil, son las redes sociales. Las campañas que promueva la sociedad civil en Facebook, YouTube y Twitter tendrán la capacidad de abarcar a un mayor público que los métodos tradicionales y la ASACR podría usar este potencial para aumentar la visibilidad de sus iniciativas relativas al género.

Sin embargo, para combatir realmente las causas básicas de la falta de involucramiento político de las mujeres en sus estados miembros, la ASACR necesita fomentar la toma de conciencia sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres entre la población. Esto conlleva un combate a los estereotipos y a las estructuras patriarcales, así como a la violencia y al acoso persistentes que muchas mujeres sudasiáticas enfrentan diariamente, especialmente si

no se comportan de acuerdo a los roles tradicionales de sus sociedades. Para lograr esto la ASACR deberá ayudar a los gobiernos nacionales y a la sociedad civil a cambiar los currículos educativos en todos los niveles, para no solamente descartar el material que fomenta los estereotipos de género, sino también para incluir material que contenga perspectivas de género diversas (Das 2014). Esto es muy importante para aumentar la concienciación entre los niños y los jóvenes. A menudo la educación sobre el empoderamiento de la mujer solamente se dirige a las mujeres, pero los hombres también necesitan entender su importancia.

Finalmente, la ASACR debería apoyar —o mejor aún, liderar— una campaña para dar fin a la violencia de género en Sudasia, como se anunciara en el Plan de acción del Grupo de interés sobre políticas de género. Dicha campaña deberá apuntar a la violencia y al acoso que se comete contra las mujeres en todos los niveles de la sociedad y poner especial énfasis en terminar con la violencia contra las mujeres que se atreven a expresar sus opiniones políticas. Los hombres miembros de partidos políticos que han acosado a sus colegas o rivales en los consejos o parlamentos deberían ser amonestados y sancionados (True et al. 2014). El silencio continuo en varios de los países de la ASACR respecto a tal comportamiento, continúa perpetuando la noción de que no hay lugar para la mujer en la esfera política.

Conclusión

A pesar de que la ASEAN ha dado pasos importantes para establecer y administrar instituciones sobre el tema de género; que ha adoptado políticas e instrumentos legales sobre el género; y que ha realizado actividades regionales para promover el empoderamiento político de las mujeres, los resultados no han sido equivalentes al esfuerzo ni han tenido el mismo alcance. Una deficiencia grave de la ASEAN es la debilidad de sus instituciones de género que carecen de las herramientas legales y de los recursos financieros suficientes para hacer cumplir la normativa en contra de la voluntad de los estados miembros de la ASEAN. De igual manera, la ASEAN no tiene un mecanismo regional eficaz para supervisar y evaluar eficientemente los esfuerzos nacionales para promover la participación política de las mujeres. Por último, la evidente falta de incorporación de las perspectivas de género entre los tres pilares de la ASEAN resulta en que los temas de género se manejen principalmente como asuntos económicos y sociales, en vez de asuntos políticos.

Por lo antes mencionado, la ASEAN se beneficiaría si consolidara y fortaleciera sus procesos de toma de decisiones, de implementación de procesos, y sus mecanismos de supervisión y de evaluación, principalmente la ACWC y la WAIPA, para promover la igualdad de género a nivel general y, en particular, el empoderamiento de las mujeres en la política. En un futuro próximo, la ASEAN podría llevar a cabo importantes acciones, como: el desarrollo de capacidades sensibles al género; un mayor intercambio de información a nivel regional; un plan de acción regional específico al empoderamiento político de las mujeres; medidas sobre cuotas de género regionales; mejorar las redes informales y el acceso remoto entre las mujeres dedicadas a la política; y luchar contra los prejuicios negativos relativos al liderazgo de las mujeres.

No hay duda de que los estados miembros de la ASACR tienen todavía un largo camino para asegurar la igualdad de género y una adecuada participación política de las mujeres, aunque por lo que se refiere al desarrollo socioeconómico y humano, la región entera se beneficiaría en alcanzar ambos. La ASACR en su calidad de organización regional tiene una capacidad limitada para la implementación de políticas, ya que siempre estuvo destinada a ser un organismo para fortalecer la cooperación entre sus estados miembros. No obstante, la ASACR podría y debería jugar un rol importante en la promoción de la participación política de la mujer a todo nivel en Sudasia. Sin embargo, esto solamente se puede lograr mediante el mejoramiento de la coherencia y de la sostenibilidad a largo plazo de sus grupos y proyectos,



lo que a su vez depende en gran medida de la voluntad política de sus estados miembros. Queda por ver si el Grupo de interés sobre políticas de género y la SGIB producirán resultados importantes. La participación continua de socios internacionales como ONU Mujeres será crucial para asegurar una planificación y supervisión eficientes.

Referencias

- Ahmed, Z. S. y Bhatnagar, S., “SAARC and interstate conflict in South Asia: Prospects and challenges for regionalism” [La ASACR y el conflicto entre los estados en Sudasia: expectativas y desafíos para el regionalismo], *Pakistan Horizon*, 61 (2008).
- ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (AIPA) [Asamblea interparlamentaria de la ASEAN (AIPA)], Estructura organizacional, [s.f.], <<http://www.aipasecretariat.org/about-us/organizational-structure/>>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2017.
- Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD), *An ASEAN Handbook for Women’s Rights Activists* [Guía de la ASEAN para activistas de los derechos de las mujeres], 7 de diciembre de 2013, <<http://apwld.org/asean-handbook>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- Association of South East Asian Nations (ASEAN) [Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)], *The Bangkok Declaration* [La declaración de Bangkok], Tailandia, 8 de agosto de 1967, <<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/bangdec.pdf>>.
- _____, *1976 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* [Tratado de Amistad y Cooperación en Asia Sudoriental]. Bali, Indonesia, 24 de febrero de 1976, <<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/1976Treaty%20.pdf>>.
- _____, *Declaration of the Advancement of Women in the ASEAN Region* [Declaración sobre el progreso de las mujeres en la región de la ASEAN]. Bangkok, 5 de julio de 1988, <https://asean.org/?static_post=declaration-of-the-advancement-of-women-in-the-asean-region-bangkok-thailand-5-july-1988>.
- _____, *Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region* [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres de la región de la ASEAN], adoptada en la 37a. Reunión ministerial de la ASEAN, 30 de junio de 2004.
- _____, *Vientiane Action Programme* [Programa de acción de Vientiane], Vientiane, Laos, 29 de noviembre de 2005a, <<http://www.asean.org/storage/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>>.
- _____, “ASEAN Community Vision, 2025” [La visión de la Comunidad de la ASEAN], 27a Cumbre de la ASEAN, Kuala Lumpur, Malasia, noviembre de 2015, <<http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/ASEAN-Community-Vision-2025.pdf>>.
- _____, *Third Report on the Advancement of Women in ASEAN: Gender Dimensions of Globalisation and Regional Integration* [Tercer informe sobre el desarrollo de las mujeres en la ASEAN: Aspectos de género en la globalización y la integración regional] (Yakarta, Indonesia: Secretaría de la ASEAN, 2007), <<http://asean.org/wp-content/>>

uploads/images/2012/Social_cultural/ACW/publications/
Third%20Report%20on%20the%20Advancement%20of%20Women%20in%20ASEAN.pdf
>.

_____, The ASEAN Charter [La Carta de la ASEAN] (Yakarta, Indonesia: Secretaría de la ASEAN, 2008), <<http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>>.

_____, ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint, 2009–2015 [Programa básico de la Comunidad sociocultural de la ASEAN, 2009-2015] (Yakarta, Indonesia: Secretaría de la ASEAN, 2009), <http://astnet.asean.org/docs/ASEAN_Socio-Cultural_Community_Blueprint.pdf>.

_____, ASEAN Committee on Women (ACW) Work Plan, 2011–2015 [Comité de Mujeres de la ASEAN (ACW), Plan de trabajo 2011-2015] (Yakarta, Indonesia: Secretaría de la ASEAN, 2012a), <<http://www.asean.org/storage/images/2012/publications/ACW%20Work%20Plan%202011-2015.pdf>>.

_____, “The ACWC Work Plan, 2012–2016” [El plan de trabajo de la ACWC, 2012-2016], julio de 2012b, <<https://acwc.asean.org/about/the-acwc-work-plan-2012-2016>>.

_____, Hanoi Plan of Action (1999–2004) [Plan de acción de Hanoi 1999-2004], 19 de junio de 2012c, <http://asean.org/?static_post=hanoi-plan-of-action>.

_____, The 13th ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children [La 13a. Comisión de la ASEAN sobre la promoción y la protección de los derechos de las mujeres y de los niños/as], octubre de 2016a, <<http://asean.org/the-13th-asean-commission-on-the-promotion-and-protection-of-the-rights-of-women-and-children-acwc-meeting>>.

_____, ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025 [Programa básico de la Comunidad sociocultural de la ASEAN 2025] (Yakarta, Indonesia: Secretaría de la ASEAN, 2016b), <<http://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/8.-March-2016-ASCC-Blueprint-2025.pdf>>.

_____, “ASEAN Women unite to promote women’s leadership” [Las mujeres de la ASEAN se unen para promover el liderazgo de las mujeres], Comunicado de prensa, 11 de octubre de 2016c, <<http://asean.org/asean-women-unite-to-promote-womens-leadership>>.

Das, S., “Women and empowerment: Predicament of affirmative action” [Mujeres y empoderamiento: el dilema de la acción afirmativa], *Indian Journal of Political Science*, 68 (2008).

Das, V. P., *Educating for Public Leadership* [Educación para el liderazgo público] (Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre For Scholars, Women in Public Service Project, 2014).

Davies, M., “Women and development, not gender and politics: Explaining ASEAN’s failure to engage with the women, peace and security agenda” [Mujeres y desarrollo, pero no género y política: Explicación del fracaso de la ASEAN para identificarse con la agenda de mujeres, paz y seguridad], *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 38/1 (2016), págs. 106–27.

- Davies, S. E., Nackers, K. y Teitt, S., “Women, peace and security as an ASEAN priority” [Mujeres, paz y seguridad una prioridad para la ASEAN], *Australian Journal of International Affairs*, 68/3 (2014), págs. 333–355.
- Gutierrez, N., “In ASEAN, women empowerment low on priority list” [En la ASEAN el empoderamiento de las mujeres tiene poca importancia], *Rappler*, 8 de marzo de 2015b, <<http://www.rappler.com/world/specials/southeast-asia/85777-acwc-asean-women>>
- _____, “ASEAN countries slow in funding women empowerment” [Los países de la ASEAN tardan en financiar el empoderamiento de las mujeres], *Rappler*, 6 de marzo de 2015a, <<https://go.rappler.com/world/specials/southeast-asia/85775-women-asean-acwc>>.
- Inter-Parliamentary Union, “Women in national parliaments, as of 1 September 2017” [Las mujeres en los parlamentos nacionales al 1o. de septiembre de 2017], <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.
- Jiali, M., “SAARC: Achievements and challenges” [La ASACR: logros y desafíos], *Policy Perspectives*, 9 (2012).
- Kelkar, G., “Development effectiveness through gender mainstreaming: Gender equality and poverty reduction in South Asia” [Eficacia en el desarrollo mediante la incorporación de las políticas de género: la igualdad de género y la reducción de la pobreza en Sudasia], *Economic and Political Weekly*, 40/44–45 (29 de octubre de 2005), <<http://www.epw.in/journal/2005/44-45/review-womens-studies-review-issues-specials/development-effectiveness-through>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- Khanna, M., “Political participation of women in India” [La participación política de las mujeres en la India], *Indian Journal of Political Science*, 70 (2009).
- Manchanda, R., *Women in Politics in South Asia: A Case for Quotas?* [Las mujeres en la política de Sudasia: ¿Un argumento para las cuotas?] (Washington, DC: Woodrow Wilson International Centre For Scholars, Women in Public Service Project, 2014).
- Naciones Unidas Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UNESCAP), *Achieving the Sustainable Development Goals in South Asia: Key Policy Priorities and Implementation Challenges* [El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Sudasia: políticas prioritarias y los desafíos de su implementación] (Bangkok: UNESCAP, 2015).
- Omvedt, G., “Women in Governance in South Asia” [Las mujeres en la gobernanza en Sudasia], *Economic and Political Weekly*, 40/44–45 (29 de octubre del 2005), <<http://www.epw.in/journal/2005/44-45/review-womens-studies-review-issues-specials/women-governance-south-asia.html>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- ONU Mujeres South Asia Sub Regional Office (SASRO) y ASACR, *Programme Evaluation of the SAARC Gender InfoBase* [Evaluación del programa InfoBase de género de la ASACR] (Nueva Delhi: ONU Mujeres: 2012), <<http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/3/programme-evaluation-saarc-gender-infobase>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

- Panday, P. K., “Representation without participation: Quotas for women in Bangladesh” [Representación sin participación: cuotas para las mujeres en Bangladesh], *International Political Science Review*, 29 (2009).
- Pisano, A., “Towards an ASEAN Human Rights Mechanism: the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children” [Hacia un mecanismo de derechos humanos de la ASEAN: la Comisión de la ASEAN para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y las niñas/os], *International Journal of Human Rights*, 20/3 (2016), págs. 321–42.
- Rai, P., “Electoral participation of women in India: Key determinants and barriers” [La participación electoral de las mujeres en la India: factores determinantes y obstáculos], *Economic and Political Weekly*, 46/3 (15 de enero de 2011), <<http://www.epw.in/journal/2011/03/special-articles/electoral-participation-women-india-key-determinants-and-barriers>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- Sahasrabudde, U., “SAARC and ASEAN: A comparative study” [La ASACR y la ASEAN: un estudio comparativo], *Pakistan Horizon*, 63 (2010).
- Shifau, H., “SAARC: Building bridges beyond” [La ASACR: construyendo puentes más allá], *Policy Perspectives*, 9 (2012).
- South Asian Regional Secretariat for Women Parliamentarians (SARSWP), “Regional Mechanisms for Women’s Political Participation in South Asia: Problems and Perspectives” [Mecanismos regionales para la participación política de las mujeres en Sudasia: problemas y perspectivas], SARSWP Resumen técnico No. 3, 2013, <<http://eldis.org/vfile/upload/1/document/1403/Regional%20Mechanism.pdf>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- Syahirah SS, S., Hamid, B. A. y Ramli, R., “The women parliamentarians of the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly (WAIPA): initiatives and challenges” [Las mujeres parlamentarias de la Asamblea interparlamentaria de la ASEAN (WAIPA): iniciativas y desafíos] Documento presentado en la Conferencia sobre análisis de temas de la mujer de Asia Sudoriental, Manila, julio de 2015, <https://www.researchgate.net/publication/280612433_THE_WOMEN_PARLIAMENTARIANS_OF_THE_ASEAN_INTER-PARLIAMENTARY_ASSEMBLY_WAIPA_INITIATIVES_AND_CHALLENGES>.
- Trabelsi M., Entrevista al Secretario General de la ASACR Arjun Bahadur Thapa por Uday Nagaraju, iKnowPolitics, 2015, <<http://iknowpolitics.org/en/learn/interviews/arjun-bahadur-thapa>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- True, J., Niner, S., Parashar, S. y George, N., “Women’s Political Participation in Asia and the Pacific” [Participación política de las mujeres en Asia y el Pacífico], (Social Science Research Council Conflict Prevention and Peace Forum, 2012), <<http://artsonline.monash.edu.au/thebordercrossingobservatory/files/2013/02/UNDPA-Women%E2%80%99s-Political-Participation-in-Asia-and-the-Pacific.pdf>>.
- Tuladhar, I., “SAARC: A Step Forward: Women’s Inclusive Political Participation” [La ASACR: Un paso adelante: la participación política inclusiva de las mujeres], en R. Cordenillo y K. Gardes (eds), *Inclusive Political Participation and Representation: The Role of Regional Organizations* [Participación y representación política inclusiva: el rol de las organizaciones internacionales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013), <<https://>



www.idea.int/publications/catalogue/inclusive-political-participation-and-representation-role-regional>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

Verzora, E. L., Presidenta, Comité de la Mujer de la ASEAN, “Situation of women in the ASEAN: Issues and initiatives” [Situación de las mujeres en la ASEAN: problemas e iniciativas], Presentación, [s.f.], <<http://www.ched.gov.ph/wp-content/uploads/2016/01/Situation-of-Women-in-the-ASEAN-Hon.-Emmeline-Verzosa-4HESGI-1-27-AM.pdf>>.

Wickramasinghe, M. y Kodikara, C., “Representation in Politics: Women and Gender in the Sri Lankan Republic” [Representación política: las mujeres y el género en la República de Sri Lanka], en A. Welikala (ed.), *The Sri Lankan Republic at 40: Reflections on Constitutional History, Theory, and Practice* [La República de Sri Lanka a los 40 años: reflexiones de la historia constitucional, teoría y práctica] (Colombo, Sri Lanka: Centre for Policy Alternatives, 2015), disponible en <<http://republicat40.org/>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

Entrevistas

Representante de Friedrich Naumann Foundation for Freedom, Oficina en Filipinas, entrevista de la autora por Whatsapp, marzo de 2017.

Representante de SILAKA, entrevista de la autora por Skype, marzo de 2017.

Representante de PNUD Camboya, entrevista de la autora en Phnom Penh, marzo de 2017.

Representante de ONU Mujeres Nepal, entrevista de la autora por Skype, marzo de 2017.

Representante de ONU Mujeres Vietnam, entrevista de la autora en Hanoi, marzo de 2017.

Representante de la Liga de Mujeres de Burma, comunicación con la autora por correo electrónico, marzo de 2017.

Representante de Oxfam Vietnam, entrevista de la autora en Hanoi, marzo de 2017.

Activista por los derechos de las mujeres en Yakarta, entrevista de la autora por Skype, abril del 2017.

4.2. El rol del Foro de las Islas del Pacífico en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres



Lorraine Kershaw y Seema Naidu

Introducción

Generalmente se define a las Islas del Pacífico como la región con los índices mundiales más bajos de representación femenina en sus instituciones políticas. Sin embargo, últimamente ha habido avances importantes. En enero del 2016 Hilda Heine fue elegida Presidenta de las Islas Marshall, convirtiéndose en la primera mujer jefa de gobierno de un país de las Islas del Pacífico. Asimismo, en marzo del 2016 Fiame Naomi Mata'afa se convirtió en la primera mujer Viceprimera ministra de Samoa. A finales del 2014 Dame Meg Taylor de Papúa, Nueva Guinea fue seleccionada por los líderes del Foro de las Islas del Pacífico (PIF) —la comunidad política de 16 estados independientes y autónomos en la región de las Islas del Pacífico— como su Secretaria General, convirtiéndose así la primera mujer nombrada para este cargo.

Estos casos individuales pueden ser vistos en el contexto de un mayor compromiso de los líderes políticos de la región con el tema de la igualdad de género a nivel general y, en particular, con la participación de las mujeres en las instituciones políticas. Tal vez la manifestación más importante de este compromiso fue la Declaración sobre la igualdad de género de los líderes del Pacífico (PLGED 2012), adoptada por los líderes del PIF en el 2012. Con la PLGED los líderes reconocieron que “una mejora en la igualdad de género será una contribución muy importante para la creación de un Pacífico próspero, estable y seguro para las generaciones presentes y futuras”, y expresaron su “determinación y compromiso renovado en esforzarse para elevar el estatus de las mujeres en el Pacífico y empoderarlas para que participen activamente en la vida económica, política y social”.

Este capítulo analiza el trabajo del PIF como una institución política regional para apoyar la promoción de la igualdad de género, y cómo el activismo y la acción regional en apoyo de la igualdad de género pueden ser influenciadas por el Sistema para el Regionalismo del Pacífico, que fue ratificado por los líderes del PIF en el año 2014 como un nuevo enfoque

para estimular el regionalismo. El Sistema pone énfasis en la inclusividad y la transparencia para determinar las necesidades regionales, con una novedad importante ya que cualquier persona en el Pacífico puede presentar propuestas para la acción regional. Durante su primer año de existencia varias propuestas solicitaron que la acción regional tenga un rol más activo en la promoción de los derechos humanos, especialmente en la igualdad de género.

El Foro de las Islas del Pacífico

Los miembros del Foro de las Islas del Pacífico son: Australia, las Islas Cook, los Estados Federados de Micronesia, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelandia, Niue, Palau, Papúa Nueva Guinea, las Islas Marshall, Samoa, las Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

Los Observadores del Foro son: Wallis y Futuna; la Commonwealth [Comunidad Británica de Naciones]; las Naciones Unidas; el Banco Asiático de Desarrollo; la Comisión Pesquera del Pacífico Occidental y Central; el Banco Mundial; el Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico; Samoa Americana; Guam; y la Mancomunidad de las Marianas Septentrionales. La República Democrática de Timor Oriental (Timor Leste) está reconocida como Observadora especial desde el 2002.

<http://www.forumsec.org>

Desigualdad de género en el Pacífico: un vistazo regional

Varios actores, especialmente las organizaciones internacionales y regionales, así como ONG nacionales y regionales, han propagado activamente la concienciación sobre la desigualdad de género en el Pacífico y, mediante su activismo y la asistencia técnica brindada, han logrado que se aprueben reformas importantes a nivel nacional. Este capítulo no pretende nombrar los esfuerzos de todos los actores de la región, más bien se concentra en la contribución del PIF, como institución política regional, en la expansión de esfuerzos para la promoción de la igualdad de género en el Pacífico.

El PIF comprende una región geográficamente extensa y política, económica y socialmente diversa. A pesar de la gran diversidad entre sus países miembros existen importantes aspectos en común en las experiencias de desigualdad de género entre las mujeres, por ejemplo, su alta vulnerabilidad a la violencia familiar y sexual, así como su exclusión sistemática de la esfera económica y política. Cabe mencionar que estas experiencias existen en una región donde la mayoría de los países ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) —con la excepción de Palau, que la firmó el 20 de septiembre del 2011 pero no la ratificó, y el Reino de Tonga que no firmó la CEDAW— y donde casi todos los países tienen una carta de derechos en sus constituciones con disposiciones que prohíben la discriminación en base al sexo.

Entre los años 2010 y 2015 la PIF compiló datos sobre las experiencias y el progreso de sus miembros para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Informe regional de seguimiento de los ODM en el Pacífico del 2015 (PIFS 2015) brinda un resumen de los diferentes aspectos de la igualdad de género en los países isleños del PIF (es decir todos los miembros del Foro a excepción de Australia y Nueva Zelandia).

Por ejemplo, el informe indica que: (a) la mayoría de los países isleños ha logrado la paridad de género (meta 3A del ODM3) en la educación primaria y secundaria, con la excepción de Kiribati, Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón; (b) hay más hombres que mujeres en empleos remunerados fuera del sector de agricultura; (c) estudios de referencia en

Fiji, Kiribati, Papúa Nueva Guinea, las Islas Salomón y Vanuatu indican que más del 60 por ciento de las mujeres han sufrido violencia física y sexual; pero (d) el aumento en la participación de las mujeres jóvenes en la educación superior no ha resultado en mejores oportunidades de empleo. El informe señala que esto último se debe a los “obstáculos de género en los mercados laborales, estereotipos de género sobre los trabajos apropiados para las mujeres y expectativas tradicionales sobre el trabajo no remunerado de las mujeres en la esfera familiar y de cuidados”. Un aspecto positivo es la evidencia del aumento de representación de las mujeres en posiciones a niveles medio y superior en el sector de servicios públicos de varios países.

Representación de las mujeres en el parlamento

Según la Unión Interparlamentaria (UIP), el promedio mundial de la representación femenina entre miembros electos a los parlamentos es de 22,8 por ciento (IPU 2017). Sin embargo, en la región del Pacífico la proporción de mujeres en la cámara baja es de 13,5 por ciento. Si se excluyera a Australia y Nueva Zelanda el porcentaje bajaría al 6,2 por ciento, teniendo en cuenta las últimas elecciones en Samoa. Como lo indica el Informe regional de seguimiento de los ODM en el Pacífico de la Secretaría del PIF del 2015: “La representación de las mujeres en los parlamentos del Pacífico es más baja que en cualquier otra región en el mundo. Actualmente los Estados Federados de Micronesia (FSM), Palau y Vanuatu no tienen a ninguna mujer en sus parlamentos nacionales, y los FSM continúan siendo uno de los tres países en el mundo que nunca han elegido a una mujer” (PIFS 2015: 24). Este bajo nivel de representación se debe a varios factores. Como Elise Huffer (2006) señala en un estudio encargado por la Secretaría del PIF:

En la región hay una idea generalizada de que las mujeres tienen iguales oportunidades de lanzarse de candidatas para una elección y de participar en la toma de decisiones ya que están protegidas constitucionalmente contra la discriminación, pero en la realidad no es así. Existen factores institucionales como el acceso desigual a la tierra y a los títulos de propiedad, así como leyes anticuadas que mantienen la discriminación contra las mujeres. Asimismo, los sistemas nacionales gubernamentales diseñados para la promoción de las mujeres en todas las esferas de la vida pública continúan siendo débiles en la mayoría de los FIC.

Huffer identifica otros factores que obstaculizan la participación política de las mujeres, como: el predominio de una cultura “conservadora y patriarcal que refleja una herencia colonial y misionera, así como una renuencia a cambiar el *statu quo* que favorece a los hombres política y administrativamente”; el acceso limitado de las mujeres a las oportunidades económicas, “que impacta directamente su capacidad de participar en la política”; y “la naturaleza cerrada, de dominación masculina y frecuentemente hostil de la política en la región”. Estas observaciones han sido corroboradas por una amplia variedad de estudios realizados por varios actores de la región.

Los Informes regionales de seguimiento de los ODM en el Pacífico destacan constantemente el problema principal que enfrentan las mujeres en posiciones de toma de decisiones a lo largo de la región: que la idea tradicional de que el liderazgo es para los hombres todavía tiene influencia en el electorado. Este es un argumento de peso para la introducción de medidas especiales temporales, —como escaños reservados para las mujeres en los parlamentos, gobiernos locales y otros organismos de toma de decisiones —así como en instituciones regionales intergubernamentales.



El surgimiento de la igualdad de género como prioridad del Foro

La PLGED se adoptó en la reunión de la PIF auspiciada por el Gobierno de las Islas Cook en el 2012. En la misma reunión en que los líderes adoptaron la Declaración, Australia anunció su Iniciativa para la igualdad de género en el Pacífico y su contribución de AUD\$320 millones en un plazo de 10 años, para apoyar a los países isleños del Foro en la implementación de los objetivos estipulados en la Declaración.

Un análisis de los anuncios al más alto nivel de la PIF —llamados generalmente Comunicados oficiales (que describen los resultados de las reuniones de los líderes de la PIF) o Declaraciones (que se publican en ediciones especiales)— a lo largo de su historia desde 1971, indican que la igualdad de género surgió lentamente como una prioridad política regional. El ímpetu se ha generado realmente en los últimos años. Una revisión rápida de las referencias a “mujeres”, “niñas” o “género” en los comunicados oficiales de los líderes indica que:

- La primera vez que los líderes consideraron una propuesta específica sobre las mujeres fue en 1989. En dicha ocasión los líderes del Foro aprobaron una propuesta de Australia para realizar un seminario regional sobre la CEDAW.
- La siguiente vez que los líderes del Foro se refirieron a las mujeres fue en el párrafo 13 del Comunicado oficial de 1993, en el contexto de una discusión sobre sostenibilidad, que precedió a la Conferencia Internacional de El Cairo sobre población y desarrollo. Los líderes señalaron que “los programas de población deben ser abordados en un contexto más amplio dentro de los temas de desarrollo, tales como índices de crecimiento económico, buena salud y el mejoramiento del estatus social y económico de las mujeres”.
- La Declaración de Biketawa, adoptada por los líderes del Foro en el 2000, enumeró varios principios para la promoción de la seguridad y la prevención de conflictos, y propuso varias acciones mediante las cuales el Foro podría hacer frente a crisis regionales. Los líderes declararon su compromiso con varios principios o valores, entre ellos “la creencia en la libertad individual bajo la ley, en la igualdad de derechos para todos los ciudadanos sin importar su género, raza, color, credo o creencia política, y en el derecho individual inalienable de participar mediante un proceso político, libre y democrático en los destinos de la sociedad en la cual él o ella vivan”.
- La Declaración de Waiheke sobre crecimiento económico sostenible, adoptada por los líderes en el 2011, hizo un llamado para incrementar las oportunidades de participación de las mujeres en el mercado de trabajo formal y como emprendedoras.

Luego de estas referencias iniciales, y en gran parte secundarias, sobre mujeres y género, y con anterioridad a la adopción del PLGED en el 2012, las discusiones relativas a las mujeres por los líderes del Foro se concentraron principalmente en tres áreas: la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas; la prevalencia de la violencia familiar contra las mujeres; y, recientemente, el empoderamiento económico de las mujeres en la región. Dos de estos temas se identificaron como problemas importantes luego de un análisis del Foro realizado en el 2003 por un “grupo de personas eminentes”, solicitado por la presidenta del Foro Helen Clark, la entonces Primera ministra de Nueva Zelanda.

El análisis determinó que en la región existe la impresión de que las instituciones y los procesos del Pacífico no son tan sensibles al género como deberían ser. En el contexto de una recomendación general de que el Foro debería tener un mayor “enfoque en la gente”, el grupo de personas eminentes recomendó específicamente que el Foro: “aborde la poca

participación de las mujeres a todos los niveles de los procesos de toma de decisiones y estructuras, así como la reducción y eliminación de la violencia familiar, y el mejoramiento del estatus de alfabetismo y de salud de las mujeres” (PIFS 2004).

Los líderes del Foro aceptaron esta recomendación en el 2004, así como de un conjunto de varias recomendaciones relativas a la estructura y conformación del Foro, sus métodos de toma de decisiones y su enfoque en las normas. Un resultado importante del análisis fue la aprobación del Plan del Pacífico para el fortalecimiento de la cooperación e integración regional (Secretaría del PIF 2005), como una estrategia regional para lograr los cuatro grandes objetivos de crecimiento económico, desarrollo sostenible, buena gobernanza y seguridad para la región.

El Plan del Pacífico estableció la “igualdad de género mejorada” como un objetivo estratégico transversal. Además, se identificó el aumento de la participación de las mujeres “en los procesos de toma de decisiones e instituciones, y en particular en los procesos parlamentarios”, como una prioridad regional, bajo el pilar de buena gobernanza. El entonces Secretario general de la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, Greg Urwin, que supervisó la formulación e implementación inicial del Plan del Pacífico, indicó que: “Existe una necesidad real de un enfoque más coordinado y estratégico para hacer frente a la grave falta de representación de las mujeres en todos los parlamentos de los países isleños del Pacífico. Esto no es solo un asunto de derechos de la mujer. Un mayor equilibrio entre los sexos en los procesos de toma de decisiones va de la mano con una buena gobernanza ya que asegura la consideración de perspectivas variadas y dirige la atención hacia problemas que de otra manera pueden ser pasados por alto” (Secretaría del PIF 2006).

Los líderes del Foro dieron mayor importancia a este tema en su comunicado oficial del año 2011 cuando destacaron específicamente “la importancia de la igualdad de género y acordaron intensificar esfuerzos para promover un rol igualitario para las mujeres en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles, y continuar abogando por el liderazgo de las mujeres y el empoderamiento de las mujeres en posiciones de liderazgo” (párrafo 27). Los líderes también se “comprometieron a incrementar la representación de las mujeres en el poder legislativo”. Sin embargo, no se especificó una manera concreta de fiscalizar el cumplimiento de este compromiso.

El tema de la violencia sexual y de género que se mencionó por primera vez en el comunicado oficial de los líderes del Foro en el 2009, en el cual se “reconoc(ió) la prevalencia de la violencia sexual y de género en el Pacífico y el riesgo que representa para la seguridad humana y como un factor potencial de desestabilización para las comunidades y sociedades por igual... [y se comprometieron] a erradicar la violencia sexual y de género y a asegurar que todos los individuos tengan igual protección bajo la ley e igualdad de acceso a la justicia” (párrafo 64).

Los líderes del Foro aprobaron luego el establecimiento de un Grupo de referencia del Foro sobre violencia sexual y de género como un mecanismo para permitir el intercambio de información y apoyo mutuo en la formulación de respuestas de nivel nacional para la violencia sexual y de género, especialmente de reformas legislativas y políticas. Compuesto por representantes de los países miembros, sociedad civil y organizaciones regionales e internacionales, el Grupo de referencia ha realizado visitas a los países miembros del Foro para reunirse con la mayor cantidad posible de grupos interesados y determinar el progreso obtenido en la erradicación de la violencia sexual y de género, y en el mejoramiento del acceso a la protección legal de las personas.

Una iniciativa regional para promover una mayor fiscalización de las instituciones de seguridad nacional culminó con la formulación de los Principios de gobernanza para el sector de seguridad, que fueron aprobados por los líderes del Foro en su comunicado oficial del 2014 (párrafo 24). Estos principios reconocieron que “Los servicios de seguridad deben reconocer y ser sensibles a las diferencias en las necesidades de seguridad de hombres y

mujeres mediante la promoción de la igualdad de género y la protección de los sectores vulnerables de la comunidad”. Asimismo, el tema de mujeres, paz y seguridad tomó relevancia en el Foro en el año 2012, mediante la adopción del Plan de acción regional sobre mujeres, paz y seguridad por parte del Consejo de seguridad regional del Foro. Dicho plan estipuló un marco a nivel regional para guiar las acciones nacionales en la promoción de la toma de decisiones por parte de las mujeres y su participación en la prevención de conflictos y actividades de construcción de paz. Se formó un grupo de referencia interagencial, en base a miembros, para brindar asistencia técnica y supervisar el progreso en esta área. Una vez que el grupo de referencia realizó su análisis del Plan de acción regional sobre mujeres, paz y seguridad, el grupo se disolvió y el plan de acción ya no está en vigor. Las recomendaciones producto del análisis guiarán la próxima etapa de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

No hay ningún comité o reunión permanente que se concentre específicamente en los temas de la igualdad de género en el sistema de toma de decisiones del Foro. Por lo tanto, la consideración de los temas de igualdad de género se procesa a través de otras comisiones o reuniones temáticas del Foro, como por ejemplo el Comité de seguridad regional, la reunión de ministros de discapacidad, o la reunión de ministros de educación. Desde el año 2012 la reunión de ministros de economía ha analizado anualmente el progreso de los planes de acción regionales para mejorar el empoderamiento económico de las mujeres en toda la región.

Cuadro 4.1 Representación de género en los comités y organismos de toma de decisiones del Foro de las Islas del Pacífico

Organismo de toma de decisiones	No. de miembros	No. de hombres	No. de mujeres	Porcentaje de mujeres en organismo de toma de decisiones
Grupo de personas eminentes del Pacífico 2004	5 (presidido por Rt Hon Sir Julius Chan)	5	0	0%
Miembros del Grupo de Reflexión 2004	12	7	5	42%
Grupo de personas eminentes del Pacífico 2013 Análisis del Plan del Pacífico	6 (presidido por RT Hon Mekere Marautu)	5	1	17%
Subcomité especializado en el Sistema para el Regionalismo del Pacífico	7	5	2	28%

Con la excepción del Grupo de reflexión que se estableció para brindar asesoría especializada al Grupo de personas eminentes, la representación de las mujeres en los órganos políticos de alto nivel del Foro está por debajo de la cuota global mínima del 30 por ciento impulsada por las Naciones Unidas (ver cuadro 6.1). La representación de las mujeres tuvo un incremento gradual, pero todavía permanece baja. Hay dos mujeres en el Subcomité especializado, una de las cuales es la actual Secretaria General. De acuerdo al llamado del PLGED para la adopción de medidas especiales de carácter temporal y colocar a las mujeres en órganos de toma de decisiones, se podría aplicar una cuota del 50 por ciento a los organismos del Foro. Así se establecerían medidas regionales que podrían influir en las implementaciones nacionales del PLGED.

En el 2011 el PIF celebró 10 años de su programa de observación electoral y de su relación especial con la Declaración de Biketawa (Invarature: 2012: 3). Desde el 2001 en que el PIF observó elecciones por primera vez en las Islas Salomón se han ejecutado 17 misiones de observación electoral, entre ellas una en la región autónoma de Bouganville. Este número ha aumentado de acuerdo a elecciones recientes. Los grupos de observadores del Foro han

incluido a funcionarios de las Oficinas de elecciones donde predominan los hombres, de manera que la participación de mujeres ha sido muy baja. Algunas misiones de observación han incluido mujeres y expertos/as en género de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, en las Islas Salomón una representante de la sociedad civil de Tonga y un/a especialista en género formaron parte del grupo de observación de la Commonwealth. La falta de directrices regionales aprobadas sobre la supervisión electoral relativas a la igualdad de género origina todo un desafío para incluir a las mujeres en las misiones de observación. En la Reunión de seguridad regional del Foro del 2016 se discutió la composición de los equipos de observación y un nuevo enfoque del PIF en las elecciones. Esto generará oportunidades para una mayor inclusión de los temas de la mujer y de género en el programa de observación electoral del PIF.

La igualdad de género como prioridad regional

Como se mencionó anteriormente, el PLGED representa un avance importante para el reconocimiento del tema de la igualdad de género en el Foro. El Sistema para el Regionalismo del Pacífico también demuestra un mayor compromiso con el principio de la igualdad de género y puede ofrecer nuevas oportunidades para el avance de los temas de género en la agenda política regional.

La Declaración de los Líderes del Pacífico sobre igualdad de género

A la fecha el PLGED es la afirmación más completa del compromiso de los líderes del Foro para elevar el estatus de las mujeres en el Pacífico en los sectores económicos, políticos y sociales. La Declaración da constancia del compromiso de los líderes del PIF de renovar su energía en la implementación de las acciones sobre igualdad de género contenidas en varios instrumentos internacionales y regionales, sobre todo la CEDAW y los ODM. También hace constar su compromiso para llevar a cabo políticas de acción específicas a nivel nacional sobre: programas y políticas gubernamentales receptivas al género; toma de decisiones; empoderamiento económico; término de la violencia contra las mujeres; y salud y educación. Por último, informa que los líderes del PIF acordaron que se deben presentar informes sobre el progreso económico, político y de la posición social de las mujeres, durante cada una de las reuniones de los líderes del Foro.

Los líderes también hicieron un llamado a las instituciones de desarrollo para trabajar de una manera coordinada, conjunta y unificada en apoyo de los esfuerzos nacionales para enfrentar la desigualdad de género en la región, así como para que aumenten su apoyo técnico y financiero a los programas de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres. Ya que este capítulo tiene un enfoque específico en el empoderamiento político de las mujeres, vale la pena señalar que las acciones específicas relativas al área prioritaria de toma de decisiones son: “adoptar medidas, entre ellas medidas especiales de carácter temporal [como leyes para el establecimiento de escaños reservados para las mujeres y reformas de los partidos políticos] para optimizar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la reforma de la gobernanza a todos los niveles, y el liderazgo de las mujeres en todo tipo de toma de decisiones”; y “abogar por el aumento de representación de las mujeres en las juntas directivas y comités del sector privado y de los gobiernos locales (por ejemplo, dirección de las escuelas y comités de los mercados de abastos)”.

Seguimiento del progreso relativo a la Declaración

Siguiendo una directiva de los líderes del Foro, la Secretaría del PIF ha compilado información sobre el progreso de los países miembros en relación a sus compromisos con el PLGED en los Informes regionales de seguimiento de los ODM en el Pacífico, presentados anualmente. Se identificaron cuatro indicadores relativos al compromiso de adoptar medidas



para optimizar la participación de las mujeres en todas las áreas de toma de decisiones: (a) escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales; (b) escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales; (c) representación de las mujeres en puestos de alta gerencia en el sector público; y (d) representación de las mujeres en los consejos directivos de las empresas estatales. Los informes de seguimiento registran el progreso asociado con cada uno de estos cuatro indicadores. Los avances destacados en el Informe del 2015 fueron:

- El nombramiento de una mujer como Presidenta del parlamento por el parlamento nacional de Fiji, así como la introducción de comités parlamentarios, políticas y procedimientos inclusivos al género;
- La introducción de medidas especiales de carácter temporal en los sistemas de gobierno de Australia, las Islas Marshall; Palau, Papúa Nueva Guinea, Tuvalu y Vanuatu, las cuales han originado un incremento en el número de mujeres representantes en los organismos de gobierno local; y
- Aumento en el número de candidatas que se presentaron a los procesos electorales en Tonga, las Islas Marshall y las Islas Salomón.

Varios instrumentos regionales, como el Plan del Pacífico y el PLGED, han identificado la introducción de las medidas especiales de carácter temporal como una manera de mejorar la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales. Sin embargo, este planteamiento no ha alcanzado una aceptación general a nivel nacional. Para alentar a los miembros a considerar como alternativa las medidas especiales de carácter temporal, la Secretaría del PIF realizó diálogos regionales en el 2008 y el 2015 entre los miembros y el PNUD, ONU Mujeres y principales socios. Esta cooperación abogó por un mayor apoyo a este tema mediante simulaciones de parlamentos de mujeres, actualmente conocidos como el Parlamento de práctica para las mujeres, y con documentación relativa a las políticas para los escaños reservados.

Se debatieron propuestas para la introducción de escaños reservados para mujeres en los parlamentos de Papúa Nueva Guinea, las Islas Salomón y Vanuatu, pero no originaron cambios en las leyes. Samoa es la excepción. La constitución de Samoa se enmendó en el 2013 para reservar cinco escaños para las mujeres en el parlamento nacional de Samoa, lo cual representa el 10 por ciento de los escaños. Las primeras elecciones en Samoa bajo el nuevo sistema se realizaron en marzo del 2016 y una cantidad sin precedente de mujeres se presentaron como candidatas. Tres mujeres que compitieron nuevamente por sus escaños y una de las candidatas ganaron sus distritos electorales directamente; la quinta mujer, que había quedado segunda en las elecciones de su distrito, fue nombrada al parlamento en base a la cuota. En enero del 2016 se presentaron nueve mujeres como candidatas, dentro de un total de 261 candidatos, pero ninguna fue elegida. Al (FECHA) no ha habido ninguna mujer en el parlamento de Vanuatu durante los últimos 10 años. Esto llevó a la introducción de un proyecto de ley para enmendar la constitución y reservar cierto número de escaños para las mujeres en el parlamento. A lo largo de los años se ha avanzado positivamente en el establecimiento de cuotas para las mujeres en los gobiernos locales de Australia, las Islas Marshall, Palau, Papúa Nueva Guinea, Tuvalu y Vanuatu.

El énfasis del PLGED es la promoción de la igualdad de género a nivel nacional. Aunque se trata de un instrumento regional, no señala cómo la participación de las mujeres en la toma de decisiones puede incrementarse en los procesos de toma de decisiones a nivel regional. El potencial para hacer frente a esta deficiencia se discute abajo.

El Sistema para el Regionalismo del Pacífico

El Sistema para el Regionalismo del Pacífico, aunque no está dirigido específicamente hacia la promoción de la igualdad de género, podría ser tomado en consideración para una reforma importante del Foro en sentido general, con la capacidad de aumentar la participación de las mujeres en la determinación de las prioridades regionales y de fomentar el desarrollo de nuevas iniciativas regionales para la promoción de la igualdad de género.

Los líderes del Foro aprobaron el Sistema en el 2014 en respuesta a las recomendaciones del análisis del Plan del Pacífico en el 2013 liderado por Sir Mekere Moruata, ex primer ministro de Papúa Nueva Guinea. En base a consultas en toda la región del Pacífico, el Análisis determinó que el regionalismo había brindado grandes beneficios en el pasado pero que en años recientes no había cumplido con las expectativas. Sin embargo, también consideró que “hay un argumento intrínsecamente convincente para el regionalismo: que estas (mayormente) economías diminutas, con poblaciones y tasas tributarias pequeñas, necesitan hacer todo lo posible para tener una voz, influencia y competitividad, así como para superar sus inherentes desventajas geográficas y demográficas” (Secretaría del PIF 2013: 11). El análisis también informó que la región del Pacífico se encontraba “en una encrucijada y necesitaba del regionalismo más que antes” (Secretaría del PIF 2013).

Sir Mekere y su equipo identificaron graves obstáculos para lograr el éxito del regionalismo: (a) el predominio de iniciativas técnicamente enfocadas en la agenda regional y la ausencia de iniciativas regionales ambiciosas e innovadoras; (b) la escasa oportunidad para que los líderes sostengan un diálogo político de alto nivel y con visión de futuro; y (c) las escasas oportunidades para que el sector privado y la sociedad civil contribuyan a la agenda regional. Para hacer frente a estos problemas el equipo propuso varios cambios a los planteamientos del Foro en el establecimiento de prioridades, los cuales a su vez sirvieron de base para la formulación del Sistema para el Regionalismo del Pacífico.

El Sistema fue aprobado por los líderes en el año 2014, representando un compromiso de alto nivel para un mejor regionalismo, así como para el establecimiento de un proceso de formulación y jerarquización de políticas públicas regionales. El Sistema:

- presenta una visión regional y un conjunto de valores regionales del Pacífico para guiar la determinación de políticas regionales y su implementación;
- reconoce varias formas de regionalismo importantes para lograr los cuatro objetivos principales: el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, la gobernanza y la seguridad; y
- describe el proceso por el cual las principales iniciativas regionales serán priorizadas para presentarse a la supervisión de los Líderes, y enumera los principios y procesos para supervisar el progreso de las iniciativas regionales.

La igualdad de género y los principios de equidad e inclusión se destacan claramente en los valores regionales especificados en el Sistema: “Acogemos la buena gobernanza, la plena observancia de los valores democráticos, el estado de derecho, la defensa y la promoción de todos los derechos humanos, la igualdad de género y el compromiso por sociedades justas”; y “Apoyamos la inclusión, la equidad y la igualdad plenas para toda la gente del Pacífico”.

Participación pública en la agenda de políticas del Foro

Una novedad importante del Sistema es que cualquier persona en el Pacífico puede presentar propuestas para la acción regional. También establece un organismo asesor de especialistas — conocido como el Subcomité de especialistas en regionalismo— para evaluar estas propuestas y recomendar aquellas que merecen la atención de los líderes del Foro. Este nuevo organismo



está compuesto por representantes de diferentes subregiones geopolíticas entre los miembros del Foro, así como por representantes del sector privado y de la sociedad civil. Estos aspectos representan un cambio radical en relación a las prácticas anteriores en que las prioridades se decidían mayormente por funcionarios o agencias regionales, con muy poca consulta popular.

El perfil de género durante el primer año del Sistema

La primera convocatoria de propuestas bajo el nuevo Sistema se realizó en el 2015. Se recibieron 68 propuestas provenientes de personas, ONG, instituciones académicas, gobiernos, y organizaciones internacionales y regionales. Esto demuestra el profundo interés del público en general de contribuir e influir en el debate político de las prioridades regionales. Los temas relativos a la mujer y a la igualdad de género figuraron entre la amplia variedad de temas propuestos para la acción regional.

Entre los cinco temas que se trasladaron a los líderes, uno era pertinente a las mujeres: una propuesta de acción regional relativa al cáncer del cuello del útero. Se decidió aplazar la consideración de una cooperación regional específica sobre este tema en espera de consultas posteriores, pero los líderes reconocieron públicamente “la importancia que el cáncer del cuello del útero tiene para las mujeres y las niñas de la región del Pacífico, así como la insuficiente respuesta para hacerle frente en toda la región” (Comunicado oficial de los líderes del Foro del 2015, párrafo 14).

Dos de las 68 propuestas presentadas solicitaban una mayor cooperación regional para los temas de género. Una de estas proponía el establecimiento dentro del Foro, de un grupo permanente de mujeres parlamentarias para supervisar la implementación de los tratados internacionales de derechos humanos. La otra proponía el establecimiento de un mecanismo regional de derechos humanos para fomentar, entre otras cosas, una mayor concienciación y cumplimiento de la CEDAW. Aunque estas propuestas no fueron trasladadas a los líderes del Foro, el tema general de cómo la promoción y la protección de los derechos humanos pueden apoyarse mediante el diálogo regional y la cooperación, se identificaron como dignas de mayor análisis y discusión.

El *Fiji Women's Crisis Centre* [Centro de crisis para las mujeres de Fiji] fue parte de la coalición de las ONG que propusieron que los líderes del Foro tomen acción política para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos en Papúa Occidental. El tema de Papúa Occidental se incluyó en la agenda de la reunión de los líderes del Foro, quienes expresaron preocupación sobre las supuestas violaciones de los derechos humanos en dicha área y pidieron a la Presidencia del Foro que solicite la anuencia de Indonesia para enviar una misión de indagación del Foro.

En el año 2016 se recibieron 47 propuestas de las cuales dos solicitaron mejorar la representación de las mujeres mediante el aumento del rol de las mujeres en la toma de decisiones sobre seguridad humana y conflicto, así como el establecimiento de un Comité de Mujeres del Pacífico.

Recomendaciones

Durante el proceso de descripción de las maneras en que el Foro se ha identificado con el tema de la igualdad de género y la participación política de las mujeres, las autoras identificaron varias oportunidades para dar mayor realce a estos temas. Las autoras se concentraron en las oportunidades ya existentes en los mecanismos e instrumentos del Foro, en vez de proponer nuevos métodos.

1. Asegurar mayor igualdad en la participación de las mujeres en los mecanismos del Foro

El énfasis del PLGED es la promoción de la igualdad de género a nivel nacional. Aunque se trata de un instrumento regional, no considera cómo se podría incrementar la representación y participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel regional. Sin embargo, varios mecanismos del Foro ofrecen oportunidades para una mayor participación de las mujeres.

- **El Subcomité de especialistas en regionalismo** se estableció en el 2015 como parte del nuevo planteamiento para la formulación de políticas públicas regionales según el Sistema para el Regionalismo del Pacífico. Su función es evaluar las propuestas recibidas del público sobre nuevas iniciativas regionales y hacer las recomendaciones a los líderes del Foro. Este comité está compuesto por representantes de diferentes subregiones geopolíticas entre los miembros del Foro, así como de representantes del sector privado y de la sociedad civil. Actualmente, entre los ocho miembros del comité, solamente hay una mujer.
- **Misiones de observación electoral del Foro.** El Foro ha realizado misiones de observación electoral entre sus países miembros desde el año 2001. Estas misiones tienen varios propósitos. Una misión electoral puede desempeñarse como una fuente independiente de análisis sobre la conducción e integridad del proceso electoral de los miembros del Foro, asegurar la confianza de los votantes y de otros participantes, y ofrecer recomendaciones especializadas sobre la manera en que se pueda mejorar el proceso electoral. La participación del Foro en las observaciones electorales es una demostración práctica de su apoyo a la buena gobernanza y a los derechos humanos, tanto a nivel político como comunitario, y crea oportunidades para un valioso intercambio de experiencias entre los miembros del Foro.
- **Grupos de personas eminentes.** En varias oportunidades el Foro ha establecido Grupos de personas eminentes para realizar análisis de alto nivel sobre asuntos importantes. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, se estableció un Grupo de personas eminentes en el 2003 para realizar un análisis del rol, de las funciones y de la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico. También se establecieron Grupos de personas eminentes en el 2002 y el 2006 como respuesta a la situación política en las Islas Salomón y en Fiji, respectivamente. Según los archivos disponibles, en ningún Grupo de personas eminentes ha participado alguna mujer.
- **Comités ministeriales o grupos de acción especiales** Los Comités ministeriales del Foro se han convocado para asuntos específicos, por ejemplo, para considerar la cooperación del Foro con los territorios franceses de Nueva Caledonia y la Polinesia Francesa. La Declaración de Biketawa especifica que los Grupos de acción ministerial son un mecanismo de respuesta del Foro a las crisis de seguridad regional.

En vista de la variedad de mecanismos que existen actualmente en la arquitectura del Foro, este organismo podría comprometerse con la política de asegurar una mayor participación de las mujeres en dichos mecanismos. Hay varias maneras de lograr esto. Por ejemplo, el compromiso de tener por lo menos a una mujer en alguno de los organismos mencionados arriba sería, en efecto, una forma de escaño reservado o medida especial de carácter temporal. De otra manera, podría existir un mayor compromiso para la representación igualitaria en estos organismos. Aunque un compromiso a nivel de los Líderes sería importante, a falta de una directiva política, estas medidas también se podrían implementar en la práctica.



2. Ampliar el grado de fiscalización de la Declaración sobre la igualdad de género de los líderes del Pacífico

El PLGED manifiesta las expectativas de los líderes para que las instituciones de desarrollo trabajen de una manera coordinada, conjunta y unificada en apoyo de los esfuerzos para enfrentar la desigualdad de género en la región, así como para que aumenten su apoyo técnico y financiero a los programas de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, se puede afirmar que esta llamada política carece de fuerza ya que no hay un mecanismo para obtener contribuciones de las instituciones de desarrollo, ni para hacer el seguimiento a dichas promesas de contribución. Por lo tanto, hay lugar para fortalecer la Declaración mediante la inclusión de un mecanismo que ayude a generar una mayor vinculación entre las instituciones de desarrollo y las prioridades estipuladas por los Líderes en el área de la igualdad de género.

3. Intensificar el activismo del Foro en los temas de género

El concepto de regionalismo del Sistema incluye el establecimiento de normas y medidas iguales, o de posiciones mutuas sobre un tema, lo cual refleja el profundo apoyo al rol normativo y de activismo del Foro expresado por Sir Mekere y su equipo: “La defensa de la igualdad de las normas y medidas en temas de género, educación, rendición de cuentas y comercio son un ejemplo de los beneficios que se obtienen de un planteamiento de integración regional” (Secretaría del PIF 2013: 15).

El PLGED es una importante afirmación del compromiso mutuo del Foro para elevar el estatus de las mujeres del Pacífico en los sectores económicos, políticos y sociales. Ha proporcionado un punto de referencia a partir del cual una gran variedad de grupos interesados pueden abogar para la implementación de sus compromisos específicos, y ha servido como un documento de política mutua para apoyar los esfuerzos de activismo del Foro en varios organismos como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas.

Sin embargo, como una observación general, se puede decir que el enfoque del Foro para abogar sobre sus aspiraciones mutuas relativas a la igualdad de género, no es tan coordinada como en otras áreas tales como las del manejo y protección del Océano Pacífico. El activismo del Foro en esta área ha sido corroborado en años recientes con el nombramiento de un Comisionado del Océano Pacífico (actualmente en la persona del Secretario General del Foro), cuyo perfil político y conexiones ofrecen un alto nivel para abogar por asuntos y prioridades regionales relativas al Océano. De esta manera, existe un precedente para el nombramiento de una persona eminente como vocero/a o embajador/a del Foro para asuntos de igualdad de género.

4. Asegurar que las consideraciones de género se incorporen en todas las políticas regionales formuladas en el Foro

El Sistema para el Regionalismo del Pacífico presenta un conjunto de valores regionales del Pacífico para guiar la determinación de políticas regionales y su implementación. Estos valores hacen referencia específica a la igualdad de género y, a nivel general, a un compromiso con la igualdad y la inclusión.

Estos valores regionales se han identificado como factores a tomar en cuenta cuando el Subcomité de especialistas en regionalismo considere las propuestas de iniciativas regionales recibidas mediante el nuevo proceso de apertura establecido. Sin embargo, los valores del Sistema se deben aplicar a todos los aspectos del trabajo del Foro y no solamente a las propuestas recibidas del público. El desafío para el Foro es encontrar la manera de asegurar que todas las políticas regionales, posiciones y medidas que se formulen en el Foro sean consistentes con los valores establecidos. Obviamente, el establecimiento de procesos claros

que incorporen las consideraciones de género en el desarrollo de políticas regionales favorecería este objetivo. Sin embargo, las soluciones técnicas, como por ejemplo los procedimientos requeridos para identificar las implicaciones de género en las medidas regionales propuestas no son suficientes, y la consecución de los valores regionales requiere un compromiso político deliberado por parte de los países miembros.

Conclusiones

El perfil de la igualdad de género en la agenda política del Foro de las Islas del Pacífico ha incrementado su importancia en los últimos años y ahora existe un compromiso claro de los líderes del Foro con la igualdad de género, especialmente para la promoción de una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel político. A la fecha, los compromisos regionales se han concentrado en la realización de reformas a nivel nacional. Sin duda esto es apropiado. Sin embargo, también hay argumentos de peso para impulsar reformas dentro del mismo Foro de las Islas del Pacífico, como organización política regional, para asegurar una mayor participación de las mujeres en las deliberaciones políticas del Foro.

Referencias

- Huffer, E., “Desk review of the factors which enable and constrain the advancement of women’s political representation in Forum Island Countries” [Análisis documental de los factores que facilitan y obstruyen el avance de la representación política de las mujeres en los países isleños del Pacífico], Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico (PIFS), *A Woman’s Place is in the House: the House of Parliament, Research to Advance Women’s Political Representation in Forum Islands Countries* [El lugar de la mujer está en la casa: la Casa del Parlamento: Estudio para el avance de la representación política de las mujeres en los países isleños del Foro] (Suva, Fiji: PIFS, 2006).
- Inter-Parliamentary Union, “Women in national parliaments” [Las mujeres en los parlamentos nacionales], <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, fecha de consulta: 1o de septiembre de 2017.
- Ivarature, H., “Election Observation by the Pacific Islands Forum: Experience and Challenges” [Observación electoral por el Foro de las Islas del Pacífico: experiencias y desafíos], en R. Cordenillo y A. Ellis (eds.), *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations* [La integridad de las elecciones: el rol de las organizaciones internacionales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/integrity-elections-role-regional-organizations>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.
- Pacific Islands Forum Secretariat (PIF Secretariat), *2015 Pacific Regional MDGs Tracking Report* [Informe regional de seguimiento de los ODM en el Pacífico 2015] (Suva, Fiji: PIF Secretariat, 2015).
- _____, *A Woman’s Place is in the House: the House of Parliament, Research to Advance Women’s Political Representation in Forum Islands Countries* [El lugar de la mujer está en la casa: la Casa del Parlamento: Estudio para el avance de la representación política de las mujeres en los países isleños del Foro] (Suva, Fiji: Secretaría del PIF, 2006).
- _____, *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration* [El Plan del Pacífico para el fortalecimiento de la cooperación e integración regional] (Suva, Fiji:

Secretaría del PIF, 2005), <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific_Plan_Nov_2007_version1.pdf>.

_____, *Report of the Eminent Persons' Group Review of the Pacific Islands Forum* [Informe del análisis del Foro de las Islas del Pacífico por el Grupo de personas eminentes (Suva, Fiji: Secretaría del PIF, abril de 2004).

_____, “2012 Forum Leaders’ Communique” [Comunicado oficial de los Líderes del Foro del 2012] Anexo 1: Declaración de los Líderes del Pacífico sobre la igualdad de género, <<http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/2012%20Forum%20Communique,%20Rarotonga,%20Cook%20Islands%2028-30%20Aug1.pdf>>.

_____, *Pacific Plan Review, 2013: Report to Pacific Leaders* [Análisis del Plan del Pacífico 2013: Informe a los líderes del Pacífico] [Informe de Merkere] (Suva, Fiji: Secretaría del PIF, 2013), <<http://www.cid.org.nz/assets/Key-issues/Pacific-development/Pacific-Plan-Review-2013-Volume-1.pdf>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2017.

4.3. Recomendaciones de la consulta asiática



Durante la consulta asiática realizada en Bali del 9 al 10 de diciembre del 2016, los participantes discutieron algunas de las posibles soluciones y directivas que deberían tomar los gobiernos, la sociedad civil, y las organizaciones locales y regionales para promover la igualdad de género y la participación política de las mujeres. Los participantes emitieron las siguientes recomendaciones.

1. Para lograr la igualdad de género se debe comenzar por asegurar el acceso equitativo a la protección social, así como desarrollar e implementar sistemas, directrices y mecanismos para eliminar todas las formas de discriminación. Esto implica la aprobación de leyes, enmiendas constitucionales y la revocación de todas las leyes que limiten los derechos de las mujeres y les impidan participar en cualquier aspecto de la sociedad.
2. Los esfuerzos para eliminar los estereotipos en base al género son fundamentales para promover los derechos y el empoderamiento de las mujeres en la región asiática. Las creencias generalizadas de que las mujeres están hechas para criar a los hijos y mantener el hogar, no permiten que las mujeres entren al campo de la política, el cual es visto como un espacio para los hombres.
3. Los hombres deben tener un rol en disipar los estereotipos basados en el género, y en promover la participación de las mujeres en la política. Los hombres en todos los sectores de la sociedad —políticos, líderes religiosos, funcionarios de seguridad, empresarios y en los medios de comunicación— son puntos clave para eliminar las actitudes tradicionales hacia las mujeres y para convencer a los demás sobre el importante rol que juegan las mujeres en la esfera pública. Entretanto llegue esta transformación cultural, una medida al corto tiempo en estas sociedades patriarcales, podría ser el respaldo o el elogio para alguna candidata a un puesto político, ya que podría aumentar significativamente sus posibilidades de ser elegida.
4. Los partidos políticos constituyen uno de los instrumentos básicos para la implementación de un cambio en la arena política. Las investigaciones han demostrado que el liderazgo tradicional en los partidos políticos es un obstáculo importante para la participación de las mujeres. Es necesario un cambio en la mentalidad y en el comportamiento tradicionales de los partidos políticos para que estos impulsen decididamente la participación y el liderazgo de las mujeres.



5. La obligatoriedad de las convenciones y los tratados internacionales resultaría en un aumento importante en el número de mujeres en la política. La CEDAW ha tenido un impacto claro en varios países para la determinación de las políticas de igualdad de género. El activismo de las organizaciones internacionales y no gubernamentales, junto con un seguimiento y supervisión estrictos, pueden transformar los compromisos internacionales en leyes y enmiendas constitucionales para prohibir la discriminación de género.
6. Las medidas especiales de carácter temporal como las cuotas de género se han propagado en toda la región. Sin embargo, las medidas relativas a escaños reservados solo han asegurado un pequeño porcentaje de mujeres en los parlamentos, mientras que las cuotas legales muestran una fuerte variación en el número de mujeres elegidas. Para lograr que las cuotas legales sean más eficaces se obliga a que las mujeres sean colocadas en posiciones elegibles, por ejemplo mediante mandatos de posición y la imposición de sanciones por incumplimiento, tales como negar la inscripción a un partido político que no haya cumplido con la ley de la cuota o reducir la cantidad de financiamiento público a los partidos políticos proporcionalmente a la disparidad. Con este tipo de medidas es muy posible que los partidos políticos se nieguen a nominar y a elegir a más mujeres.
7. Para obtener mejores resultados las cuotas electorales de género deben ir acompañadas de otras medidas para impulsar la participación de las mujeres en la política, entre ellas:
 - Cobertura equitativa en los medios de comunicación para las candidatas a puestos políticos, y unos medios de comunicación (tanto tradicionales como sociales) que vayan más allá de los estereotipos de género cuando interactúen con mujeres parlamentarias;
 - Activismo de campaña, presión política y apoyo por parte de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil para las candidatas a puestos políticos;
 - Programas de desarrollo de capacidades para las mujeres interesadas en entrar a la política;
 - Apoyo financiero para las campañas de las candidatas; y
 - Mecanismos de supervisión y fiscalización para la igualdad de género junto con sistemas legales y de políticas que impongan sanciones por incumplimiento.

5. Europa



5.1. El rol de la Unión Europea en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres



Catherine Woollard

Introducción

Este capítulo discute el rol de la Unión Europea en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres. Se refiere a las políticas internas y externas de la Unión Europea (UE) pero se refiere más a las políticas internas por dos razones. Primero, porque la mayor parte de la autoridad de la UE para efectuar cambios en el área de la igualdad de género está en sus políticas internas, donde goza de poderes legales y de mejores recursos. Segundo, porque los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que forman parte de la Agenda 2030 son universales y por lo tanto aplican a todos los estados miembros de la UE.

Esta universalidad brinda una oportunidad, todavía sin explorar, para que activistas y reformadores promuevan cambio dentro de la UE mediante una evaluación de la implementación de los ODS y comparen la situación dentro de la UE con la de otros países en otras regiones. La implementación de los objetivos de desarrollo en las políticas externas de la UE —aunque no exclusivamente su política de desarrollo— continúa siendo analizada a fondo, mientras que su uso dentro de la UE es una nueva área para el activismo y el análisis. Ya existe un debate y movilización dentro de la UE acerca de la implementación de los ODS relativos al medio ambiente, pero se ha hecho muy poco en relación al tema de género. Por otro lado, el contexto actual en la UE no es conducente al progreso ya que la UE y las autoridades responsables de la formulación de políticas están enfrentando dificultades con varias crisis, entre ellas la crisis financiera actual, el incremento en el nacionalismo y la erosión democrática.

Este capítulo discute la incorporación de la igualdad de género en la legislación básica y los compromisos políticos de alto nivel de la UE; la igualdad de género en las políticas fundamentales de la UE, especialmente las del mercado interno y antidiscriminación; las estrategias de la UE, especialmente la incorporación de las perspectivas de género; la asignación de roles y responsabilidades en relación a las políticas de igualdad de género; la implementación de la igualdad de género por medios financieros; y la UE en el mundo. El

capítulo termina con una descripción de los logros y desafíos relacionados al tema de género y formula recomendaciones para la UE y otras organizaciones regionales en base a la experiencia de la UE. Considera el empoderamiento político de las mujeres como un componente de la igualdad de género, que significa, la igualdad en la dimensión del poder político. Así, a lo largo del capítulo, el término “igualdad de género” se refiere a la igualdad de género *incluyendo* el empoderamiento político de las mujeres.

En vista del inmenso volumen de información sobre el tema, este capítulo trata de presentar una visión general mediante la comparación de la evidencia existente. No entra en detalle pero brinda referencias para lecturas futuras. Se concentra sobre todo en la identificación de los compromisos legales y políticos de la UE y en aquellos que la UE ha suscrito con ajuste a las normas internacionales, pero también en la evaluación de la implementación de estos compromisos mediante mecanismos de asignación de recursos, iniciativas, acciones y apoyo al trabajo de otros ejecutores. Por lo tanto, cubre la práctica así como los principios y políticas de la UE.

Compromisos de la Unión Europea sobre la igualdad de género

Bases legales, mandatos y compromisos

La UE se estableció con el Tratado de Roma en 1957 como la Comunidad Económica Europea (CEE). Desde entonces la legislación básica de la UE se ha incluido en varios tratados y enmiendas a dichos tratados, conocidos generalmente como “los Tratados”. Desde sus inicios se estableció que los Tratados no serían considerados al igual que los tratados internacionales comunes. Al respecto, se creó un “nuevo orden legal” en el cual los estados que se unen —los Estados Miembros— ceden parte de su soberanía a la UE. Esto es vital para los temas de igualdad de género porque significa que, bajo ciertas condiciones, los compromisos que figuran en los Tratados tienen un peso legal y son vinculantes para los estados, las instituciones de la UE y —debido a la doctrina del efecto directo— los ciudadanos de la UE en las cortes nacionales.

En el Tratado de Roma figuraba un compromiso con la igualdad de género:

Cada estado miembro deberá ... asegurar y posteriormente mantener la aplicación del principio de remuneración igual por un trabajo igual entre los hombres y las mujeres. Para los propósitos de este artículo, remuneración significa el salario básico o salario mínimo o salario y cualquier otro emolumento adicional que sea pagadero directa o indirectamente, ya sea en dinero o especie, por el empleador al trabajador y que se origine del empleo del trabajador. Una remuneración igual sin discriminación en base al sexo significa: que la remuneración por trabajo a destajo debe ser calculada en base a la misma unidad de medida; y que la remuneración por trabajo en base al tiempo debe ser la misma por el mismo trabajo (artículo 119, versión original sin enmiendas).

Este compromiso se implementó y se hizo cumplir en los estados miembros de la UE y también fue la base para la legislación secundaria que se discute abajo.

Hay compromisos sobre la igualdad de género más amplios y explícitos que figuran en la legislación básica de la UE desde el Tratado de Ámsterdam (1997) en adelante, los cuales también marcaron la incorporación de un conjunto de principios sobre derechos humanos y el concepto de ciudadanía de la UE, en la legislación básica de la UE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) alegó que estos principios son inherentes al derecho de la UE desde sus inicios (es decir desde la firma del Tratado de Roma en 1957). Sobre el principio de la igualdad de género, ahora los Tratados estipulan que: “En todas sus actividades, la Unión aspirará a eliminar las desigualdades y a promover la igualdad entre hombres y



mujeres” (artículo 8, Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea). Asimismo, “En la definición y la implementación de sus políticas y actividades la Unión aspirará a combatir la discriminación en base al sexo, origen racial o étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual” (artículo 10).

Aspectos importantes

Los aspectos más importantes a considerar en la discusión de las bases legales de los compromisos de la UE sobre la igualdad de género, son los siguientes:

1. Un compromiso parcial hacia la igualdad de género que aplicaba solamente al lugar de trabajo figuró en el derecho de la UE al momento de su fundación en 1957. Esta fue una medida progresiva en vista de las disparidades de género existentes en Europa en ese tiempo. Poco tiempo después se estableció que el derecho de la UE tenía supremacía sobre el derecho nacional y que se haría cumplir mediante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Esto permitió que los activistas de género puedan aprovechar la inclusión de igualdad.
2. La naturaleza legal de los compromisos sobre la igualdad de género también implicaron que se crearan varios mecanismos para hacerlos cumplir, entre ellos:
(a) legislación secundaria obligatoria sobre la igualdad de género; (b) jurisdicción del TJUE sobre la igualdad de género y su jurisprudencia, que incluyó la aprobación de sentencias vinculantes para asegurar el respeto hacia el derecho de la UE en la igualdad de género; (c) un rol supervisor para las instituciones de la UE, sobre todo el Parlamento Europeo y la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA); (d) instituciones y agencias de la UE dedicadas específicamente a la igualdad de género; (e) recursos del presupuesto de la UE para la implementación de los compromisos; y (f) un rol para que la Comisión Europea origine políticas y legislación secundaria sobre la igualdad de género.
3. La transformación de los compromisos de la UE sobre la igualdad de género en legislación básica en 1997 fue importante para hacerlos más explícitos ya que brindó la base legal para políticas y acciones adicionales de promoción de la igualdad de género y amplió las posibilidades de acción de la UE hacia otras dimensiones de actuación política.
4. El marco actual de los principios de igualdad de género en el derecho de la UE demuestra el planteamiento de incorporación de estas políticas adoptado por la UE: la promoción de la igualdad y la antidiscriminación se aplican a todas las políticas y actividades. También estipula la discriminación positiva.

Políticas fundamentales de la Unión Europea: el mercado interno y la antidiscriminación en el empleo

Desde finales de la década de 1950 hasta comienzos de la década de 1990 la UE fue principalmente una unión económica, un mercado común, donde se levantaron las barreras internas para el comercio entre los miembros y se desarrolló una postura mutua hacia quienes no eran miembros. Esto quiere decir que el derecho de la UE se concentró en el funcionamiento de los mercados internos, es decir asuntos de comercio, empleo y seguridad social. Otras áreas normativas estaban fuera de la competencia de la UE, de manera que no tenía el derecho legal para actuar.

Durante las décadas de 1960, 1970 y 1980 los activistas en temas de género, la Comisión Europea, el TJUE y el Parlamento Europeo se esforzaron en hacer cumplir y expandir las

disposiciones de la UE sobre la igualdad de género. Estudiosos de esa época destacan la importancia de las alianzas que reunieron a las autoridades responsables de la formulación de políticas y la sociedad civil, especialmente a activistas y analistas (Jacquot 2015; Mushanbe 2013).

La Comisión Europea, de acuerdo a su rol de iniciadora de legislación, formuló una legislación secundaria para promover la igualdad de género haciendo uso de las disposiciones de los Tratados como su autoridad para hacerlo. La primera parte de legislación secundaria de la UE en este tema fue la Directiva de igualdad salarial de 1975, que prohibía la discriminación por motivos de género en todos los aspectos de la remuneración. Entre los años 1975 y 2000 hubo diez Directivas más. Las Directivas de la UE son instrumentos vinculantes legalmente que los estados miembros de la UE deben implementar de acuerdo a plazos estipulados para alcanzar los objetivos establecidos, pero ellos pueden escoger la manera en que los implementarán.

Directiva de género del 2004

La directiva del 2004 sobre la implementación del principio de igualdad de trato para hombres y mujeres en el acceso a los bienes y servicios (Directiva 2004/113/EC), que los estados miembros de la UE debían implementar a más tardar a fines del 2007, fue un elemento clave en la legislación sobre la igualdad de género. Los estados miembros también estaban obligados a crear, o empoderar a sus organismos nacionales de la igualdad para supervisar y apoyar su implementación. La gran importancia de la directiva es que expandió la igualdad de género y las políticas antidiscriminación contenidas en el derecho de la UE más allá del campo laboral por primera vez, aunque la UE ya había emitido declaraciones de política sobre otras áreas. En el 2015 el primer informe de la Comisión Europea sobre la implementación de la Directiva informó que esta había sido transpuesta a las legislaciones de todos los estados miembros y se estaba implementando correctamente en 22 de ellos. El largo tiempo transcurrido para que la Comisión Europea evalúe esta implementación fue motivo de críticas por parte de la sociedad civil y del Parlamento Europeo.

Directiva de género del 2006

En el año 2006 la UE aprobó la Directiva refundida 2006/54/CE que consolida en un texto único todas las reglas y jurisprudencia de la UE relativas a la igualdad de género. Al hacer esto se reemplazó y revocó la mayoría de las directivas anteriores. Esta Directiva se basa en tres principios clave: igualdad salarial; igualdad de trato en los planes de seguridad social ocupacional; e igualdad de trato de acceso al trabajo, la capacitación y la promoción laboral, y las condiciones de trabajo. Es de destacar que bajo esta Directiva cuando existen casos de discriminación laboral la prueba de los hechos continúa siendo responsabilidad del empleador.

Propuesta de Directiva de género del 2012

En noviembre del 2012 la Comisión Europea propuso una directiva antidiscriminación que contenía medidas para mejorar el equilibrio de género en las juntas directivas de las empresas registradas en la UE. En un principio el borrador de la Comisión sugirió una cuota del 40 por ciento de mujeres en calidad de directoras no ejecutivas. Esta propuesta resultó ser muy controvertida y algunos estados miembros la rechazaron. En el 2014 el Consejo de la UE (es decir los estados miembros de la UE) reescribieron la propuesta y eliminaron el requisito de la cuota pero no pudieron llegar a un acuerdo para la versión final ya que algunos estados miembros preferían las medidas originales relativas a las cuotas. En diciembre del 2015 el borrador de propuesta se incluyó nuevamente en la agenda del Consejo pero no se pudo llegar a un acuerdo.



Además de estas disposiciones legales, la UE se ha comprometido con las múltiples políticas sobre la igualdad de género que se han originado en las varias instituciones de la UE. Muchos de estos compromisos no son vinculantes, pero en algunos casos han llevado a la formulación de iniciativas legales o al financiamiento de los compromisos.

La inclusión de la igualdad de género en las legislaciones básicas y secundarias de la UE ha implicado que el TJUE haya tenido un rol importante en la interpretación y en hacer cumplir las disposiciones legales sobre la igualdad de género, especialmente algunas sentencias trascendentales que demuestran el planteamiento progresivo del TJUE sobre la igualdad de género y la importancia de los temas de género y de antidiscriminación para el derecho de la UE desde sus inicios.

Aspectos importantes

Los principales aspectos a considerar en la discusión de las políticas fundamentales sobre la igualdad de género de la Unión Europea son los siguientes.

1. Ha quedado demostrada la importancia del orden jurídico de la UE. La legislación de la UE es vinculante para los estados miembros de la UE y el incumplimiento de los mismos trae consecuencias. De esta manera, los compromisos sobre la igualdad de género tienen peso legal en los países y han llevado a una transformación gradual del campo laboral, el empleo, el desarrollo profesional y las alternativas de empleo en la UE. Se han presentado varios casos al TJUE y a las cortes nacionales basados en el derecho de la UE sobre la igualdad de género.
2. Sin embargo, a pesar de la importancia de las medidas sobre la igualdad de género de la UE vinculadas al mercado interno, y el uso inteligente de dichas medidas por los activistas de género y las instituciones de la UE, su campo de acción no llega a todas —ni siquiera a la mayoría— de las dimensiones políticas. Existen compromisos políticos en otras áreas, pero no tienen peso legal. Se ha desarrollado un conjunto de derechos de la mujer, que generalmente se cumplen en lo relativo a las mujeres y el lugar de trabajo, y en cierta medida en lo relativo a las mujeres como recipientes de asistencia social. La UE no goza de la misma autoridad en otras dimensiones de la vida como la educación, el sistema judicial y el hogar, los cuales son compartidos, o permanecen, en el nivel nacional.
3. La Directiva de género del 2004 marcó un punto de partida importante ya que por primera vez la legislación se extendió más allá de la esfera laboral.

Estrategias de la Unión Europea para la igualdad de género

Muchas áreas normativas son una mezcla confusa de competencias nacionales y de la UE. En muchas de estas áreas normativas figuran los compromisos sobre la igualdad de género, pero tienen diferentes niveles de importancia dependiendo de la autoridad que tenga la UE. Se han hecho esfuerzos para incorporar la igualdad de género en algunas áreas normativas en reconocimiento de que ha sido un valor europeo a partir del Tratado de Ámsterdam; pero en otras áreas normativas este no ha sido el caso.

Desde mediados de la década de 1990 la UE ha seguido las tendencias internacionales generales sobre la igualdad de género mediante el desarrollo de una estrategia doble: normativas específicas de igualdad de género y la integración de la igualdad de género en otras áreas normativas —es decir, incorporación de las perspectivas de género, lo cual implica que todas las políticas de la UE tomen en cuenta las diferentes situaciones entre mujeres y hombres. Se basa en el principio de que la desigualdad de género es sistemática y es el

resultado del enraizamiento de una división desigual del poder. De esta manera, todas las instituciones y las políticas reflejarían y perpetuarían la desigualdad de género a no ser que se tomen medidas para identificar y mitigar la desigualdad.

Al mismo tiempo, bajo el Tratado de Maastricht de 1992 (Tratado de la Unión Europea, TUE) la UE incrementó su área de acción. Es decir que su autoridad se extendió más allá del mercado interno y cubrió otras áreas donde la UE estaba desarrollando e implementando políticas o donde tenía un mayor rol en la coordinación de las políticas propias de los estados miembros, entre ellas la negociación de posiciones mutuas cuando fue posible. El TUE brindó una mayor identidad política a la UE al fortalecerla y expandirla más allá de su origen económico y comercial. La igualdad de género se incluyó en algunas de las nuevas áreas normativas desde el principio, Por ejemplo, la igualdad de género ha sido central en las políticas de desarrollo de la UE.

Al igual que para otras organizaciones e instituciones, la Plataforma de Acción de Beijing ha tenido un impacto en la UE, tal como se refleja en la serie de estrategias sobre la igualdad de género que desarrolló la UE. La primera estrategia de cinco años, el Marco estratégico común sobre la igualdad de género 2001-2005, cubrió la igualdad en la vida económica, social y civil, la igualdad de participación y representación, y el cambio de los roles de género y los estereotipos. La responsabilidad de su implementación fue asignada al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea. La sociedad civil (es decir, las organizaciones no gubernamentales, el sector académico, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales) brindaron supervisión, apoyo, crítica y asesoría especializada a la UE. Posteriormente siguió la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres, 2010-2015. Ambas estrategias contenían un mecanismo de supervisión, a manera de un informe anual, que fue preparado y presentado por la Comisión Europea.

El énfasis de estas estrategias se dirigió hacia la igualdad de hombres y mujeres fuera de la esfera laboral. Se analizaron nuevas áreas desde una perspectiva de género, tales como comercio y globalización, expansión de la UE, industria pesquera, y políticas de asilo y para refugiados/as.

Una evaluación continua por la Comisión Europea de la estrategia 2010-2015 mostró que “brindó ventajas en varias áreas, sobre todo en relación al establecimiento de programas y de conocimientos ya que brindan un importante esquema para la incorporación de las perspectivas de género. De una manera objetiva, las consultas públicas y las opiniones de todas las instituciones de la UE manifestaron un firme apoyo para una nueva estrategia luego de la del 2015, lo que indica que la misma se consideró importante.

Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019

En diciembre del 2015 la Comisión Europea emitió su nuevo documento estratégico sobre la igualdad de género, el *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*. Este documento mantiene las cinco prioridades temáticas que figuraron en la estrategia previa (con una reformulación limitada), como sigue:

1. Incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral y la igualdad de independencia económica de mujeres y hombres;
2. Reducir las brechas de género en los pagos, sueldos y pensiones para combatir la pobreza entre las mujeres;
3. Promover la igualdad en la toma de decisiones entre mujeres y hombres;
4. Combatir la violencia de género y proteger y apoyar a las víctimas; y
5. Promover la igualdad de género y los derechos de la mujer alrededor del mundo.



Al igual que las estrategias previas, las prioridades van más allá de la dimensión laboral tradicional para cubrir temas de toma de decisiones, violencia sexual y relaciones exteriores de la UE. La implementación se lleva a cabo a través de medios legislativos, no legislativos y financieros.

Además de las cinco prioridades temáticas, la incorporación de las perspectivas de género se ha incluido en la sección cuatro del documento y se define como “integración de una perspectiva de igualdad de género en cada aspecto de la intervención de la UE (preparación, diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas, medidas legales y programas de gasto), es decir incorporación de las perspectivas de género”. Incorporación también implica “incorporar las consideraciones de igualdad de género en la determinación de impactos y la evaluación”, para lo cual la UE ha construido una herramienta. Para el 2017 se espera un informe sobre la incorporación de las perspectivas de género en la Comisión Europea.

Los estados miembros y los organismos no estatales, como los partidos políticos —pero no las instituciones de la UE— tienen la responsabilidad de implementar las medidas para influir en la división de poderes en los parlamentos nacionales, la administración pública y otras instituciones. Generalmente la UE se limita a recolectar datos y a “alentar” y “apoyar” las acciones de los estados miembros. La situación dentro de las instituciones de la UE se complica porque muchos de los nombramientos de alto nivel los hacen los estados miembros, o están sujetos a negociaciones políticas turbias del estado miembro. En este sentido, los factores que entran en el juego en vez del mérito o el equilibrio de género, son factores políticos como nacionalidad, lealtad partidaria, conexiones y pago de favores. Por ejemplo, en el año 2014 cuando el actual Colegio de Comisarios se estaba formando, el Presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker imploró a los estados miembros que propongan mujeres para sus puestos de comisariatos (cada estado miembro nombra a un/a de 28 comisarios/as), sobre todo porque había prometido que en la Comisión del 2014 al 2019 habría 40 por ciento de representantes mujeres. Al final, solo nueve comisarias fueron nombradas (resultando en 32 por ciento de representantes mujeres).

En las reuniones del Consejo, los estados miembros también han destacado el problema de la toma de decisiones y han hecho compromisos como los enunciados en su Resolución de 1996. Generalmente estos compromisos no son vinculantes y, por lo tanto, permanecen en el nivel de “alentar”, “urgir” o “apoyar” a los estados miembros para que tomen la acción necesaria a nivel nacional (Consejo de la Unión Europea 2015).

Aspectos importantes

Los principales aspectos a considerar en las discusiones sobre las estrategias de la UE sobre la igualdad de género son:

1. El *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019* tiene un valor importante. Consta de 14 páginas más sus anexos, o sea que es corto y el texto es claro y conciso. Contiene cinco áreas temáticas definidas con una lista de objetivos y acciones para cada área temática. En el anexo se nombran a las autoridades de la UE encargadas de llevar a cabo las acciones y se brinda información preliminar sobre los fondos disponibles en el presupuesto de la UE para las medidas relacionadas a la igualdad de género.
2. Los partidarios de la igualdad de género tienen un problema sustancial con el estatus del documento. Las autoridades responsables de la UE y la sociedad civil habían hecho campaña para que la Comisión Europea produzca una estrategia que pueda ser aprobada y respaldada por todas las instituciones pertinentes de la UE. Sin embargo, el documento tiene el estatus de Documento de trabajo del personal de la Comisión Europea, y se describe como “un marco de referencia para incrementar los esfuerzos a

todos los niveles”. Cuando el documento se presentó ante el Consejo en diciembre del 2015 un gran número de estados miembros “enfaticó que se necesitaba una Estrategia oficial aprobada por la Comisión y expresaron su decepción por haber recibido un documento de trabajo informal”. Además, muchos “pensaban que una nueva estrategia para el período 2016-2019 era esencial para la promoción de la igualdad de género y como punto de referencia y marco de orientación para las políticas nacionales” (Consejo de la Unión Europea 2015). Asimismo, el Parlamento Europeo estaba en favor de una nueva estrategia, al igual que el *Lobby* de las Mujeres Europeas (EWL), quienes alegaron que el nuevo documento debería ser una estrategia oficial para que tenga más peso. El Comité de los derechos de la mujer y de la igualdad de género del Parlamento puso en tela de juicio a la Comisión Europea. “¿Por qué la Comisión no adoptó una comunicación transparente y pública para la ‘Nueva estrategia para la igualdad de género y los derechos de las mujeres pos 2015’ de acuerdo con sus objetivos y las agendas europea e internacional?” También preguntó: “Teniendo en cuenta las opiniones de la sociedad civil expresadas mediante las consultas públicas y aquellas del Comité asesor sobre la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, así como la propia posición del Parlamento según resolución del 9 de junio del 2015 y la opinión del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) del 7 de diciembre del 2015 ¿Nos puede informar la Comisión cuándo presentará su estrategia oficial sobre la igualdad de género?” (Parlamento Europeo 2016).

3. Los desafíos que la UE enfrenta no se examinan a fondo y por lo tanto las teorías de cambio no son claras para los campos más problemáticos. Por ejemplo, en la toma de decisiones, las razones de los bajos niveles de igualdad no se entienden plenamente y no está claro cómo las acciones propuestas por la Comisión Europea llevarán al cambio. En algunos casos los objetivos de las cinco prioridades temáticas son específicos, cuantificables e incluyen metas; en otros casos esto no sucede.
4. Hay una importante diferencia entre las acciones para las áreas que están bajo el derecho de la UE y aquellas que no lo están. Las primeras dos áreas temáticas se refieren al campo laboral, donde la UE tiene medidas legislativas a su disposición. Para el tema del combate a la violencia contra las mujeres, la UE cuenta con algunos instrumentos legislativos ya que algunas áreas de justicia se encuentran dentro de la incumbencia de la UE, asimismo, juega un rol importante en la creación de conciencia. La prioridad temática en la que menos progreso se ha hecho, y que demuestra la más baja capacidad de cambio, es el área temática tres: promover la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones.
5. No se ha evaluado el impacto general de la incorporación de las perspectivas de género como estrategia ni su eficacia en comparación con otros enfoques de igualdad de género; tal vez ahora es el momento de hacerlo. Por un lado, es claro que el tema de género forma parte de casi todas las políticas y acciones de la UE, al menos en el sentido de que se requiere cierto análisis del posible impacto de las políticas en los hombres y en las mujeres. Por otro lado, la incorporación de las perspectivas de género ha convertido el análisis de género en una formalidad burocrática, que alguien — muchas veces un miembro subalterno— debe añadir a todas las políticas, documentos y solicitudes. Por lo tanto, en la práctica la incorporación de las perspectivas de género está lejos del cuestionamiento radical sobre la desigualdad de estructuras subyacentes en la determinación de políticas y en la toma de decisiones políticas que se previó en la Plataforma de Acción de Beijing.



6. Como corresponde, la Comisión Europea ha fijado una meta del 40 por ciento de mujeres en posiciones de gerencia alta y gerencia media en la Comisión en un plazo máximo de finales del 2019. Los porcentajes de referencia brindados muestran que actualmente hay 28 por ciento y 32 por ciento respectivamente, lo cual anticipa que es posible llegar al 40 por ciento. En la siguiente sección se muestra cómo en otras instituciones de la UE la situación es mucho peor para las posiciones administrativas y para las posiciones políticas. Una evaluación comparativa podría ayudar a determinar si el relativo éxito de la Comisión Europea es el resultado de su compromiso para la incorporación de las perspectivas de género.

Implementación de las políticas de género en la Unión Europea: roles y responsabilidades

Para poner las políticas en práctica se necesita recursos humanos, es decir, gente y estructuras institucionales a cargo de ejecutar las acciones requeridas. Hay varios organismos encargados de formular políticas dentro de la UE con la misión de implementar los compromisos de género de la UE. Evidentemente, a partir de la introducción de la incorporación de las perspectivas de género se puede decir que todos los organismos encargados de formular políticas tienen un rol que jugar. A continuación se presentan las principales estructuras institucionales con tareas específicas sobre la igualdad de género.

La Comisión Europea

La Comisión Europea está constituida por los ejecutivos y el cuerpo de funcionarios de la UE. En algunos aspectos tiene más autoridad que el servicio de funcionarios públicos nacionales, sobre todo en la facultad de iniciativa, o la facultad de lanzar iniciativas sobre políticas bajo el derecho de la UE. La Comisión también tiene la responsabilidad de proteger los tratados de la UE. Sobre la igualdad de género, esto quiere decir que puede lanzar iniciativas y responder a solicitudes de los estados miembros de la UE. También significa que tiene la misión de asegurar la protección de los valores de la UE según se estipula en los Tratados, así como de implementar las políticas de la UE en las áreas donde la autoridad se ha transferido al nivel europeo.

El Colegio de Comisarios está formado por 28 comisarios/as cada cual nominado/a por un estado miembro de la UE. En el actual Colegio, que se instaló en el 2014 por un período de cinco años, Vera Jourová, Comisaria de justicia, asuntos del consumidor e igualdad de género, está a cargo de los temas de la igualdad de género. Quien muchas veces ha afirmado que la igualdad entre hombres y mujeres es una de sus prioridades. Tiene el apoyo de la Dirección General para justicia, asuntos del consumidor e igualdad de género, que tiene una unidad para la igualdad de género y otra unidad que trabaja en la legislación para la igualdad.

A nivel laboral, el Grupo interservicios sobre la igualdad entre mujeres y hombres reúne a los representantes de todas las direcciones de la Comisión, cubriendo así todas las áreas normativas. Se reúne dos veces al año y básicamente está a cargo de la incorporación de las perspectivas de género; en esta capacidad supervisa y dirige la integración de una perspectiva de género en todas las áreas normativas de la UE.

Novedades recientes

- La comisaria Jourová junto a su equipo han trabajado en apoyar un acuerdo del Consejo para la Directiva antidiscriminación.

- La preparación del documento de trabajo *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*, formó parte del trabajo de la Comisión Europea en el 2015.
- La unidad de igualdad de género funcionaba anteriormente en la Dirección General (DG) a cargo de asuntos sociales y laborales, y algunas personas han cuestionado si la transferencia a la DG de Justicia podría llevar a un cambio de enfoque hacia materias legales en vez de la dimensión social de la igualdad de género (Jacquot 2015).
- El Grupo interservicios está considerando la preparación de un informe sobre la incorporación de las perspectivas de género en la Comisión Europea para publicación en el 2017.

El Parlamento Europeo

La autoridad del Parlamento Europeo se ha ido incrementando desde mediados de la década de 1970 y actualmente tiene un fuerte rol legislativo que incluye enmendar la legislación redactada por la Comisión Europea, así como compartir la autoridad en la toma de decisiones con el Consejo en algunas de las áreas normativas. También supervisa la implementación de la normativa de la UE. Estos roles le han permitido, al igual que a los miembros del Parlamento Europeo (MPE), formular un gran número de enmiendas a las propuestas legislativas de la UE en apoyo de la igualdad de género, y organizar audiencias y actividades sobre la igualdad de género.

Además, el Parlamento Europeo está ahora involucrado en el nombramiento del equipo de los/las 28 Comisarios/as. Organiza audiencias con las personas nominadas y tiene el poder de rechazar a la Comisión en su totalidad al momento del nombramiento, y luego mediante un voto de censura. Ha utilizado esta autoridad para exigir el nombramiento de un número suficiente de mujeres y para interrogar a las personas nominadas sobre sus posiciones en relación a la igualdad de género. (En el año 2009 las dudas sobre su compromiso con la igualdad de género, entre otros asuntos, contribuyó a que el Gobierno italiano tome la decisión de retirar a su nominado Rocco Buttiglione).

El Comité permanente de los derechos de la mujer y de la igualdad de género del Parlamento Europeo (Comité FEMM), ha tenido un rol central en apoyo de la igualdad de género. Tiene una amplia gama de responsabilidades, entre ellas:

1. la definición, promoción y protección de los derechos de las mujeres en la UE y de las medidas pertinentes de la UE;
2. la promoción de los derechos de las mujeres en países fuera del territorio de la UE;
3. políticas de igualdad de oportunidades, especialmente la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en relación a oportunidades en el mercado laboral y el trato en el trabajo;
4. la eliminación de todas las formas de violencia y de discriminación en base al sexo;
5. la implementación y continuación de los avances en la incorporación de las perspectivas de género en todos los sectores de políticas;
6. el seguimiento e implementación de los acuerdos y convenciones internacionales que implican los derechos de las mujeres; y
7. alentar la concienciación sobre los derechos de las mujeres.

En el 2015 su trabajo incluyó la posible nueva estrategia sobre la igualdad de género de la UE; la incorporación de las perspectivas de género en el Parlamento Europeo; los derechos de



las refugiadas y las solicitantes de asilo, tráfico y otros asuntos varios (FEMM Committee 2015). Tiene un rol parecido al de cualquier otro comité parlamentario: redactar enmiendas a la legislación; supervisar la implementación de políticas; emitir opiniones e informes; evaluar los esfuerzos de incorporación de las políticas; organizar audiencias para tomar en cuenta información de los expertos; y hacer preguntas a funcionarios de otras instituciones de la UE, como corresponde a su rol según los Tratados. Tradicionalmente el Comité ha tenido el beneficio de atraer a miembros comprometidos y activos, entre ellos algunos hombres, sobre todo el expresidente del comité.

Novedades recientes

- En el 2015 el Comité FEMM preparó su “informe de iniciativa propia” sobre la estrategia de la UE para la igualdad de género más allá de la estrategia 2010-2015. MPE Maria Noichl tomó la iniciativa en la preparación de este informe. El informe alegó que la nueva estrategia debería incluir metas específicas, un mecanismo de supervisión para evaluar el progreso de la implementación, mayor incorporación del análisis de género, y metas relativas al género en las evaluaciones individuales de los estados miembros (Parlamento Europeo 2013).
- El Comité continúa haciendo un llamado para una nueva estrategia, en lugar del documento de trabajo informal que se produjo.
- El Parlamento Europeo está expandiendo significativamente su capacidad de investigación y análisis, especialmente en la evaluación del impacto de las propuestas legislativas. Esto brindará oportunidades para la promoción de la igualdad de género.

El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es el organismo legislativo más importante de la UE. Reúne a los ministros de gobierno de los estados miembros a cargo de áreas normativas específicas (por ejemplo, los ministros de relaciones exteriores se reúnen en el Consejo de Relaciones Exteriores). El Consejo que trata los asuntos de la igualdad de género es el Consejo Económico y Social, conocido como EPSCO. Puede aprobar la legislación de la UE sobre igualdad de género y solicitar medidas a la Comisión Europea. Ha elaborado varias recomendaciones y declaraciones sobre igualdad de género.

Novedades recientes

- El Consejo EPSCO ha solicitado que la Comisión Europea prepare una nueva estrategia sobre la igualdad de género.
- El Consejo todavía no ha tomado una decisión sobre la directiva antidiscriminación.

El Instituto europeo de igualdad de género

El Instituto europeo de igualdad de género (EIGE) tiene su sede en Vilnius, Lituania y comenzó a funcionar en el 2010. Tiene el propósito de “apoyar y fortalecer la promoción de la igualdad de género, especialmente la incorporación de las perspectivas de género en todas las políticas de la UE y en las políticas nacionales resultantes; combatir la discriminación en base al sexo; e incrementar la sensibilización de los ciudadanos de la UE sobre la igualdad de género”. Es un organismo autónomo de la UE, es decir que es una agencia de la UE financiada por la UE para lograr los objetivos de la UE y sus reglamentos forman parte del derecho de la UE, pero funciona con cierto nivel de autonomía en el reclutamiento de

personal, toma de decisiones y actividades. Su rol principal es la recopilación de datos y el análisis de acuerdo con su misión de ser el “centro europeo de conocimiento sobre asuntos de igualdad de género”. Sus tres objetivos estratégicos para los próximos tres años dan una idea de su rol especial en la producción de conocimiento:

1. Brindar análisis e información de alta calidad para que las autoridades responsables y otros grupos de interés, que se esfuerzan en alcanzar la igualdad de género, puedan tomar decisiones en base a la mejor evidencia e información disponible.
2. Manejar todo el conocimiento producido por EIGE para lograr una comunicación oportuna e innovadora que satisfaga las necesidades puntuales de los principales interesados.
3. Cumplir con los más altos estándares financieros y administrativos al tiempo que se cumple con las necesidades del personal de EIGE.

Sociedad civil

La mayoría de analistas señala que la trayectoria del desarrollo de las políticas de igualdad de género de la UE se debe en parte al rol de los activistas a lo largo de la historia de la UE. Las organizaciones de derechos de las mujeres y activistas individuales trabajaron conjuntamente con instituciones de la UE —sobre todo con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea— para impulsar tanto las políticas como la acción.

La UE tiene una buena trayectoria de trabajo con la sociedad civil, en parte porque los Tratados incluyen compromisos legales de cooperación con la sociedad civil. En Bruselas, donde tienen su sede la mayoría de las instituciones de la UE, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en asuntos determinados se organizan generalmente en alianzas o redes que les permiten realizar un activismo colectivo. En algunos casos las instituciones de la UE apoyan a las redes de sociedades civiles, por ejemplo, mediante financiamiento, para simplificar la cooperación. Estas redes desempeñan varios roles: presentar posiciones políticas conjuntas, brindar experiencia a la UE y representar los intereses de la sociedad civil europea del área de la UE.

En la dimensión de la igualdad de género, la EWL (establecida en 1990 con el apoyo de la Comisión Europea) es la interlocutora más importante de la sociedad civil. Reúne a 48 organizaciones de membresía plena, siendo todas redes o plataformas. Lleva a cabo dos tipos de actividades principales: (a) presión política en la UE, especialmente brindando información a los responsables de la toma de decisiones para asegurar que los derechos de las mujeres y la perspectiva de género se tomen en cuenta en la formulación de políticas y de legislación; y (b) promover la participación de las organizaciones de mujeres en la UE y brindarles información.

Las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales (o “agentes sociales”) también han estado involucradas en la promoción de la igualdad de género mediante su participación en grupos de expertos y brindando asesoría a la UE, así como haciendo campaña. El Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) tiene un capítulo de trabajo sobre la igualdad de género que incluye hacer campaña para influir en la normativa de la UE, por ejemplo, en la mejora de los derechos de permiso por maternidad y sobre la brecha salarial de género. También tiene un compromiso de incorporar las perspectivas de género en su propia administración.

La Agencia de los Derechos Fundamentales

La Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) es un organismo de la UE con sede en Viena. Se creó en el 2007 y su rol es supervisar la situación de los derechos fundamentales



incluidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). La CDFUE se redactó en el año 2000 luego de la inclusión de los derechos humanos en el Tratado de Ámsterdam, pero recién entró en vigor en el 2009 como un anexo del Tratado de Lisboa. La CDFUE lista los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y residentes de la UE y se basa en gran parte en la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH, ver abajo). El capítulo sobre igualdad incluye un artículo sobre la igualdad entre hombres y mujeres: “La igualdad entre mujeres y hombres debe asegurarse en todas las áreas, especialmente en el empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impedirá el mantenimiento o adopción de medidas que brinden ventajas específicas para el sexo que se encuentre subrepresentado” (artículo 23).

Luego de un retroceso en la postura de los estados miembros, los efectos legales de la CDFUE no son claros. Tiene el mismo estatus legal que la legislación básica de la UE (es decir, los Tratados) pero contiene un artículo que estipula que no excede a la autoridad de la UE. En la práctica significa que la UE no puede legislar para hacer entrar en vigor los derechos incluidos en la CDFUE, excepto en casos en que ya tiene la autoridad de hacerlo, y ninguna persona puede llevar a un estado miembro a los tribunales para hacer cumplir los derechos incluidos en la CDFUE, a no ser que involucre un asunto relacionado con la implementación del derecho de la UE. Por último, el Reino Unido y Polonia tienen una manera de no tomar parte en la Carta.

La FRA no investiga ni se involucra en casos individuales. Sus actividades son básicamente supervisar, analizar, brindar asesoría a los estados miembros y la comunicación pública, mediante: “la recolección y análisis de información sobre los derechos fundamentales con referencia, en principio, a todos los derechos listados en la Carta” y particularmente en las áreas que están bajo la incumbencia del derecho de la UE. Según la Decisión del Consejo (No. 252/2013/EU) del 2013 en la cual se aprueba el Esquema multianual de la FRA 2013-2017, las áreas temáticas en las que se concentra son: acceso a la justicia; víctimas de crímenes; la sociedad de la información; integración de las poblaciones gitanas; cooperación judicial; derechos del niño/a; discriminación; inmigración y la integración de los/las migrantes; y racismo y xenofobia. Examina la igualdad de género en el marco de estos temas. La FRA realizó una encuesta sobre la violencia contra las mujeres en Europa, que demostró la amplia naturaleza de este fenómeno (ver abajo).

La Corte Europea de Derechos Humanos

La Corte Europea de Derechos Humanos es una organización internacional completamente separada a cargo de la CEDH, la cual fue firmada por todos los estados miembros de la UE, así como por otros países europeos. La discusión de la CEDH va más allá del alcance de este capítulo, pero se debe señalar que la UE se está preparando para adherirse a la CEDH según lo estipulado en el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2009. El largo proceso de adhesión se estancó debido a la opinión negativa del TJUE sobre la legalidad del acuerdo propuesto.

Aspectos importantes

Los aspectos más importantes a considerar en las discusiones sobre roles y responsabilidades en la implementación de las políticas de género en la Unión Europea, son los siguientes:

1. Como sucede con todas las áreas de políticas de la UE, la implementación de la política de la UE sobre la igualdad de género implica una constelación compleja de instituciones y agencias, así como de grupos independientes de la sociedad civil. La UE tiene los recursos dentro de sus instituciones para desarrollar e implementar políticas de género. Asimismo, existen mecanismos internos y externos de fiscalización

—instituciones que supervisan las acciones de otras instituciones aplicando mecanismos de control.

2. Es demasiado pronto para juzgar el valor agregado de EIGE: obviamente es importante contar con conocimiento especializado sobre género que esté a disposición de la UE y que, como oportunamente lo ha hecho, haya probado su valor con la producción de recursos de utilidad para las instituciones de la UE y los activistas de género. Por otro lado, la política de descentralización significa que EIGE funciona en Vilnius, lejos del centro de la determinación de políticas de la UE. Al igual que las agencias y los institutos creados por la UE, su estatus es ambiguo. No es completamente independiente, pero tampoco es una institución fundamental de la UE que tenga un rol en la toma de decisiones.
3. Cuando la UE se adhiera a la CEDH, se crearán oportunidades interesantes para los/ las activistas de la igualdad de género. Los derechos en la CEDH son más explícitos y completos que los compromisos actuales de la UE. Asimismo, un artículo de no discriminación prohíbe la discriminación en base al sexo en el ejercicio de los otros derechos y libertades incluidos en la CEDH. Los ciudadanos de la UE ya pueden iniciar procesos contra sus países por violación de sus derechos. Si la UE se adhiere también podrán entablar un caso contra la UE, siempre que tenga la incumbencia o sea responsable por la falta de consecución del derecho en tela de juicio.

Financiamiento para la implementación de las políticas de género de la Unión Europea

La implementación implica ir de un conjunto de principios a la política, lo cual involucra compromisos y planes concretos, y luego a la práctica: las acciones. Para la UE la asignación de recursos financieros es una manera de implementar la política. En la UE, como en el resto del mundo, se conoce a la UE como donante, es decir como proveedora de fondos. Cuenta con un presupuesto anual de EUR 145.000 millones que se distribuye entre las varias políticas. Los fondos son proporcionados por los estados miembros, que también deciden sobre el monto total de financiamiento y sobre la distribución aproximada para el ciclo financiero de siete años. El ciclo actual es para los años 2014 al 2020. La mayor área de gastos es para el crecimiento y desarrollo económico en la UE (46 por ciento) y la siguiente es para agricultura, alimentación y tierra (41 por ciento).

La UE ha tomado medidas preliminares hacia un presupuesto con enfoque de género al brindar información sobre los fondos utilizados para apoyar la igualdad de género, entre ellos aquellos para programas específicos sobre la igualdad de género y otros fondos para programas más amplios que incluyan la igualdad de género entre sus objetivos y prioridades.

Los programas de financiamiento se basan en instrumentos legales específicos que establecen los objetivos del programa, sus prioridades, la distribución de los fondos y los beneficiarios, entre otras cosas. Estos se aplican conjuntamente con otras medidas importantes como las normas financieras de la UE para los desembolsos de fondos y los procedimientos para la presentación de informes. Para hacer legalmente posible el apoyo a la igualdad de género dentro de un programa financiero en particular, la igualdad de género debe figurar en el instrumento legal de dicho programa. Según un análisis de la UE, para el período 2014-2020 los siguientes programas permiten el apoyo a la promoción de la igualdad de género y de la incorporación de las perspectivas de género, lo que significa que potencialmente podrán apoyar dichas medidas:

- Fondos estructurales y de inversión europeos



- Fondo de asilo, migración e integración
- Programa derechos, igualdad y ciudadanía
- Horizonte 2020 programa marco de investigación e innovación
- Erasmus + (Programa de la UE para la educación, la formación, la juventud y el deporte)
- Mecanismo conectar Europa (programa para financiamiento conjunto de proyectos de interconexión trans-europeos)
- Instrumento de cooperación al desarrollo
- Instrumento europeo de vecindad
- Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
- Programa para el empleo y la innovación social

En algunos, pero no en todos los casos, el financiamiento está específicamente asignado para la igualdad de género porque el programa incluye objetivos e indicadores relativos a la igualdad de género, según se detalla en las siguientes subsecciones. Para los detalles completos ver el Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019 de la Comisión Europea.

Fondos estructurales y de inversión europeos

Aproximadamente EUR 5.850 millones se gastarán entre el 2014 y el 2020 en medidas para la promoción de la igualdad de género. Esto incluye aproximadamente EUR 4.600 millones del Fondo Social Europeo programados para igualdad de género, de los cuales EUR 1.600 millones están bajo la prioridad de inversión elegida por 12 estados miembros: “igualdad entre hombres y mujeres en todas las áreas, especialmente en el acceso al empleo, avance profesional, armonización entre el trabajo y la vida privada, y la promoción de la igualdad salarial”. También incluye aproximadamente EUR 1.250 millones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para inversión en infraestructura de cuidado infantil.

Programa derechos, igualdad y ciudadanía

Se ha asignado alrededor de EUR 440 millones para el Programa derechos, igualdad y ciudadanía (REC) que tiene nueve objetivos específicos, entre ellos uno sobre la igualdad de género y otro sobre la prevención y el combate a la violencia contra las mujeres, niños/as y jóvenes, y la protección de víctimas y grupos de riesgo. Actualmente estos dos objetivos representan alrededor del 35 por ciento de los fondos del REC (aproximadamente EUR 154 millones).

Instrumento de cooperación al desarrollo

Habrán una contribución de EUR 100 millones para el mejoramiento de las vidas de las niñas y de las mujeres mediante el Programa temático específico de bienes públicos globales y desafíos 2014-2020. De este total, EUR 70 millones están asignados para la partida presupuestaria “género, empoderamiento de las mujeres y derechos de las niñas”, y los EUR 30 millones restantes están asignados para la partida presupuestaria “bienestar de la infancia” dentro de los cuales EUR 18 millones se utilizarán para enfrentar prácticas dañinas como las de mutilación genital femenina y el matrimonio infantil. La igualdad de género será generalizada mediante programas geográficos bilaterales y regionales. Como por ejemplo el Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) para Asia y Latinoamérica que destinará

entre EUR 16 y 18 millones para acciones específicas de igualdad de género, así como EUR 2 millones para el Mecanismo de igualdad de género en Albania.

Horizonte 2020

El programa Horizonte 2020 promueve la igualdad de género de tres maneras. En primer lugar, se alienta el equilibrio de género mediante grupos de asesores (50 por ciento del objetivo) y de paneles de evaluación (40 por ciento); la información sobre esta medida se publicará en los informes de supervisión de Horizonte 2020. En segundo lugar, se alienta a los beneficiarios de las contribuciones a aplicar el equilibrio de género y la igualdad de oportunidades en los equipos de análisis que trabajen en los proyectos. En tercer lugar, se promueve el aspecto de género en los contenidos de investigación para que tengan en cuenta las características biológicas de hombres y mujeres, así como los factores socioculturales. Dentro del Programa de trabajo de ciencia con y para la sociedad 2014-2017, se asignará un presupuesto de aproximadamente EUR 43 millones para promover la concienciación y la implementación de la igualdad de género en el sistema de análisis y la organización de la investigación.

Aspectos importantes

Los principales aspectos a considerar en la discusión del financiamiento para la implementación de las políticas de género de la Unión Europea, son los siguientes:

1. El financiamiento de la UE para la igualdad de género es significativo; sin embargo, un análisis longitudinal reciente muestra que se ha venido reduciendo en proporción al financiamiento total y en términos absolutos (Jacquot 2015).
2. Existen oportunidades para el activismo en relación a las disposiciones financieras (ver abajo).

Desarrollo, crecimiento, vecindad y relaciones externas

La UE ha estado tratando de forjarse un rol en el mundo desde comienzos de la década de 1990 con resultados variados. Tiene un rol muy importante en asistencia humanitaria y en políticas de desarrollo, aunque en lo último ha sido muy criticada —y muchas veces correctamente— por ser “pagador y no actor”, es decir una organización donante que provee fondos en vez de ser un elemento político que busque influir en el sistema.

En cuanto a este punto la trayectoria de la diplomacia o la política exterior de la UE es variada. Ha tenido algunos logros relacionados con el lanzamiento de 25 misiones de manejo de crisis, muchas de ellas de menor escala, y con el uso de instrumentos a modo de sanciones económicas, pero la diplomacia y la defensa son en gran medida la exclusividad de los estados miembros de la UE, quienes mantienen sus propias políticas y capacidades, especialmente cuando se trata de otros países (aquellos fuera del territorio de la UE). Es un área que no ha sido significativamente “europeizada”. La política de expansión de la UE ha dado buenos resultados pero actualmente se está estancando y se ha puesto en tela de debido a la percepción de que se está alejando de la democracia, y por falta de solidaridad —especialmente por el problema de los refugiados— en algunos de los estados que ingresaron a la UE en el 2004 y el 2007. La política de vecindad —que es la política de la UE hacia los estados que se encuentran más allá de las fronteras Este y Sur y que no planea integrar— ha sido muy criticada y se ha modificado recientemente.

En todas las áreas de acción externa la UE se presenta a sí misma como un elemento normativo, es decir que se compromete con, y trata de promover, un conjunto de valores. La igualdad de género es uno de estos valores. De esta manera, sus políticas externas se refieren



siempre al principio de la igualdad de género y a la inclusión de medidas para su promoción. En algunos casos esto forma parte de políticas más amplias sobre derechos humanos.

En el 2015 la UE adoptó la nueva política de igualdad de género y empoderamiento de la mujer: Transformando las vidas de niñas y mujeres a través de las relaciones exteriores de la UE para el 2016-2020. Es una continuación del Plan de acción de género 2010-2015 y contiene objetivos, acciones específicas y una asignación de responsabilidades a llevarse a cabo por los principales actores de las relaciones exteriores de la UE: el Servicio europeo de acción exterior (SEAE) que incluye a las delegaciones de la UE en países fuera del territorio de la UE; la Comisión Europea; y, en cierta medida, los estados miembros de la UE. La nueva política cubre cuatro áreas prioritarias: (a) cambio de la cultura institucional en las relaciones exteriores de la UE; (b) integridad física y psicológica de las niñas y mujeres; (c) empoderamiento económico y social; y (d) voz y participación. Las tres últimas prioridades tienen referencias cruzadas con los ODS, con los cuales cada una contribuirá.

Logros y desafíos

El entendimiento pleno del impacto de las medidas descritas en este capítulo sobre la igualdad de género es una tarea compleja y probablemente imposible. Pero, se pueden obtener algunas conclusiones dando una mirada a los niveles de desigualdad dentro de la UE. El establecimiento de causalidad entre los resultados de la igualdad de género y la política de la UE es también un desafío. Sin embargo, se puede suponer que las políticas de igualdad de género de la UE, entre otros factores, han contribuido de alguna manera. Un análisis más profundo sobre las razones de la falta de progreso en áreas problemáticas ayudaría a mejorar la política.

A pesar de algunas discrepancias, existe buena información sobre la desigualdad de género en la UE proveniente de varias fuentes, entre ellas del Índice de igualdad de género (GEI) compilado por la EIGE; las agencias de la ONU que trabajan en la igualdad de género mundialmente, dentro de las cuales están considerados los datos sobre Europa (sobre todo ONU Mujeres y el PNUD); el Fondo Monetario Internacional; la FRA; investigaciones académicas; las agencias nacionales de estadísticas de los estados miembros de la UE (que deben tener estándares específicos); y encuestas de opinión, sobre todo las encuestas de Eurobarómetro.

Esta sección se basa ampliamente en las bases de datos de la Comisión Europea y del GEI, el cual brinda una evaluación comparativa integral sobre la igualdad de género en la UE. Sin embargo, la información más reciente es del 2012, o sea que el impacto pleno de la crisis financiera mundial y las medidas tomadas como respuesta no fueron capturadas.

En general, la desigualdad de género en la UE está por debajo de la de cualquier otra región. Sin embargo, como EIGE señala “la igualdad de género todavía está lejos de hacerse realidad, habiendo tenido un progreso mínimo entre el 2005 y el 2012” (EIGE 2015). Calcula que las mujeres están recién a mitad de camino de alcanzar igualdad con los hombres.

El GEI captura los niveles de desigualdad de género mediante el uso de indicadores para comparar las posiciones entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en la dimensión del poder los indicadores incluyen el número de hombres y mujeres en los parlamentos y el número de hombres y mujeres en los directorios de empresas. En la dimensión del conocimiento uno de los indicadores es el índice de alfabetización para hombres y mujeres. Para todas las medidas, el puntaje de las mujeres está expresado como un porcentaje del puntaje de los hombres, o sea que si el puntaje de las mujeres es el 100 por ciento igual que el de los hombres, entonces hay igualdad. Si el puntaje para las mujeres es solamente el 50 por ciento que el de los hombres (por ejemplo, 150 escaños en el parlamento comparados a 300) el índice de desigualdad es 50 por ciento.

El GEI tiene un conjunto de indicadores para cada una de las dimensiones cubiertas: tiempo, poder, conocimiento, empleo, dinero y salud, y calcula una cifra compuesta para el índice de desigualdad en cada uno de los estados miembros de la UE. A través de todas las dimensiones y en todos los estados miembros las mujeres tuvieron un índice del 52,9 por ciento de igualdad con los hombres en el 2015 (ver Cuadro 4.1). El Índice muestra que en el 2010 las mujeres tuvieron un índice del 52,4 por ciento de igualdad en comparación a los hombres en el 2005, por eso parece que el avance se ha estancado. Aunque no hay ninguna dimensión de la vida en que los hombres y las mujeres sean iguales, los niveles de desigualdad varían de acuerdo a la esfera y al país. Las cifras promedio para todas las dimensiones por país varían, desde Suecia que tiene un puntaje total de 74,2 por ciento, hasta Rumanía que tiene un puntaje total de 33,7 por ciento. El GEI también muestra que la desigualdad se está incrementando en ocho países. La desigualdad es menor en las dimensiones de salud, sueldo y empleo, con tendencias positivas en las mismas.

Cuadro 5.1 La igualdad de género en la Unión Europea en las seis dimensiones

Dimensión	2005 (% de igualdad)	2010 (% de igualdad)	2015 (% de igualdad)
Tiempo	41,5	37,6	37,6
Poder	31,4	37,9	39,7
Conocimiento	52,1	49,1	49,1
Empleo	61,1	62,2	61,9
Dinero	64,1	67,0	67,8
Salud	87,8	90	90
Totales	51,3	52,4	52,9

Fuente: Instituto Europeo de Igualdad de Género, Índice de igualdad de género <<http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index>>, fecha de consulta: 3 de septiembre del 2017.

La esfera económica muestra un panorama de progreso a pesar de que la desigualdad continúa. La tasa de empleo para las mujeres ha subido al 62,5 por ciento comparada con 74,3 por ciento para los hombres y se espera que la brecha continúe estrechándose de acuerdo a las metas de la UE —la estrategia 2020 de la Agenda de la UE tiene una meta de 75 por ciento para hombres y mujeres. La brecha de sueldos entre hombres y mujeres en la UE es significativa, pero se está reduciendo, del 22 por ciento en el 2010 al 20 por ciento en el 2015 (ajustada según tiempo de trabajo), lo que significa que en promedio las mujeres ganan 20 por ciento menos que los hombres, por hora. Una área que está recibiendo mayor atención es la brecha en las pensiones. Las pensiones de las mujeres son 40 por ciento más bajas que las de los hombres debido a la desigualdad de sueldos durante su vida, lo cual lleva a un mayor porcentaje de mujeres que sufren de pobreza entre la población jubilada. Este problema se incrementará visiblemente debido al envejecimiento de la población de la UE.

El empoderamiento político de las mujeres

Las cifras provenientes del GEI y de las bases de datos de la Comisión Europea sobre género y la toma de decisiones muestran que el empoderamiento político es un problema crucial para la UE. Las mujeres están subrepresentadas de una manera significativa en las posiciones de poder en todos los estados miembros y en las instituciones de la UE (ver Cuadro 4.2). Los porcentajes de mujeres en los parlamentos nacionales, en el gobierno y en la administración pública, constituyen indicadores clave de la igualdad en el poder. La Comisión Europea



también recolecta datos sobre otras instituciones, como las instituciones de análisis, las ONG y los medios de comunicación.

Cuadro 5.2 Las mujeres en roles de toma de decisiones en la Unión Europea

Promedio para los 28 estados miembros	Mujeres (%)	Hombres (%)
Parlamentos nacionales	28	72
Gobiernos (ministerios de alto nivel solamente)	28	72
Posiciones de alto nivel en la administración pública (nivel 1)	31	69
Posiciones de alto nivel en la administración pública (nivel 2)	40	60
Posiciones en los tribunales supremos de los estados miembros	39	61
Instituciones de la UE		
Parlamento Europeo	37	63
Liderazgo en las instituciones financieras de la UE	10	90
Posiciones en los tribunales de la UE	19	81
Posiciones de alto nivel en la administración (nivel 1)	15	85
Posiciones de alto nivel en la administración (nivel 2)	33	67

Nota: Las cifras para las posiciones de alto nivel en la administración de las instituciones de la UE incluyen administradores/as en el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo.

Fuente: Comisión Europea, “Igualdad de Género”, <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm>, fecha de consulta: 15 de enero del 2016.

Estas cifras acumuladas son útiles pero deben acompañarse de un análisis exhaustivo de las estadísticas individuales por estado miembro ya que las diferencias pueden ser marcadas. Por ejemplo, hay más del 40 por ciento de parlamentarias en Suecia (44%), Bélgica (42%) y Finlandia (42%). Pero al otro extremo, hay estados miembros donde las mujeres representan 20 por ciento o menos como parlamentarias: Bulgaria (20%), República Checa (20%), Irlanda (20%), Eslovaquia (20%), Letonia (16%), Chipre (13%), Malta (13%), Rumanía (12%) y Hungría (10%). En cuanto a los gobiernos nacionales el contraste es igualmente sorprendente. Mientras Suecia tiene exactamente el mismo número de ministros y ministras en su gobierno, y Francia (con 48% de mujeres) y Eslovenia (con 47% de mujeres) le siguen de cerca, no hay ministras en los gobiernos de Grecia, Hungría ni Eslovaquia (ver Cuadro 4.3).

Cuadro 5.3. El equilibrio de género en los gobiernos nacionales de los estados miembros de la Unión Europea

Estado Miembro	Presidente	Primer ministro	Ministros de alto nivel	Mujeres (%)	Hombres (%)
Bélgica	—	H	14	4 (29%)	10 (71%)
Bulgaria	H	H	20	7 (35%)	13 (65%)
Chequia	H	H	17	3 (18%)	14 (82%)
Dinamarca	—	H	17	5 (29%)	12 (71%)
Alemania	H	M	16	6 (38%)	10 (62%)
Estonia	H	H	15	2 (13%)	13 (87%)
Irlanda	H	H	11	4 (27%)	11 (73%)
Grecia	H	H	18	0 (0%)	18 (100%)
España	—	H	14	4 (29%)	10 (71%)
Francia	H	H	33	16 (48%)	17 (52%)
Croacia	M	H	21	3 (14%)	18 (86%)
Italia	H	H	16	6 (38%)	10 (62%)
Chipre	H	H	12	1 (8%)	11 (92%)
Letonia	H	M	14	4 (29%)	10 (71%)
Lituania	M	H	15	4 (27%)	11 (73%)
Luxemburgo	—	H	15	4 (27%)	11 (73%)
Hungría	H	H	11	0 (0%)	11 (100%)
Malta	M	H	15	1 (7%)	14 (93%)
Países Bajos	—	H	13	5 (38%)	8 (62%)
Austria	H	H	14	4 (29%)	10 (71%)
Polonia	H	M	24	6 (25%)	18 (75%)
Portugal	H	H	18	4 (22%)	14 (78%)
Rumanía	H	H	20	7 (35%)	13 (65%)
Eslovenia	H	H	17	8 (47%)	9 (53%)
Eslovaquia	H	H	15	0 (0%)	15 (100%)
Finlandia	H	H	14	5 (36%)	9 (64%)
Suecia	—	H	24	12 (50%)	12 (50%)
Reino Unido	—	H	22	7 (32%)	15 (68%)
Total	3M 18H	3M 25H	479	132 (28%)	347 (72%)

Notas: A enero del 2016. M = mujer; H = hombre

Fuente: Comisión Europea, "Igualdad de Género", <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm>.



Violencia contra las mujeres

En el año 2014 la FRA preparó un informe sobre la violencia contra las mujeres en la UE, en base a entrevistas hechas a 42.000 mujeres a lo largo de los 28 estados miembros, realizadas por investigadores especializados. Este estudio llenó un gran vacío ya que la información sobre este tema era escasa e inconsistente entre los estados miembros. A pesar de la existencia de esta información nueva y compaginada, es posible que el fenómeno siga sin ser reportado debidamente. Además, las comparaciones entre los países pueden presentar una dificultad metodológica ya que las cifras varían de acuerdo a varios factores identificados en el informe. Entre ellos, la aceptación o falta de aceptación en la sociedad de hablar acerca de la violencia, el nivel general de igualdad de género (que aumenta los niveles de información), el enfoque y eficacia del sistema de justicia penal, y el nivel general de violencia en una sociedad. Por lo dicho, el informe de la FRA fue bien recibido. Demuestra que a pesar de la situación generalmente pacífica en toda la UE, hay altos niveles de violencia contra las mujeres. Los principales resultados son:

- 33 por ciento de las mujeres adultas habían experimentado violencia física y/o sexual a partir de los 15 años;
- 33 por ciento habían experimentado violencia física y/o sexual cuando niñas;
- 22 por ciento habían sufrido violencia física y/o sexual proveniente de su pareja;
- 22 por ciento habían sufrido violencia física y/o sexual proveniente de alguien que no era su pareja; y
- 5 por ciento habían sido violadas.

Estos índices son altos ya que el territorio de la UE, con pocas excepciones, no ha sufrido conflicto o un rompimiento generalizado del orden público.

Es posible llegar a un resumen de los logros de la UE mediante un análisis de la información brindada anteriormente. La UE ha desarrollado un código legal sólido para combatir la desigualdad de género, que incluye legislaciones primaria y secundaria, así como la jurisprudencia del TJUE. Ha realizado numerosos compromisos políticos y ha expresado su apoyo a la igualdad de género, comenzando por los niveles institucionales más altos hasta los niveles menores y a través de todas las instituciones de la UE y sus políticas. La UE ha formulado estrategias coherentes para la promoción de la igualdad de género —entre ellas, objetivos, mecanismos de supervisión y claridad en la asignación de responsabilidades para la ejecución— y ha asignado grandes cantidades de recursos financieros para la promoción de la igualdad de género.

Sin embargo, los siguientes aspectos clave deben ser considerados en la discusión de estos logros:

1. A pesar de los importantes logros aún hay desafíos y la desigualdad de género sigue siendo un problema importante en la mayoría de las esferas de la vida en toda la UE. El empoderamiento político, es decir la igualdad en la toma de decisiones continúa siendo el problema más grave, pero también se da el caso de que la UE y sus estados miembros no han logrado proteger adecuadamente a las mujeres contra la violencia. En cuanto a la violencia y a la seguridad física las mujeres son menos vulnerables que en otras regiones. No obstante, la protección sigue siendo inadecuada para aquellas mujeres que están en situación de vulnerabilidad a la violencia en sus esferas familiares o públicas.

2. Existen enormes diferencias entre los estados miembros de la UE en cuanto a la igualdad de género. Algunos califican como líderes mundiales mientras otros están muy por debajo del promedio mundial, especialmente en algunas dimensiones como la del poder político. Esto es un ejemplo de las numerosas limitaciones. El derecho y la política de la UE no cubre todas las áreas normativas. Muchas de ellas continúan siendo de competencia nacional, lo que significa que el poder y la soberanía permanecen a nivel del estado miembro. Sin embargo, aún en aquellas áreas en que la UE tiene incumbencia o comparte incumbencias, la implementación de las decisiones depende de los estados miembros que lo hacen en grados diversos. Asimismo, los estados miembros de la UE tienen distintos grados de compromiso con la igualdad de género y con la implementación de las medidas de la UE y las suyas propias.
3. Otras limitaciones, como las de la economía de la desigualdad de género, necesitan un mayor análisis. La UE no tiene todavía una política sobre cómo implementar los ODS. Aparte de las referencias sobre el apoyo a la implementación en otros lugares del mundo, ha habido poco o ningún debate en los círculos normativos de la UE sobre cómo los ODS podrían ayudar a mejorar la igualdad de género en la UE como tal, o cómo los estados miembros de la UE podrían implementar el ODS 5.
4. Las dimensiones en las cuales la UE es activa, tales como asuntos económicos, salud y educación, muestran índices menores de desigualdad de género. En las dimensiones donde la UE tiene un rol limitado, como tiempo y poder, la desigualdad es mayor. Por lo tanto, las disparidades antes mencionadas demuestran que aunque la UE hace una diferencia, esta diferencia no es tan grande. Todos los estados miembros de la UE están sujetos a los mismos requerimientos legales y políticos, pero existen grandes diferencias en los resultados. Mientras esto puede simplemente indicar que muchas áreas en la determinación de políticas continúan a nivel nacional, también pueden indicar que aunque la UE tenga un rol hay otros factores que influyen en los resultados, por ejemplo la política nacional, pero también la cultura y la tradición. Un factor destacado por el GEI es el dinero, ya que existe una correlación clara y consistente entre los niveles del PIB y los niveles de igualdad de género, aunque los patrones de causa y efecto no han sido establecidos.
5. Es imperativo que la UE incremente el porcentaje de mujeres en posiciones de alto nivel en todas las instituciones. Se ha comprometido a hacerlo a más tardar en el 2019, pero teniendo en cuenta las disparidades actuales las posibilidades no son alentadoras. Las estadísticas para las instituciones de la UE son peores que las de los estados miembros de la UE y figuran entre los más bajos entre las instituciones del mundo.

Implementación de la Agenda 2030: el rol de la Unión Europea

Después de varios años de discusiones y negociaciones, en septiembre del 2015 se adoptó un nuevo grupo de objetivos de desarrollo en reemplazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODS integran a la vez el desarrollo, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Los derechos de las mujeres y la igualdad entre hombres y mujeres conforman un objetivo independiente: ODS 5, “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. En el año 2016 se tomaron otras decisiones relativas a los indicadores para medir el progreso, las metas interinas a alcanzar y los mecanismos organizacionales para que los estados analicen su progreso (ver Cuadro 4.4).

La adopción del ODS 5 brinda oportunidades a la UE para contribuir a la promoción de la igualdad de género tanto a nivel mundial como dentro de la UE. Los ODS son objetivos



universales y como tales aplican a los estados europeos, brindando así una oportunidad a los partidarios dentro de la UE para promoverlos y comparar la situación en Europa con la de cualquier otro lugar en el mundo (Woollard 2014). Sin embargo, debido a la persistencia de la desigualdad en la UE, los estados miembros no deberían abordar los ODS solamente con la perspectiva de apoyar su implementación en el contexto de las relaciones exteriores. Sino que las deberían combinar con una implementación en sus propios países y con una evaluación sobre cómo las políticas “internas” de Europa podrían dificultar el desarrollo en otras regiones.

Los ODS son aplicables a los estados: ya que los estados son las unidades de análisis, las metas se refieren a la situación dentro de los estados, se medirá el progreso dentro de los estados y los estados tendrán básicamente la responsabilidad de su implementación. No obstante, hay varios roles que las organizaciones regionales como la UE pueden desempeñar:

1. *Promover la igualdad dentro de sus propias instituciones.* Por ejemplo, las instituciones de la UE podrían comenzar por asegurar la igualdad en sus posiciones de alta dirección.
2. *Dirigir la implementación de los ODS en lo que se refiere a la ayuda en alcanzar las metas donde tenga la autoridad de hacerlo.* Por ejemplo, la UE tiene autoridad legislativa en algunas áreas normativas. En tal sentido puede legislar para alcanzar el ODS 5. El cumplimiento del punto 5.1 requiere la implementación de legislación, políticas y estrategias, y puede contribuir al cumplimiento de otros elementos del objetivo en cuestión.
3. *Elaboración de medidas a ser implementadas por otros.* En la UE muchas de las medidas sobre la igualdad de género son implementadas por otros. Por ejemplo, sus directivas son implementadas por los estados miembros y sus medidas financieras son implementadas por las autoridades locales y nacionales, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Por consiguiente, tiene la autoridad de integrar los compromisos relacionados al ODS 5 en estas medidas y exigir su cumplimiento.
4. *Apoyar las acciones de los estados miembros.* En las áreas normativas donde las organizaciones regionales no puedan obligar a sus estados miembros a actuar, estas podrían apoyar y fomentar la acción mediante la provisión de cooperación, información, supervisión, debate y negociación de los compromisos con los estados.
5. *Supervisión de la situación en los estados miembros.* A pesar de la susceptibilidad que puede desatar la supervisión de los estados miembros por las organizaciones regionales, delegar algunas de las responsabilidades a las dependencias y agencias de las organizaciones regionales podría beneficiar a los estados miembros. Por ejemplo, ¿Por qué los estados miembros de la UE no se benefician de la existencia y del conocimiento especializado de EIGE y le asignan un rol en la recolección de información sobre el ODS 5?

Una vez que se llegue a un acuerdo final sobre los indicadores para los ODS, los primeros pasos serán: llevar a cabo un estudio de referencia sobre la situación de los diferentes estados, determinar la asignación de responsabilidades para la implementación, y desarrollar planes. Escapa a la incumbencia de este capítulo brindar un análisis detallado de la medida en que la UE y sus estados miembros han cumplido con los varios elementos del ODS 5. Sin embargo, se brinda un análisis preliminar más abajo. El Cuadro 4.4 presenta los componentes del ODS 5 y los indicadores propuestos, que todavía no han sido aprobados (existe consenso en algunos, pero también desacuerdo en otros).

Cuadro 5.4. Agenda 2030: Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 y sus indicadores propuestos

ODS 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	
Meta	Indicador(es) propuestos
5.1. Terminar con todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo	5.1.1. Determinar marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo
5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación	5.2.1. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que hayan sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que hayan sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho
5.3. Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado, y la mutilación genital femenina	5.3.1. Proporción de mujeres entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años 5.3.2. Proporción de niñas y mujeres entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación o ablación genital femenina, desglosada por edad
5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según sea apropiado en cada país	5.4.1. Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosado por sexo, edad y ubicación
5.5. Asegurar la participación plena y concreta de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública	5.5.1. Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y en los gobiernos locales 5.5.2. Proporción de mujeres en cargos directivos
5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de análisis	5.6.1. Proporción de mujeres entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre sus relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva 5.6.2. Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a las mujeres entre 15 y 49 años de edad acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, y a la información y educación al respecto
5.a. Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y a otros tipos de bienes, a servicios financieros, herencia y recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales	5.a.1. (a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y (b) proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia 5.a.2. Proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y/o al control de las tierras
5.b. Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres	5.b.1. Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo
5.c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles	5.c.1. Proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, y de la asignación de fondos públicos para ese fin.

Fuentes: ONU Mujeres, “SDG5: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, disponible en <<http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>>, fecha de consulta: 10 de agosto del 2017; varios documentos de la ONU.



El análisis en este capítulo muestra que hay algunas áreas relacionadas al ODS 5 en las que algunos estados miembros de la UE pueden estar rezagados, específicamente en el ODS 5.2 sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y el ODS 5.5 sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La incorporación de los ODS en el derecho de la UE, la determinación de políticas y la práctica puede ayudar a los estados a progresar en estas áreas problemáticas. En las otras áreas la UE ya está implementando el ODS 5, al menos parcialmente. La legislación de la UE ejecuta el ODS 5.c. Sin duda, esta es la base para el desarrollo de las medidas que contribuyen a alcanzar los ODS 5.1., 5.4 y 5.b. Según algunas interpretaciones, la legislación básica de la UE podría formar la base para las medidas legales que contribuyan a todas las partes del ODS 5. La legislación secundaria de la UE en áreas fundamentales contribuye al logro parcial de los ODS 5.1, 5.4 y 5.a. Sin embargo, la medida en la cual cumple con estos aspectos del ODS 5 no se puede evaluar hasta que se hayan formulado indicadores más detallados y la UE evalúe su desempeño relativo al ODS 5, si así lo decide. El documento *Compromiso Estratégico para la igualdad de género 2016-2019* contiene una breve referencia sobre los ODS y el texto completo del ODS 5. Pero, desafortunadamente, no hay un análisis adicional. Se debería elaborar un documento de política corto para explicar cómo es que las medidas incluidas en el compromiso contribuirán al logro de los diversos aspectos del ODS 5.

En cuanto a las responsabilidades, cualquiera o inclusive todas las instituciones de la UE descritas anteriormente podrían trabajar en la implementación del ODS 5 en la UE. Probablemente lo más apropiado sería que la Comisión Europea, según su mandato, prepare un plan sobre cuáles serían las medidas que la UE utilizará para la implementación del ODS 5 y cómo estas se relacionan con el documento del Compromiso estratégico. El Parlamento Europeo y el Consejo podrían primeramente solicitar y luego evaluar, enmendar y aprobar ese documento.

EIGE y/o la FRA podrían evaluar la medida en que los estados miembros de la UE (y las instituciones de la UE cuando sea pertinente) cumplan con el ODS 5 en todas sus partes componentes. Si las instituciones de la UE y/o los estados miembros no estuvieran dispuestos a implementar el ODS 5 en la UE, a diferencia del apoyo de la UE para la implementación en otros lugares del mundo como parte de sus políticas de acción exteriores, entonces la sociedad civil debería tomar acción en este asunto ya sea haciendo campaña o llevando a cabo una investigación directa.

A la fecha, la discusión sobre el financiamiento para la igualdad de género no está vinculada a la implementación de los ODS. Sería beneficioso para la UE demostrar cómo el financiamiento interno está contribuyendo a la implementación del ODS 5 y los otros objetivos dentro de la UE y, aparte, mostrar el apoyo brindado para el logro de los ODS con sus fondos de cooperación para el desarrollo.

En cuanto a los asuntos externos, se sugiere que la UE presente la implementación de su Plan de Acción de Género como su medio de apoyo al ODS 5. Así, en su informe anual sobre el Plan de Acción de Género, la UE puede hacer referencia a cómo cada sección ha contribuido al ODS 5 y a los otros objetivos según sea pertinente. De igual manera, en su política para la implementación de los ODS, la UE debería hacer referencia al Plan de Acción de Género.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se hacen para apoyar el progreso de la igualdad de género dentro de la UE.

Compromisos: iniciativas de política y de legislación

- Asegurar una supervisión continua y exigir el cumplimiento de la legislación de la UE sobre la igualdad de género, aún en vista del continuo deterioro de la democracia dentro de la UE.
- Preparar una evaluación sobre cómo el documento de Compromiso estratégico, o alguna estrategia futura sobre igualdad de género, podría contribuir a la implementación del ODS 5 en la UE, especialmente por los estados miembros.
- Mantener una estrategia doble para la igualdad de género: políticas específicas de igualdad de género y generalización de la perspectiva de género. Es claro que la generalización de la perspectiva de género por sí sola no es suficiente.
- Evaluar si la incorporación de la perspectiva de género como estrategia funciona, por ejemplo, mediante la elaboración de un informe de la Comisión Europea.
- Adoptar una nueva estrategia de género o perfeccionar el documento de Compromiso estratégico.
- Aprobar la Directiva antidiscriminación del 2012 y hacer el seguimiento sobre su implementación en los estados miembros.
- Elaborar informes de implementación sobre las otras medidas legislativas de la UE, como la Directiva refundida del 2006.
- Considerar otras áreas de la igualdad de género donde sería conveniente la elaboración de legislación secundaria, particularmente aquellas en que la autoridad de la UE en el campo de justicia brinda la oportunidad de medidas adicionales de la UE relativas a la violencia contra las mujeres (de acuerdo a las disposiciones de la Directiva para las Víctimas).

Recursos financieros

- Utilizar las evaluaciones intermedias de los programas financieros de la UE (“los instrumentos”) para evaluar si los fondos asignados para las medidas de igualdad de género están siendo utilizados para tal fin.
- Asegurar que por lo menos se asigne la misma proporción de fondos para la igualdad de género en el próximo marco financiero plurianual; una preparación minuciosa y la elaboración de estrategias serán esenciales antes de las negociaciones.

Recursos humanos

- Mejorar el equilibrio de género entre las posiciones de alto nivel dentro de las instituciones de la UE para alcanzar la meta de contar con 40 por ciento de mujeres en posiciones de alta dirección en todas las áreas.

Recopilación de datos y análisis

- Evaluar hasta qué punto los estados miembros de la UE han cumplido con el ODS 5 y todos sus componentes.



- Continuar patrocinando el Índice de igualdad de género como fuente de datos de alta calidad en asuntos de género en la UE.
- Identificar nuevas oportunidades para la difusión y discusión de los resultados del GEI, entre ellas, presentaciones ante el Colegio de Comisarios, comisarios/as individualmente, redes de la sociedad civil (redes informales de mujeres líderes, mujeres en grupos de reflexión y mujeres en seguridad internacional), redes académicas, y redes dentro de las instituciones de la UE y en los estados miembros.
- Asegurar que los estudios adicionales elaborados y encargados por el Parlamento Europeo incluyan asuntos de género, particularmente en las evaluaciones de impacto.
- Exhortar al Tribunal de Cuentas a que elabore un informe de iniciativa propia sobre la rentabilidad de la política de igualdad de género de la UE, o de los aspectos relacionados (por ejemplo, se puede explorar el costo de la incorporación de la perspectiva de género versus otras estrategias).
- Investigar más a fondo los aspectos culturales de la desigualdad de género, incluyendo las actitudes, los estereotipos, los elementos psicológicos y los enfoques institucionales, y determinar los motivos de las diferencias entre los estados miembros.
- Utilizar la evaluación intermedia del programa de estudio Horizonte 2020 como argumento para dar mayor importancia a los temas de género, solicitar incremento de financiamiento para los estudios sobre la desigualdad de género en la UE, y recomendar políticas viables.

Políticas económicas

- Evaluar el impacto en hombres y mujeres de la crisis económica y de las respuestas de política, sobre todo de las medidas de austeridad.
- Donde hayan situaciones económicas con efectos desproporcionados en las mujeres, tomar las medidas necesarias para equilibrar la situación.

Empoderamiento político

- Incrementar el apoyo para el empoderamiento político de las mujeres dentro de las instituciones de la UE y en los estados miembros de la UE.
- Extraer un informe anual independiente a partir del informe amplio sobre la igualdad de género, para destacar la proporción de hombres respecto a las mujeres en posiciones de alto nivel dentro de las instituciones de la UE y los estados miembros, a ser publicado por la Comisaria europea de igualdad de género.
- Organizar una audiencia del Parlamento Europeo sobre el tema.
- Formular preguntas sobre las proporciones hombre:mujer existentes en las instituciones de la UE en las audiencias con los y las comisarios/as pertinentes, especialmente a los vicepresidentes Timmermans y Mogherini.

Recomendaciones generales a partir de la experiencia de la Unión Europea

La experiencia de la UE demuestra la importancia de:

1. *Cumplimiento de los compromisos.* Donde sea necesario, desarrollar mecanismos legales para el cumplimiento de los compromisos sobre género.
2. *Financiamiento como una manera de implementación.* Destinar recursos a los compromisos relativos a la igualdad de género y supervisar los niveles cada cierto tiempo.
3. *Asignar personal para la supervisión de las tareas de implementación.* Identificar mecanismos internos de fiscalización para la supervisión de los compromisos de género, es decir, organismos con un rol de supervisión dentro de las organizaciones regionales que puedan recibir el mandato de supervisar la implementación de los compromisos relativos a la igualdad de género por parte de la organización regional en su conjunto.
4. *Alianzas entre las autoridades encargadas de formular políticas y la sociedad civil.* Apoyar y cooperar con los trabajos de la sociedad civil en la supervisión y las campañas para la igualdad de género.

Referencias

Comisión Europea, Informes anuales sobre la igualdad entre hombres y mujeres (varios años), <http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=52696>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “2013 Report on the Implementation of the EU Plan of Action on Gender Equality and Women’s Empowerment in Development, 2010–2015” [Informe del año 2013 sobre la implementación del Plan de Acción de la UE sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo, 2010 al 2015], 3 de diciembre de 2013, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017432%202013%20INIT>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “2014 Report on the Implementation of the EU Plan of Action on Gender Equality and Women’s Empowerment in Development, 2010–2015” [Informe del año 2014 sobre la implementación del Plan de Acción de la UE sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo, 2010 al 2015], 29 de enero de 2015a, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5732-2015-INIT/en/pdf>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, “Plan de acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019): mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE”, 2015b, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/joint-communication-ap-human-rights-and-democracy_en.pdf>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “Special Eurobarometer 428: Gender Equality (November–December 2014)” [Eurobarómetro especial: la igualdad de género (noviembre-diciembre 2014)], Marzo de 2015, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_439_420_en.htm>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

- _____, *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019* [Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019] SWD(2015) 278 final, 3 de diciembre de 2015a, <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index_en.htm>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Informe sobre la aplicación de la Directiva del Consejo 2004/113/EC implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a los bienes y servicios y su suministro”, 5 de mayo del 2015b, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0190>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, “Gender Equality” [La igualdad de género], (s/f), <<https://www.etuc.org/issue/gender-equality>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Consejo de la Unión Europea, Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Sesión 3434, Bruselas, 7 de diciembre de 2015, <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2015/12/08/>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- European Institute for Gender Equality (EIGE), *Gender Equality Index 2015: Measuring gender equality in the European Union, 2005–2012* [Índice de igualdad de género 2015: Medición de la igualdad de género en la Unión Europea, del 2005 al 2012] (Vilnius: EIGE, 2015), <<http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2015-measuring-gender-equality-european-union-2005-2012-report>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Jacquot, S., *Transformations in Gender Equality: From Emergence to Dismantling* [Transformaciones de la igualdad de género: del surgimiento a la disolución] (Londres: Palgrave Macmillan, 2015).
- Mushanben, J. M., “From marginalization to mainstreaming: a guide to gendering the european union in 40 easy steps” [De la marginación a la incorporación: una guía de 40 pasos fáciles para la incorporación del género en la Unión Europea], en R. Cordenillo y K. Gardes (eds), *Inclusive Political Participation and Representation: The Role of Regional Organizations* [Participación política inclusiva y representación: el rol de las organizaciones regionales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/inclusive-political-participation-and-representation-role-regional>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Naciones Unidas, Asamblea General, *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, (Nueva York: Naciones Unidas, 2015), <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y social, “Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, E/CN.3/2016/2, 17 de diciembre de 2015, <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-E.pdf>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

- O'Connell, H., *The European Union's New Gender Action Plan, 2016–2020* [El nuevo plan de acción de género de la Unión Europea, 2016-2020] (Londres: Overseas Development Institute, 2015).
- Parlamento Europeo, Comisión de igualdad de género y derechos de la mujer, “Work in progress” [Trabajo en curso] (s/f), disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/femm/work-in-progress.html>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, “Informe sobre la transposición y la aplicación de la Directiva del Consejo 2004/113/EC implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a los bienes y servicios y su suministro”, 25 de febrero de 2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0044+0+DOC+XML+V0//EN>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Official Journal of the European Communities* [Revista Oficial de las Comunidades Europeas] C 364/1 EN, 18 de diciembre de 2000, <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/1341/1342/html/index.en.html>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Agency for Fundamental Rights (FRA), *Violence against women: an EU-wide survey* [Agencia de los derechos fundamentales (FRA), Violencia contra las mujeres: una encuesta en toda la UE] (Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2014), <<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Woollard, C., “Peace in the Post-2015 Development Goals” [Paz en el período Pos 2015 objetivos de desarrollo] *Journal of Peacebuilding and Development* [Revista de construcción de paz y desarrollo], 8/1 (2013), págs. 84–89, <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/15423166.2013.792623>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

5.2. El rol del Consejo de Europa en la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres



Liri Kopaci-Di Michele

Introducción

El Consejo de Europa (CoE) se fundó en 1949, tiene 47 estados miembros y busca promover principios comunes y democráticos en base a la Convención Europea de Derechos Humanos y otros referentes para la protección de las personas. El logro de la igualdad de género es central para la protección de los derechos humanos, el funcionamiento de la democracia, el respeto al estado de derecho, y el crecimiento económico y la competitividad. El trabajo pionero del CoE en el campo de los derechos humanos y de la igualdad de género ha resultado en un sistema legal y de política sólido que contribuye al progreso de los derechos de las mujeres y apoya a los estados miembros del CoE en sus esfuerzos para lograr una igualdad genuina entre hombres y mujeres.

Recomendaciones y medidas del Consejo de Europa

Desde la década de 1980 el CoE ha contribuido con medidas que resultaron en un nuevo planteamiento sobre el tema de la igualdad de género y promovieron su desarrollo en Europa. Por ejemplo, ha tenido un rol determinante en el desarrollo de conceptos tales como democracia paritaria, presupuesto con enfoque de género y generalización de la perspectiva de género. Algunos de los logros históricos a este respecto fueron las redacciones de dos tratados legales. El primero fue la Convención sobre la acción contra el tráfico de personas (Consejo de Europa 2005) el cual reconoció que el tráfico de personas es definitivamente un fenómeno de género y contiene varias referencias contundentes sobre la igualdad de género y la generalización de la perspectiva de género.

El segundo fue la Convención sobre la prevención y el combate a la violencia contra las mujeres y la violencia familiar (Convención de Estambul, 2011) que es el tratado internacional de mayor alcance para abordar los temas de violencia contra las mujeres y la violencia familiar. Propone una tolerancia cero para ese tipo de violencia y es un gran paso para que Europa y otros países brinden mayor seguridad a las mujeres. Como resultado de la

conexión entre el logro de la igualdad de género y la erradicación de la violencia contra las mujeres, la Convención contiene varias disposiciones para la promoción del estatus de las mujeres en la sociedad, en hecho y en derecho. Estas son obligaciones legalmente vinculantes y por lo tanto se espera que den un nuevo ímpetu a la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres a nivel nacional.

La Recomendación (2007)17 del Comité de Ministros de la CoE sobre medidas y mecanismos para la igualdad de género solicita que los gobiernos tomen (o refuercen) las medidas para implementar la igualdad de género en la práctica, teniendo en cuenta los principios y medidas existentes. El texto completo contiene medidas generales sobre:

1. la igualdad de género como un principio de los derechos humanos y una obligación gubernamental;
2. la igualdad de género como un asunto y deber de la sociedad como un todo;
3. compromiso, transparencia y rendición de cuentas para alcanzar la igualdad de género;
4. la ratificación de los tratados pertinentes y la implementación de todos los instrumentos legales pertinentes;
5. la adopción y el cumplimiento concreto de la legislación sobre la igualdad de género y la integración de una perspectiva de género en la legislación de todas las áreas;
6. la eliminación del lenguaje sexista y el fomento de un lenguaje que refleje el principio de la igualdad de género;
7. pautas para áreas específicas como la vida privada y familiar, la educación, la vida económica, la vida política y pública, la armonización de la vida privada y profesional, la protección social, el cuidado de salud, los medios de comunicación, la trata de mujeres, situaciones de conflicto y posconflicto, y las mujeres que están expuestas a discriminación múltiple; y
8. estrategias, mecanismos e instrumentos para lograr la igualdad de género.

La Recomendación debe ser vista como una lista para evaluar el progreso alcanzado en el logro de la igualdad de género tanto de hecho como de derecho y en qué medida se está buscando la igualdad de género. Para cumplir con sus compromisos los gobiernos deben establecer e implementar eficientemente políticas y estrategias proactivas para alcanzar el objetivo de la igualdad de género de una manera concreta, incluyendo estrategias de información y comunicación, así como planes de acción nacionales sobre la igualdad de género.

El Programa transversal sobre igualdad de género de la CoE, que se lanzó en el 2012, propone incrementar el impacto y la visibilidad de las normas de la igualdad de género mediante el apoyo a su implementación en los estados miembros a través de una variedad de medidas, tales como la incorporación de la perspectiva de género y acciones en varias áreas prioritarias. Para lograr su objetivo el Programa trabaja en coordinación con los estados miembros para asegurar un apoyo político y financiero continuo, que es esencial para movilizar a todos los organismos de toma de decisiones, asesoría y supervisión del CoE e involucrarlos en el desarrollo, implementación y evaluación de la agenda de la igualdad de género. La Comisión de igualdad de género (GEC) del CoE es parte esencial de este trabajo. Se han nombrado Relatores/as de igualdad de género para los comités directivos y los organismos de supervisión del Consejo de Europa, quienes trabajan en áreas tan diversas como educación, los medios de comunicación, administración local, cinematografía, abuso de drogas, lucha antiterrorista y anticorrupción, y brindan un apoyo crucial al trabajo y actividades de la GEC.



La *Estrategia de igualdad de género 2014-2017* de la CoE (CoE 2014) brinda orientación sobre acciones a tomar para:

1. combatir los estereotipos de género y el sexismo con un énfasis especial en los medios de comunicación, la educación y el lenguaje sexista de odio;
2. prevenir y combatir la violencia contra las mujeres con énfasis en la promoción de la ratificación e implementación de la Convención de Estambul, así como la supervisión e implementación de las otras normas de la CoE sobre protección de las mujeres contra la violencia;
3. garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a la justicia, con énfasis en el acceso a la justicia para las mujeres que han sido víctimas de la violencia, en los obstáculos que persisten y en corregir las deficiencias en los estudios de investigación y la falta de información desagregada por sexo;
4. lograr una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público con un énfasis especial en supervisar la implementación de la Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros (ver abajo); y
5. promover la incorporación de las perspectivas de género en todas las políticas y medidas de la CoE.

Para lograr sus aspiraciones y objetivos la CoE busca desarrollar y fortalecer su cooperación con otras organizaciones, especialmente con la UE, las Naciones Unidas y sus diversas agencias —sobre todo con ONU Mujeres— así como con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el Banco Mundial.

Lograr una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos político y público

La representación política de las mujeres y su participación en la toma de decisiones políticas son elementos fundamentales para la democracia y la igualdad de género. La participación política de las mujeres siempre ha sido un asunto prioritario para la CoE. Las iniciativas de igualdad han enfatizado la “estrecha relación entre la participación política de las mujeres en términos de igualdad con los hombres y el reforzamiento de los procesos democráticos y de las Instituciones democráticas”. Se recomienda enfáticamente la adopción de la acción positiva y de medidas temporales especiales que constituyen uno de los principales pilares de la normativa y del trabajo de la CoE en la promoción de una participación equilibrada.

Hacia finales de la década de 1980 la CoE estableció firmemente la igualdad entre las mujeres y los hombres —que hasta ese momento se había considerado meramente como un asunto social— como un principio de derechos humanos. Este pensamiento de vanguardia fue reconocido por la comunidad internacional en 1993 en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena. El concepto y el marco de acción se siguió desarrollando durante la década de 1990. En 1997 el CoE adoptó la Declaración sobre la igualdad entre mujeres y hombres como un criterio fundamental de la democracia, por la cual se acordó que una representación equilibrada de género es un requisito de justicia y una necesidad para alcanzar una democracia verdadera. La Declaración también estableció un programa de acción que incluyó normas para la igualdad en la vida pública y política.

En el 2003 el Comité de Ministros de la CoE adoptó la Recomendación (2003)3 Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones

en los ámbitos político y público (CoE 2003), que definió la participación equilibrada. Señaló que: “la representación de mujeres u hombres en cualquier organismo de toma de decisiones en la vida política o pública no debe bajar de 40%” y elaboró una variedad de medidas legislativas, administrativas y de apoyo a ser tomadas para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública y en la toma de decisiones.

La Recomendación también incluye sugerencias prácticas para supervisar esas medidas. Por ejemplo, sugiere que los estados miembros consideren el establecimiento de organismos independientes, tales como observatorios de paridad u organismos de mediación, para hacer el seguimiento de las políticas gubernamentales en este tema, o confiar dichas acciones a mecanismos nacionales para la igualdad; o en su defecto, la creación de indicadores para hacer el seguimiento de la evolución en la participación. Se sugiere una lista de indicadores, como por ejemplo, el porcentaje de mujeres y hombres en el parlamento, las asambleas locales, y las delegaciones nacionales nominadas para asambleas y foros internacionales; el porcentaje de mujeres en el gobierno a varios niveles; el porcentaje de mujeres en los más altos rangos de la administración pública, el poder judicial y organismos por asignación del gobierno; y el porcentaje de mujeres en los organismos de toma de decisiones de los partidos políticos o de los agentes sociales.

También recomienda la presentación de informes a los parlamentos nacionales sobre las medidas que se tomaron y el progreso alcanzado, así como la publicación de dichos informes; la recolección sistemática y la difusión de estadísticas sobre candidatos/as a cargos políticos y de representantes electos/as; y análisis periódicos sobre la visibilidad y la imagen que se da a las mujeres y a los hombres en los programas de noticias y de asuntos de actualidad, especialmente durante las campañas electorales. Tavares da Silva (2010) compara los resultados de la primera y segunda rondas de supervisión de la Recomendación Rec (2003)3 del CoE. El CoE completó su tercera ronda de supervisión de la implementación de la Recomendación en el 2017 y publicó los resultados en un informe analítico (CoE GEC 2017). El informe del 2017 está dividido en seis secciones principales: poder legislativo, poder ejecutivo, partidos políticos, poder judicial, servicio diplomático y las instituciones del Consejo de Europa. Determina que el progreso para lograr la igualdad de género en la toma de decisiones políticas y públicas ha sido lento y disperso, y que todavía queda mucho por hacer para lograrlo.

La incorporación de la perspectiva de género en el Consejo de Europa

El CoE tuvo un rol determinante en el desarrollo del concepto de incorporación de la perspectiva de género en la década de 1990. En 1995 estableció un Grupo de Expertos en Generalización al que se le solicitó llevar a cabo una encuesta sobre las medidas tomadas por los estados miembros y las organizaciones regionales o internacionales para incorporar una perspectiva de género en las políticas, programas y planes generales, así como en las políticas y actividades sectoriales en todos los niveles de la sociedad. En 1998 en base a esta encuesta, el Grupo preparó un marco conceptual y una metodología para incorporar una perspectiva de igualdad de género con el máximo de eficacia y visibilidad. Este trabajo llevó a la adopción de la definición de incorporación de la perspectiva de género utilizada por el CoE y muchas otras organizaciones y países: “La incorporación de la perspectiva de género la (re)organización, mejoramiento, desarrollo y evaluación de los procesos normativos, de manera que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas a todos los niveles en todas las etapas, por parte de las partes involucradas en la determinación de políticas”. El Comité de Ministros del CoE adoptó una Recomendación sobre Incorporación de las perspectivas de género en 1998 (Consejo de Europa 1998). Desde esa fecha la estrategia de incorporación de la perspectiva de género ha sido una parte integral del trabajo y las actividades del CoE.



Con un entendimiento e implementación correctos la incorporación de la perspectiva de género es un planteamiento transformativo con grandes posibilidades para el cambio social. Actualmente existe un amplio consenso sobre la eficacia de un enfoque doble que combine la incorporación de la perspectiva de género con medidas específicas de promoción de las mujeres para asegurar una determinación de políticas óptimas y una mejor utilización de recursos, así como para lograr una igualdad concreta entre las mujeres y los hombres. Aunque es necesario mejorar el entendimiento y la implementación de una estrategia de incorporación de la perspectiva de género —que incluya un presupuesto con enfoque de género, análisis en base al género y evaluaciones de impacto en base al género— entre las autoridades y personas encargadas de formular políticas y de la toma de decisiones, en la última década se han registrado importantes avances. El nombramiento de Relatores sobre la igualdad de género (GER) en los organismos y en algunos de los mecanismos de supervisión del CoE ha llevado, mediante esfuerzos coordinados y constantes, a la introducción de una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas y a todos los niveles. Las recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros sobre la incorporación de las perspectivas de género en varias áreas y las iniciativas específicas llevadas a cabo por las estructuras intergubernamentales y por los organismos institucionales del CoE, brindan instrumentos y parámetros útiles para apoyar a los estados miembros en sus esfuerzos de implementación de estrategias para la incorporación de las perspectivas de género y lograr la igualdad de género.

Implementación: logros y buenas prácticas

Las actividades, la metodología de trabajo y la cooperación desarrolladas a través del Programa transversal sobre igualdad de género y de las actividades para la implementación de la igualdad de género, están dirigidas a apoyar a los estados miembros en la implementación de medidas en el área de la igualdad de género. Una evaluación exhaustiva del trabajo en curso en los estados miembros ha permitido que el CoE responda acertadamente a sus necesidades. Esto se ha logrado por medio de:

1. *Asegurar que la Estrategia y los procesos y las actividades relacionadas pertenecen a los estados miembros mediante el involucramiento, las consultas y los intercambios continuos.* En el GEC, el Programa transversal se reúne oficialmente dos veces al año y una vez al año en una conferencia sobre algún tema importante. La conferencia se ha convertido en una plataforma de debate y de discusión sobre algún tema elegido por el GEC, reuniendo así a un grupo diverso de grupos interesados desde expertos gubernamentales e independientes en temas de género, hasta representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y de organizaciones regionales e internacionales. La Estrategia es la base, pero los temas específicos, las actividades y las herramientas elegidas son el resultado de estrechas consultas, compromisos y cooperación con los representantes de los 47 estados miembros del CoE y del GEC. Algunos de los temas tratados en la Conferencia son “Los medios de comunicación y la imagen de la mujer” (Ámsterdam, 2013); “Lucha contra los estereotipos de género en y mediante la educación” (Helsinki, 2014); y “Garantizar la igualdad de acceso a la justicia para las mujeres” (Berna, Suiza 2015).
2. *Publicación y difusión de las actividades, novedades y progreso sobre la igualdad de género en los estados miembros mediante el portal electrónico del CoE y entre las estructuras pertinentes y los grupos interesados.* Esto ha llevado a un mayor reconocimiento de los esfuerzos de los estados miembros en el cumplimiento de las normas del CoE y de otras normas internacionales, así como al flujo de información y experiencias entre los estados miembros. La actualización periódica de las páginas web específicas a la

igualdad de género ha ayudado enormemente a aumentar la visibilidad de las normas y actividades del CoE entre los/las expertas y el público en general. Asimismo, muchas actividades sobre la igualdad de género realizadas por los estados miembros se inspiran en, y están vinculadas a, las normas e instrumentos del CoE.

3. *Promoción, supervisión y evaluación de las normas para la identificación de disparidades y obstáculos, y desarrollar actividades, instrumentos y programas de cooperación para hacer frente a dichas disparidades y apoyar la implementación de normas pertinentes.* La supervisión de la implementación se utiliza como un instrumento de apoyo a los estados miembros en sus esfuerzos para cumplir con las normas del CoE. Por ejemplo, la cuarta ronda de supervisión de la implementación de la Recomendación (2002)5 del Comité de Ministros sobre la protección a las mujeres contra la violencia se completó satisfactoriamente en el 2013 y sus resultados se publicaron en un informe analítico (Hagemann-White 2014). En base a estos resultados los estados miembros contaron con información sobre disparidades y con recomendaciones para nuevas medidas. En el 2017 el GEC finalizó la tercera ronda de supervisión de la implementación de la Recomendación (2003)3 sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas.
4. *Realización de proyectos de cooperación específicos sobre la igualdad de género para contribuir con los esfuerzos de los estados miembros en el logro de una igualdad de género de facto.* Entre los ejemplos figuran: un proyecto regional de dos años financiado por el Sistema de cooperación programática de la UE para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia en cinco países del “Partenariado del Este” (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania); la colaboración con ONU Mujeres en la elaboración de un estudio multinacional sobre la disponibilidad y accesibilidad de servicios de respuesta a la violencia contra las mujeres y las niñas, y en un sistema para medir el acceso de las mujeres a la justicia; cooperación con Jordania, Marruecos y Túnez para combatir la violencia de género y promover la igualdad de género; y cooperación con Noruega en el área de violencia contra las mujeres y la violencia familiar.
5. *Desarrollo y difusión de herramientas prácticas, publicaciones e información promocional sobre las normas del CoE y su implementación.* Estas publicaciones tienen gran demanda entre los estados miembros, así como con asociados internos y externos, y son consideradas herramientas útiles para supervisar el progreso y el cumplimiento de los parámetros y las normas relativas a la igualdad de género. Varios estados miembros han traducido y distribuido las normas más importantes del CoE, como la Estrategia de igualdad de género, la Convención de Estambul y las recomendaciones del Comité de Ministros sobre los asuntos de igualdad de género. Toda esa información también está disponible en el portal electrónico sobre la igualdad de género del CoE.
6. *Cooperación estrecha y transversal con los todos los organismos e instituciones del CoE para asegurar la incorporación de las perspectivas de género en todas las políticas y medidas del CoE.* Se reforzó la colaboración y las sinergias con los diferentes comités directivos y los mecanismos de supervisión para introducir una perspectiva de igualdad de género en las políticas del CoE a todo nivel, de acuerdo a lo estipulado en la Estrategia. Se nombraron GER para los 32 comités directivos y para otros organismos institucionales, así como para tres mecanismos de supervisión: el Grupo de estados contra la corrupción (GRECO), el Grupo de expertos para la acción contra el tráfico de personas (GRETA) y la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI). Actualmente se cuenta con 50 GER desempeñándose en sus comités y organismos de supervisión respectivos, liderando los esfuerzos para integrar una dimensión de género en el trabajo y actividades de dichas entidades. El GEC brinda



apoyo a los GER para que puedan contar con un ambiente conducente a la realización de sus funciones y tareas mediante intercambios periódicos de opiniones para compartir información, experiencias, conocimientos prácticos, métodos y prácticas de trabajo; así como para discutir los desafíos, la capacitación de los GER y documentos de adiestramiento como el manual de apoyo al rol de los GER, o la hoja informativa “El logro de la incorporación de las perspectivas de género en todas las políticas y medidas”. El Equipo de la incorporación de las perspectivas de género (GMT) reúne a los representantes de las secretarías de las instituciones y organismos del CoE, de comités intergubernamentales y de mecanismos de supervisión, y es un componente importante del Programa Transversal. El GMT se reúne dos veces al año para intercambiar información sobre la implementación de la Estrategia, discutir desafíos y compartir buenas prácticas para la resolución de dificultades.

7. *Cooperación estratégica con otras organizaciones regionales e internacionales para asegurar sinergias, evitar duplicación y fortalecer el impacto, así como con la sociedad civil para incrementar la difusión pública y la visibilidad.* El CoE continúa desarrollando e incrementando su cooperación estratégica con la UE (especialmente con EIGE y FRA); la ONU (especialmente la ONU Mujeres, la CEDAW y la OHCHR); la OEA; la OSCE; redes de organizaciones de mujeres (entre ellas la EWL, la Red europea de organismos para la igualdad, la Red europea de mujeres contra la violencia), ONG internacionales, e institutos de estudios y grupos de reflexión. Los intercambios periódicos, las consultas y la cooperación han incrementado las sinergias y la coordinación en base al valor agregado aportado por cada uno de los grupos interesados. La visibilidad y el impacto de las normas y actividades del CoE en el área de la igualdad de género se han visto incrementadas debido a su participación y a sus contribuciones en eventos políticos de alto nivel, especialmente en la UE y ONU Mujeres.

Desafíos

El cuarto año de la implementación de la Estrategia de igualdad de género 2014-2017 confirmó el importante rol del CoE a nivel mundial en el campo de los derechos de la mujer y de la igualdad de género. Su amplio e integral corpus de medidas y de trabajo también brinda una contribución importante a los esfuerzos de los estados miembros para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU.

En cuanto a los desafíos, la violencia contra las mujeres continúa siendo la expresión más profunda de la desigualdad en las relaciones de poder entre mujeres y hombres —como una violación a los derechos humanos de las mujeres y como uno de los principales obstáculos para la igualdad de género. También persisten las nociones erradas sobre el concepto de “género”. Los ataques a las políticas y medidas sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres se han incrementado debido al engañoso nombre de “ideología de género” que está siendo utilizado para socavar tanto el progreso dirigido a la igualdad entre mujeres y hombres, como para amenazar los derechos de las personas LGBTI y para propagar nociones erradas sobre la Convención de Estambul, desviando así la atención de su principal objetivo: proteger a las mujeres y a las niñas de la violencia.

Además, la prevalencia en la sociedad de los estereotipos de género y de los prejuicios, incluso en el sistema judicial, continúa siendo un desafío fundamental que dificulta el progreso de la igualdad de género y que afecta a las mujeres y a los hombres, a las niñas y a los niños.

Aunque la incorporación de las perspectivas de género está progresando, todavía hay desafíos importantes para mejorar la sensibilización, el conocimiento y las habilidades de las

autoridades encargadas de la formulación de políticas —a nivel de autoridades nacionales, organizaciones internacionales y otros grupos interesados— para que integren satisfactoriamente una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas sectoriales.

Otros desafíos que afectan a las sociedades europeas son: asegurar la independencia económica de las mujeres; los obstáculos para lograr la armonización entre la vida privada y familiar; las dificultades para asegurar que todas las mujeres se beneficien igualmente con las políticas de igualdad de género; y la necesidad de atender los derechos de las migrantes, las refugiadas y las solicitantes de asilo en Europa. Estos asuntos serán abordados en la próxima Estrategia de igualdad de género 2018-2013 del Consejo de Europa.

Conclusión

Los desafíos que los estados miembros del CoE enfrentan para la implementación de la Estrategia de igualdad de género están relacionados con un amplio contexto global y regional. Entre ellos reducción de presupuestos y medidas de austeridad que afectan a los mecanismos y las políticas de igualdad de género, así como una reacción contra los derechos humanos de las mujeres que está contribuyendo a ampliar la brecha entre las medidas para la igualdad de género y su implementación. Para lograr un cambio sustantivo hacia la igualdad de género es necesario una voluntad política, así como cambios de mentalidad, de percepción y de consideración de los roles de las mujeres y de los hombres. Un profundo compromiso con la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres a todo nivel y en todas las áreas beneficiaría a sociedades enteras, incluyendo a los hombres y a las generaciones futuras.

Referencias

Consejo de Europa, Recomendación (98)14 de la Comisión de Ministros a los estados miembros sobre la Incorporación de las perspectivas de género, adoptada por el Comité de Ministros el 7 de octubre de 1998 en la 643 reunión de Viceministros, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804ec94a>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

_____, Convenio sobre lucha contra la trata de seres humanos, Varsovia, Polonia, 2005, <<https://rm.coe.int/168008371d>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

_____, Convenio sobre la prevención y el combate a la violencia contra las mujeres y la violencia familiar (Convención de Estambul), 2011, disponible en <<https://rm.coe.int/168008482e>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

_____, Comité de Ministros Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público, adoptada por el Comité de Ministros el 12 de marzo de 2003 en la 831 reunión de Viceministros, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e0848>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

_____, Recomendación (2007)13 sobre la Incorporación de las perspectivas de género en la educación, (Recomendación CM/Rec(2007)13 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre educación, adoptada por el Comité de Ministros el 10 de octubre de 2007 en la 1006 reunión de Viceministros), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5287>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.



- _____, Comité de Ministros Recomendación (2007)17 sobre medidas y mecanismos para la igualdad de género, (Recomendación CM/Rec(2007)17 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre medidas y mecanismos para la igualdad de género, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de noviembre de 2007 en la 1011 reunión de Viceministros), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4aa3>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, Comité de Ministros Recomendación (2012)6 sobre la protección y la promoción de los derechos de las mujeres y de las niñas con discapacidades (Recomendación CM/Rec (2012)6 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la protección y la promoción de los derechos de las mujeres y de las niñas con discapacidades, adoptada por el Comité de Ministros el 13 de junio de 2012 en la 1145 reunión de Viceministros), disponible en <<http://www.refworld.org/docid/50697f522.html>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, Comité de Ministros Recomendación (2013)1 sobre la igualdad de género y los medios de comunicación, (Recomendación CM/Rec (2013)1 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la igualdad de género y los medios de comunicación, adoptada por el Comité de Ministros el 10 de julio de 2013 en la 1176 reunión de Viceministros), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c7c7e>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, Comité de Ministros Recomendación (2015)2 sobre la Incorporación de las perspectivas de género en los deportes, (Recomendación CM/Rec (2015)2 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la Incorporación de las perspectivas de género en los deportes, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de enero de 2015 en la 1217 reunión de Viceministros), <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c4721>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, Comité de Ministros Recomendación (2017)9 sobre la igualdad de género en el sector audiovisual, (Recomendación CM/Rec (2017)9 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la igualdad de género en el sector audiovisual, adoptada por el Comité de Ministros el 27 de septiembre de 2017 en la 1295 reunión de Viceministros), disponible en <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509e6>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2017.
- _____, *Estrategia de Igualdad de género, 2014-2017* (Estrasburgo: CoE, 2014), <<https://rm.coe.int/1680590174>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, Comisión de la Igualdad de género, “Tercera ronda de supervisión de la implementación de la Recomendación (2003)3 del CM sobre la Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público: Borrador de informe analítico”, 24 de marzo de 2017, <<https://rm.coe.int/1680701804>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.
- _____, *Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones, Informe analítico: datos del 2016* (Estrasburgo: CoE Comisión de Igualdad de género, 2017), <<https://rm.coe.int/analytical-report-data-2016-/1680751a3e>>, fecha de consulta: 23 de noviembre de 2017.
- Hagemann-White, C., “Estudio analítico de los resultados de la cuarta ronda de supervisión de la implementación de la Recomendación Rec(2002)5 sobre la Protección a las

mujeres contra la violencia en los estados miembros del Consejo de Europa”, Comisión de Igualdad de género del Consejo de Europa, 2014, <<https://rm.coe.int/16805915e9>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

Naciones Unidas, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, “Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”, 15 de diciembre de 2015, <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2015/3>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

Tavares da Silva, R., “Democracia paritaria: muy lejos de la realidad, Estudio comparativo de los resultados de la primera y segunda rondas de supervisión de la Recomendación Rec (2003) 3 del Consejo de Europa sobre la Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público” Dirección General de derechos humanos y asuntos legales del CoE, 2010, <<https://www.ehu.eus/documents/2007376/2226923/Parity+democracy+a+far+cry+from+reality>>, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

5.3. Recomendaciones de la consulta europea



Los y las participantes en la consulta europea, realizada en Estrasburgo el 10 de noviembre del 2016, discutieron la dirección que deberían tomar las organizaciones regionales que tratan el tema de la igualdad de género. Acordaron que todos los grupos interesados —entre ellos, las instituciones internacionales, los estados, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos que trabajan para la igualdad— necesitan trabajar conjuntamente en favor de una sociedad más igualitaria y que la mejor manera de hacerlo es combinando la voluntad política con la acción afirmativa.

1. Las disposiciones de la CEDAW, conjuntamente con la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad, brindan una base normativa sólida para incrementar el número de mujeres en la política.
2. La experiencia de la OSCE sugiere la necesidad de un planteamiento que involucre a varios actores y escenarios para impulsar la participación política de las mujeres, específicamente mediante el desarrollo de planes de acción de género (para los partidos políticos); la realización de análisis de género después de las elecciones; el mantenimiento de estadísticas desagregadas por género (cargos políticos locales); el establecimiento de un sistema de cuotas para apoyar la participación de las mujeres en los parlamentos y crear un entorno conducente a una participación más larga (parlamentos); y el desarrollo de esfuerzos conjuntos de costo efectivo entre las instituciones internacionales y los grupos interesados locales, tales como la sociedad civil y los parlamentos, para promover a las mujeres en la política.
3. Los hombres deben tomar parte en la discusión para lograr la igualdad de género. Esto es sumamente importante a nivel político donde la toma de decisiones debería hacerse conjuntamente entre hombres y mujeres. Mientras hayan más hombres interesados en la igualdad habrá más reconocimiento por parte de la sociedad. Uno de los mejores ejemplos es la campaña *HeforShe* de la ONU en la cual los hombres hablan a favor de los aspectos positivos de la igualdad entre hombres y mujeres.
4. Los y las jóvenes deben tener conocimiento sobre los procesos democráticos y la importancia de una participación igualitaria de ambos sexos en la esfera política. El involucramiento de la juventud es vital para impulsar los derechos de las mujeres.

5. Se necesita una capacitación continua de los medios de comunicación para asegurar una cobertura más equilibrada de las candidaturas políticas, sin importar el género. Los y las periodistas deben estar al tanto de los prejuicios conscientes e inconscientes que pueden llevarles a representar a los y las candidatas en base a estereotipos de género, en vez de presentar sus planes y calificaciones. Los proyectos del PNUD sobre la igualdad de género y los medios de comunicación pueden ayudar en este sentido.
6. La mayoría de los países con mejores resultados en Europa utilizan alguna forma de cuota de género, ya sea por ley o a nivel de partidos. Esto quiere decir que la manera más eficaz de fomentar la participación política de las mujeres es mediante la introducción de cuotas o de paridad de género para incentivar las candidaturas de más mujeres.
7. Ya que los partidos políticos son cruciales para empoderar a las mujeres en los procesos electorales, la capacitación sobre la igualdad de género debería ser obligatoria a nivel ejecutivo y de organizaciones en los partidos políticos. Si no hubiera voluntad política para la implementación de un sistema de cuotas o de paridad, el enfoque debería dirigirse a la introducción de normas internas en los partidos. La transparencia sobre el financiamiento de los partidos debe ir de la mano al empoderamiento económico de las mujeres. Las mujeres deberían tener acceso a los fondos de las campañas para poder lanzarse como candidatas. La experiencia de la auditoría de género de los partidos políticos de la OSCE indica que las auditorías son eficaces para evaluar el progreso, sin embargo, según varios/as miembros del parlamento sus países tienen dificultades para encontrar los recursos para su implementación y, por lo tanto, estas evaluaciones son todavía un desafío. La adopción de planes de acción de género, puede brindar una guía clara a los partidos políticos para incrementar la participación política de las mujeres y sensibilizar las políticas y procedimientos internos.
8. Se necesita mayor colaboración entre los varios actores comprometidos con este asunto. Un esfuerzo conjunto permitiría que las organizaciones internacionales y regionales contribuyan con mecanismos más sólidos y coherentes para impulsar la participación política de las mujeres. El fomento de conexiones entre mujeres parlamentarias y la sociedad civil podría promover la solidaridad entre las parlamentarias y las ayudaría a una mejor coordinación de sus esfuerzos hacia la igualdad de género.
9. Por último, se debería involucrar más a las mujeres provenientes de grupos vulnerables. La EWL tiene un proyecto de orientación para la promoción de mujeres provenientes de grupos marginados, como mujeres migrantes o refugiadas, para que se lancen como candidatas en las elecciones para el Parlamento Europeo.

Conclusión: La igualdad de género y la promoción de la participación política de las mujeres



La Comunidad de las Democracias

En las últimas dos décadas el mundo ha sido testigo de cambios dramáticos en cuanto a la participación política de las mujeres. La proporción de mujeres en los parlamentos nacionales ha aumentado a casi el doble: de 12 por ciento en 1997 a 23,6 por ciento en el 2017 (Unión Interparlamentaria; las cifras por región se encuentran en el Cuadro 1). En un esfuerzo para evaluar el significado de estos cambios relacionados a la igualdad de género y al empoderamiento político de las mujeres, la Comunidad de las Democracias, IDEA Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizaron cinco consultas regionales para reunir a representantes políticos y de organizaciones internacionales, no gubernamentales y de la sociedad civil. Estas consultas se realizaron en Estrasburgo (noviembre del 2016), Bali (diciembre del 2016), Johannesburgo (marzo del 2017), Túnez (marzo del 2017) y Ciudad de México (mayo del 2017). En cada consulta se discutieron los desafíos actuales, los instrumentos y mecanismos disponibles, y las mejores prácticas y recomendaciones para una eficaz promoción de la participación política de las mujeres.

Esta conclusión brinda una visión general de todos los instrumentos legales y de política identificados en las consultas regionales, así como orientaciones prácticas para los grupos interesados que deseen elaborar estrategias para la elección y empoderamiento de las mujeres en la arena política. La sección 1 se refiere a los tratados, cartas y declaraciones globales en apoyo de la participación política de las mujeres. En la sección 2 se discuten los organismos regionales y los sistemas que inspiran, complementan y/o amplían estos compromisos globales. En la sección 3 se analizan las leyes y políticas nacionales —incluso las normas de los partidos políticos— para incrementar la participación política de las mujeres y se hace hincapié en las mejores prácticas que surgieron en las consultas regionales. En la última sección se ofrece una visión general sobre los factores que actualmente están obstaculizando la participación política plena e igualitaria de las mujeres, así como las estrategias identificadas por los participantes en las consultas como posibles soluciones para estos obstáculos, llegando a la conclusión de que los instrumentos existentes han sentado las bases pero —como se indicó en las conversaciones regionales— se necesita mayor apoyo y compromiso por parte de varios actores a nivel global, regional, nacional y local, para impulsar la paridad de género en la esfera política.

Cuadro 1. Porcentaje de mujeres en las cámaras bajas y unitarias de los parlamentos, 1997 y 2017

Región	1997	2017	Cambio
Las Américas	12,9%	28,2%	+15,3 puntos
Estados Árabes	3,3%	18,2%	+14,9 puntos
África Subsahariana	10,1%	23,8%	+13,7 puntos
Europa	13,8%	27,5%	+13,7 puntos
Asia	13,4%	19,7%	+6,3 puntos
Pacífico	9,8%	15,0%	+5,3 puntos
Promedio mundial	12,0%	23,6%	+11,6 puntos

Fuente: Inter-Parliamentary Union [Unión Interparlamentaria], <<http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>>, fecha de consulta: 21 de agosto del 2017.

Tratados, cartas y declaraciones globales

El artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que se firmó en 1948 por los delegados a la Asamblea General de la ONU, establece que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. El artículo 21 estipula:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Estos derechos se reiteran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966, que entró en vigor en 1976 (artículos 2, 25 y 26). En 1996 la Comisión de Derechos Humanos emitió el Comentario General No. 25 para aclarar el significado del artículo 21 por el cual enfatizó que cualquier restricción al derecho de participación en los asuntos públicos debe basarse en “criterios objetivos y razonables,” por ejemplo razones de edad o de incapacidad mental.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es una carta internacional de derechos para las mujeres y un instrumento legalmente vinculante que obliga a los estados a promover la igualdad de género. Actualmente hay 189 estados parte, lo cual convierte a la CEDAW en una importante herramienta para los activistas nacionales e internacionales de la igualdad de género. El artículo 7 se refiere específicamente a la eliminación de la discriminación por motivos de género en la vida política y pública:

Los estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho de:



- (a) Votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- (b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- (c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

En 1997 el Comité de la CEDAW emitió la Recomendación General No. 23 para explicar el artículo 7 y para presentar un argumento a favor de las “medidas especiales de carácter temporal” como las cuotas de género para lograr la igualdad de participación. Esta recomendación estipula que la “eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables para una igualdad auténtica en la vida política”. También indica que los estados parte, partidos políticos y funcionarios/as públicos, conjuntamente con los demás sectores de la sociedad, deben fomentar decididamente la participación plena y concreta de las mujeres.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing firmada unánimemente por todos los estados miembros de la ONU durante la Cuarta conferencia mundial de la ONU sobre Mujeres, realizada en Beijing en 1995, nombra a “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” como el Objetivo G entre sus 12 Objetivos Estratégicos. Bajo el Objetivo G los estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para asegurar el acceso igualitario y la participación plena de las mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones, así como a aumentar la capacitación de las mujeres para que puedan participar en posiciones de toma de decisiones y de liderazgo. El párrafo 190a hace insta a los gobiernos a:

Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas de acción positiva en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública.

El párrafo 191 insta a los partidos políticos a:

- (a) Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer;
- (b) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección;
- (c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres.

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU adoptada en el año 2000 enfatiza la intervención de las mujeres en la prevención de conflictos, el manejo de crisis y la reconstrucción después de los conflictos. Reconociendo “la importancia de que (las mujeres) participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad”, la Resolución:

1. Insta a los estados miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos,
2. Alienta al Secretario General a que ejecute su plan de acción estratégico (A/49/587) en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU en Nueva York en el 2015 considera a la Igualdad de Género como el ODS 5. La Agenda 2030 incluye los derechos de la mujer dentro de los sistemas de derechos humanos y de desarrollo, y explica que “poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para acelerar el desarrollo sostenible”. El ODS 5 tiene entre sus metas:

- Asegurar la participación plena y concreta de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Organismos y sistemas regionales

Durante los últimos 15 años, la Unión Africana (UA) ha tomado bastantes medidas para promover la buena gobernanza y la consolidación democrática a través del continente. El Acto Constitutivo de la UA consagra el principio de la igualdad de género y, al igual que otras declaraciones, resoluciones y decisiones de la UA, hace un llamado para la plena participación de las mujeres como socias igualitarias en el desarrollo de África. El protocolo de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África (Protocolo de Maputo), adoptado por la UA en el 2003, ha sido firmado y ratificado por 36 de los 54 países africanos —y firmado, pero no ratificado, por otros 15. El artículo 9, referente al “Derecho de participación en los procesos políticos y de toma de decisiones”, estipula:

1. Los estados parte tomarán acciones específicas y categóricas para promover la gobernanza participativa y la participación igualitaria de las mujeres en la vida política de sus países mediante acciones afirmativas, autorización legislativa y otras medidas para asegurar que:
 - a) las mujeres participen sin discriminación alguna en todas las elecciones;
 - b) las mujeres estén representadas igualmente con los hombres en todos los niveles y en todos los procesos electorales;
 - c) las mujeres sean socias igualitarias con los hombres en todos los niveles de desarrollo e implementación de políticas gubernamentales y de programas de desarrollo.



2. Los estados parte garantizarán una mayor y eficaz representación y participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.

La Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza de la UA adoptada en el 2007, incluye entre sus objetivos el propósito de “promover el equilibrio de género y la igualdad en los procesos de gobernanza y de desarrollo”. El artículo 29 vincula esto a los objetivos de desarrollo y democracia y establece que:

2. Los estados parte crearán las condiciones necesarias para la plena y activa participación de las mujeres a todos los niveles de los procesos de toma de decisiones y estructuras, como un elemento fundamental en la promoción y el ejercicio de una cultura democrática.
3. Los estados parte tomarán las medidas necesarias para fomentar una plena y activa participación de las mujeres en los procesos electorales y asegurar la paridad de género en todos los niveles de representación, especialmente en el poder legislativo.

El Protocolo sobre género y desarrollo de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) firmado en el 2008 contiene compromisos de acción sumamente concretos para lograr el equilibrio de género en los procesos de toma de decisiones. El artículo 12 sobre “Representación” estipula que: “Los estados parte deberán esforzarse para que en el año 2015 a más tardar, por lo menos el cincuenta por ciento de las posiciones de toma de decisiones en los sectores público y privado estén ocupadas por mujeres, con inclusión de las medidas de acción afirmativa como lo estipula el artículo 5”. Continúa con un llamado para que los estados parte realicen campañas públicas de sensibilización para demostrar la conexión entre la representación igualitaria la democracia y la buena gobernanza. El artículo 13 sobre “Participación” estipula varias medidas políticas que los estados parte deberían implementar para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres, tales como legislación, desarrollo de capacidades, capacitación y orientación, estructuras de apoyo, y el cambio de las actitudes y normas de carácter discriminatorio; asimismo, reconoce la necesidad crucial de comprometer a los hombres en todas las actividades mencionadas.

La Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) adoptó una Declaración sobre el Progreso de las Mujeres en la región de ASEAN en 1988 que promueve la participación igualitaria y concreta de las mujeres en todos los campos y en los varios niveles de la vida política, económica, social y cultural. El plan de trabajo para 2016-2020 del Comité sobre las mujeres de la ASEAN pone énfasis en incrementar el número de mujeres en posiciones de liderazgo en todos los estados miembros de la ASEAN, especialmente en las posiciones por nombramiento y en las que están sujetas a elecciones.

En el 2012 los y las Líderes de la región del Pacífico firmaron la Declaración de los Líderes del Pacífico sobre Igualdad, por la cual se comprometieron a la implementación de acciones de política nacional con la finalidad de promover la igualdad de género en los programas y las políticas gubernamentales. En cuanto a las mujeres y la toma de decisiones el acuerdo implicó la adopción de medidas especiales de carácter temporal (TSM), como escaños reservados y reformas en los partidos políticos para optimizar la participación plena e igualitaria de las mujeres a todos los niveles de la gobernanza.

De igual manera, varias instituciones de la Unión Europea apoyan la realización de mayores esfuerzos para promover la participación política de las mujeres. En 1995 el Consejo Europeo aprobó una resolución sobre la participación equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones, y afirmó que “la finalidad de una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones y la distribución igualitaria de

responsabilidades entre los hombres y las mujeres en cada una de las esferas de la vida constituye una condición importante para lograr la igualdad entre hombres y mujeres”. La resolución invitó a los estados miembros a “desarrollar una estrategia global integrada para promover la participación equilibrada de los hombres y de las mujeres en la toma de decisiones”, que incluya la compilación de datos, el desarrollo de incentivos y el lanzamiento de campañas de sensibilización. En 1996 el Consejo aprobó una recomendación sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones, en la cual se hace un llamado para que los estados miembros desarrollen una “estrategia amplia, integrada” que “si fuera necesario” incluya “medidas legislativas y/o reglamentarias y/o incentivos”.

En el año 2000 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre las mujeres y la toma de decisiones en la cual solicitó que las instituciones de la UE formulen un plan de acción concreto con un plazo establecido para el logro del equilibrio de género. Entre las principales recomendaciones figuraban: “Pide que se haga uso de las cuotas como medida transitoria para equilibrar la participación de hombres y mujeres en las estructuras internas de los partidos así como a nivel electoral; que, en las listas electorales, se introduzca un sistema en el que se alternen hombres y mujeres, y que los partidos proporcionen formación e información políticas a las mujeres candidatas de manera que puedan ingresar en la vida política con total confianza”.

Al margen de estos esfuerzos, la Comisión Europea estableció una Red de expertas/os europeas/os para mujeres en la toma de decisiones, que contó con financiamiento para los años 1992-1996. Un nuevo grupo, la Red europea para promover a las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político y económico, contó con financiamiento para los años 2008-2012. Brindó una plataforma a nivel de la UE para la discusión de estrategias exitosas y buenas prácticas para mejorar el equilibrio de género en las posiciones de toma de decisiones. La continuidad del trabajo de ambas redes se ha manifestado mediante una base de datos de la UE sobre mujeres y hombres en la toma de decisiones. La versión actual la mantiene el Instituto Europeo de igualdad de Género (EIGE). Dicha base de datos hace un seguimiento a la información sobre mujeres y hombres en posiciones importantes de toma de decisiones en 35 países europeos, en los campos de la política; la administración pública; el poder judicial; los negocios y las finanzas; los agentes sociales y las ONG; el medio ambiente; y los medios de comunicación.

El Consejo de Europa (CoE) organizó su primera conferencia ministerial sobre la “igualdad entre mujeres y hombres en la vida política”, en 1986. Un seminario del CoE en 1989 sobre estrategias políticas para alcanzar una igualdad verdadera entre las mujeres y los hombres, introdujo el concepto de “democracia paritaria”, el cual vinculó la igualdad de género con la democracia y sentó una base sólida para la movilización de las cuotas de género en la política —particularmente en algunos países como Francia. En el 2003 el Comité de Ministros de la CoE adoptó una recomendación sobre la “participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones políticas y públicas”, que estableció objetivos claros, directrices y medidas dirigidas a remediar las desigualdades en la representación. Propuso dos tipos de medidas: legislativas y administrativas, dirigidas a las posiciones sujetas a elecciones y a nombramiento; y, a medidas de apoyo como la creación de conciencia, análisis y desarrollo de capacidades. La Estrategia sobre la igualdad de género 2014-2017 del CoE incluye entre sus cinco objetivos estratégicos “la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas” (CoE 2014).

La Oficina de Instituciones democráticas y derechos humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ejecuta programas para incrementar la participación de las mujeres en la política y en la arena pública, contribuye al desarrollo de capacidades de las redes de mujeres, combate la violencia contra las mujeres, e implementa la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. La ODIHR desarrolló



una metodología de auditoría de género en los partidos políticos —que se puso a prueba en Armenia, Georgia y Tayikistán entre los años 2013 y 2015— para determinar el nivel de la igualdad de género en los procesos, reglamentos, estructuras y políticas clave dentro de los partidos. En base a este diagnóstico para detectar prácticas discriminatorias, la metodología brinda herramientas a los partidos para ajustar sus políticas y estrategias a los principios de la igualdad de género (OSCE-ODIHR 2014). Por ejemplo en Georgia, tres partidos trabajaron en el desarrollo de planes para organizar reuniones internas de los partidos donde se discutió la igualdad de género, el mejoramiento de la coordinación entre las mujeres representantes de su partido en el parlamento para escuchar los temas de preocupación entre las votantes femeninas, la lucha contra la representación negativa de las candidatas en los medios de comunicación, y el incremento de secciones de mujeres.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue la primera organización intergubernamental del mundo dedicada a los derechos de las mujeres. Jugó un rol importante en la promoción del voto femenino en toda la región de las Américas mediante la Convención Interamericana para la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, que también instó a los estados miembros a garantizar el derecho de las mujeres a ser elegidas para cargos políticos. La CIM también participó en la redacción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) de 1994, que desde el 2004 es supervisada por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA. Como prueba de su enfoque en combatir la violencia en las esferas públicas y privadas, el artículo 4 de la Convención reitera el “derecho (de las mujeres) a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. El artículo 5 reconoce que la violencia impide y anula el ejercicio de este derecho, y por lo tanto se debe confiar en la protección de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales.

En el 2015 los estados parte de la Convención de Belém do Pará, conjuntamente con las autoridades del MESECVI, emitieron una Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, el cual señaló que la paridad política no se puede alcanzar únicamente mediante las cuotas, sino que más bien “necesita un planteamiento integral que, por un lado, asegure la igualdad de acceso de mujeres y hombres a todas las Instituciones gubernamentales y a las organizaciones políticas, y por otro lado, asegure que las condiciones para gozar de ese acceso se encuentran libres de discriminación y violencia contra las mujeres a todos los niveles y en todas las arenas de la vida política”. Hace un llamado a varios actores —entre ellos los gobiernos, los partidos políticos y los medios de comunicación— a tomar medidas concretas en la compilación de estadísticas y el diseño de intervenciones para hacer frente a la violencia política y al acoso. Desde el 2016 en un esfuerzo por apoyar las iniciativas de las legislaturas nacionales de la región, la CIM ha organizado talleres y reuniones en español para la elaboración de una Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de la ONU, y desde 1977 ha organizado varias conferencias regionales sobre la mujer. La Décima Conferencia Regional aprobó el Consenso de Quito en el 2007, por el cual los países acuerdan adoptar todas las medidas y los mecanismos de acción afirmativa que se necesiten, especialmente reformas legislativas y medidas presupuestarias, para asegurar la participación plena de las mujeres en cargos públicos con el propósito de lograr la paridad de género a nivel del estado (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y en los organismos de representación a nivel nacional y local. El Consenso de Quito insta a los países a desarrollar políticas electorales y a tratar los conflictos trabajo-familia y los estereotipos de género como obstáculos para la plena participación de las mujeres.

En el 2016 los delegados ante la 13a. Conferencia regional de la CEPAL aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el

marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Los 10 ejes para la implementación se concentran en: marcos normativos; institucionalidad; participación; construcción y fortalecimiento de capacidades; financiamiento; comunicación; tecnología; cooperación; sistemas de información; y monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. La Estrategia de Montevideo estipula que la verdadera democratización está condicionada al logro de la paridad en la distribución del poder, tanto cuantitativa como cualitativamente. Bajo el eje de fortalecimiento de capacidades por parte del estado, la estrategia insta a los gobiernos a “Diseñar procesos de formación específicos para fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres de todas las edades a fin de lograr su participación paritaria en los espacios de toma de decisión y, en particular, en cargos de alta jerarquía, directivos y técnicos”.

La Liga de los Estados Árabes (LEA, Liga Árabe) busca mejorar las relaciones entre los estados miembros de la región del Medio Oriente y de África del Norte (MENA) mediante la coordinación conjunta para proteger los asuntos e intereses de los países árabes. La LEA se estableció en 1945, pero la Organización de las Mujeres Árabes (AWO) recién se creó en el 2003, bajo el auspicio de la Liga. La Declaración de El Cairo, resultante de la Primera Cumbre de la Mujer Árabe realizada en Egipto en noviembre del 2000, impulsó la fundación de la AWO. La AWO está constituida por un Consejo Supremo formado por las Primeras Damas árabes (o sus representantes), y por un Consejo directivo conformado por representantes de los estados miembros, especializadas/os en temas de la mujer.

Entre las prioridades de la AWO se encuentra el incremento de la participación política de las mujeres. Sus principales herramientas e instrumentos de acción son la compilación y difusión de datos relativos al estatus de las mujeres árabes, la coordinación de los esfuerzos locales y nacionales relativos a los temas de la mujer, el contacto y cooperación con actores gubernamentales y no gubernamentales, la organización de seminarios y talleres para coordinar acciones conjuntas de la región árabe sobre temas de la mujer, y la realización de estudios sobre temas de la mujer árabe y su rol en la sociedad. Sin embargo, los y las participantes en las consultas criticaron lo que consideran como iniciativas limitadas por parte de la LEA, ya que parecen surgir de las prioridades de los gobiernos miembros en vez de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en beneficio de los derechos de las mujeres.

Programas globales y regionales

El PNUD ha apoyado a las mujeres en el ámbito político en todo el mundo. Esta labor incluye crear conciencia entre las mujeres que desean entrar en el campo político; trabajar con líderes hombres y con partidos políticos para conseguir su apoyo en favor de las mujeres en la política; capacitar a las candidatas antes de las elecciones, por ejemplo a enfrentar los estereotipos de género y a mejorar sus habilidades de oratoria; y relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales para brindar un análisis de equilibrio de género de las elecciones y de las tendencias electorales.

Por ejemplo, el PNUD ejecutó un proyecto en Indonesia que capacitó a las candidatas y, luego de las elecciones, trabajó con las parlamentarias recientemente elegidas para construir sus competencias individuales y para reforzar el comité de mujeres parlamentarias. En Uganda el PNUD proporcionó capacitación educativa y de habilidades para las candidatas y políticas mujeres en las áreas de liderazgo de las mujeres, mitigación de conflictos y gobernanza democrática.

El PNUD también ha trabajado con otros grupos interesados en la redacción de reformas legales, así como la presión política, para empoderar a las mujeres en la arena política, entre ellas una ley sobre la paridad de género adoptada en la República Centroafricana en el 2016. El PNUD apoyó a Zambia en la redacción de la constitución del país, que determinó el establecimiento de una Comisión sobre equidad de género e igualdad, así como un mínimo



de 30 por ciento de representación de ambos géneros en los organismos de toma de decisiones.

La labor de ONU Mujeres en América Latina se concentra en los programas de democracia paritaria y los vincula con los ODS. Los dos ejes principales de este trabajo se concentran en la igualdad sustantiva en todas las instituciones públicas, la legislación, las políticas públicas y los servicios públicos; y, en la paridad en la toma de decisiones en las esferas públicas y privadas. Su modelo de democracia paritaria, presentado conjuntamente con el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), establece un estado de paridad que garantice igualdad sustantiva en todas sus instituciones públicas; paridad en la representación con un número igual de mujeres y hombres en la toma de decisiones; y los partidos políticos como las entidades claves de intervención para transformar la cultura política y terminar con la mentalidad del reinado del “macho” mediante todos los medios disponibles, tanto electorales, financieros como programáticos.

El PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres se unieron en el 2014 para formular el Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres (ATENEA) en América Latina, un mecanismo para supervisar y promover la participación política de las mujeres. ATENEA contiene 40 indicadores para ocho dimensiones y se ha aplicado para medir y comparar el progreso relativo a la paridad política en seis países: Panamá, Chile, Argentina, Uruguay, Perú y México. El mecanismo compagina datos sobre la presencia de las mujeres en las diferentes esferas de la participación política para medir el acceso al poder y el ejercicio y permanencia en el poder de las mujeres que se encuentran en posiciones de autoridad, con el fin de promover una acción coordinada de los actores nacionales para transformar las estructuras, las normas y los procesos que impiden a las mujeres el ejercicio eficaz de sus derechos políticos.

Leyes y políticas nacionales

La cuota de género electoral es la principal herramienta utilizada mundialmente para acelerar la representación de las mujeres en los parlamentos y, en menor medida, en otros niveles de toma de decisiones políticas. Según la Base de Datos de Cuotas, sobre todo desde 1995, estas políticas se han introducido en más de 130 países y tienen tres formas principales.

Los escaños reservados especifican un número mínimo de mujeres a ser elegidas. Hay varias maneras en que un escaño reservado puede llenarse, por ejemplo: elecciones en distritos designados específicamente para mujeres parlamentarias, listas de partidos nacionales conteniendo únicamente a mujeres candidatas, y de manera indirecta en base a una distribución del voto nacional dentro de un partido. La existencia de escaños reservados para las mujeres no impide la elección de las mujeres para escaños no reservados. En algunos países las mujeres tienen una limitación de servir solamente durante uno o dos períodos como parlamentarias en los escaños reservados.

Samoa es uno de los países que ha instituido recientemente la política de escaños reservados. Lo hizo mediante una enmienda a su constitución para reservar cinco escaños para mujeres en el parlamento nacional, lo cual significa el 10 por ciento de todos los escaños parlamentarios. Este sistema difiere de los implementados en otros países ya que la cuota se activa una vez que se conocen los resultados de las elecciones. Si menos de cinco mujeres salen elegidas, se aumentan escaños al parlamento para las candidatas no elegidas pero que cuentan con el mayor número de votos. En las elecciones del 2016 se presentaron candidatas en un número sin precedente y cuatro mujeres ganaron en sus circunscripciones. Debido a la cuota se le asignó un escaño a una quinta mujer que había quedado en segundo lugar en su circunscripción.

Las cuotas legales de candidatas exigen que todos los partidos políticos incluyan una proporción mínima de mujeres —o una participación máxima y/o mínima de un sexo—

entre las nominaciones de candidatas/as. Las cuotas legales generalmente están incluidas en las constituciones, el derecho electoral o las normas de los partidos políticos. A diferencia de los escaños reservados, estas leyes no garantizan resultados de proporcionalidad en cuanto a las mujeres que se elijan. Las mejores cuotas generalmente son aquellas que requieren un porcentaje alto de candidatas (30 por ciento o más), los mandatos para la inclusión de candidatas en la lista, y las sanciones para obligar a los partidos que cumplan con los requisitos de las cuotas.

Las cuotas legales han sido muy eficaces en Serbia resultando en la elección de una alta proporción de mujeres para el parlamento. Una reforma del año 2011 exige que las listas de candidatas/as de todos los partidos políticos incluyan por lo menos 30 por ciento de candidatas/as de cada sexo. En el 2016 las mujeres elegidas ocuparon el 34 por ciento de los escaños. En el caso de Nepal se puede apreciar la importancia de la supervisión ya que inicialmente los partidos no cumplieron con la cuota exigida del 33 por ciento para las elecciones de la asamblea constituyente en el 2014. Sin embargo, cuando la Comisión electoral negó la inscripción a los partidos que no habían cumplido con la proporción de mujeres necesaria, dichos partidos se vieron obligados a elaborar nuevas listas. No obstante, el caso de Polonia sugiere que cuando los partidos están obligados a nominar mujeres bajo tales amenazas, pueden subvertir el impacto de la ley mediante la nominación de mujeres para posiciones en las cuales tienen muy poca posibilidad de ser elegidas.

La mayoría de los países de América Latina han adoptado las cuotas legales. La primera oleada de cuotas legales que se introdujo en la década de 1990 estipulaba un mínimo de 30 por ciento de mujeres entre los/las candidatas por partido. Sin embargo, en los últimos diez años un número creciente de estos países ha incrementado sus exigencias de cuotas para ir acercándose más a la paridad. Por ejemplo, en el 2014 México incorporó el principio de paridad en su constitución y continuó con una nueva ley electoral que exige el 50 por ciento de candidatas/os mujeres y hombres. Los partidos deben alternar entre hombres y mujeres en sus listas de partido para la porción de representación proporcional del sistema electoral, y deben nominar un número igualitario de hombres y mujeres para todos los distritos electorales para el componente mayoritario. Aunque los partidos no pueden nominar mujeres exclusivamente para los distritos donde no tienen posibilidades, igual siguen nominando mujeres para las posiciones con menos posibilidades. Una tendencia similar se puede ver en Honduras, donde los partidos deben nominar por lo menos un 40 por ciento de candidatas; sin embargo, la exigencia de paridad tiende a diluirse durante las elecciones primarias de los partidos políticos.

Las cuotas de candidatas por partido implican compromisos voluntarios de los partidos políticos para la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres —o una participación máxima y/o mínima de un sexo— entre sus candidatas/as. Estas cuotas generalmente se incluyen en las constituciones de los partidos y en sus estatutos, pero también pueden existir en formatos menos oficiales. Este tipo de cuotas tienen poca supervisión externa y varían ampliamente en términos de impacto en el número de mujeres elegidas, aunque su impacto general depende de la importancia del partido que adopte las cuotas.

Además de las normas de reclutamiento político, los actores alrededor del mundo han comenzado a llamar la atención sobre —y a explorar nuevas soluciones políticas para— el creciente rechazo al incremento de la participación política de las mujeres. La consulta europea definió este problema a partir de la creciente tendencia al sexismo y al lenguaje político de odio, especialmente en las redes sociales y, de manera general, en el Internet. Asimismo, las mujeres son ignoradas por sus colegas en los partidos y en el parlamento debido a su género. En casos extremos las mujeres hasta pueden recibir amenazas de muerte con el fin de excluirlas del proceso político de toma de decisiones.

Durante la consulta latinoamericana se dedicó todo un día a la discusión de la violencia y del acoso políticos, lo cual refleja la importancia de este tema en los debates actuales sobre el



empoderamiento político de las mujeres en las Américas. La violencia y el acoso pueden ocurrir durante las campañas políticas de las mujeres, así como durante su período de labor política. Esto puede influir en los análisis de costo-beneficio de las mujeres al momento de decidirse a postular para las posiciones de toma de decisiones. En el 2012 Bolivia aprobó la Ley 243 contra el acoso y la violencia política contra las mujeres. Se han propuesto leyes parecidas en Costa Rica, Ecuador, México, y Perú. Según los y las participantes en esta consulta, dichas iniciativas son cruciales para la identificación de estas acciones como crímenes y para incrementar la protección de los derechos políticos de las mujeres. Las penalidades para los perpetradores y sus cómplices deben explicitarse para detener tales crímenes y transformar la cultura política que los encubre.

Otra estrategia para hacer frente a la violencia y al acoso políticos es el Observatorio de participación política de las mujeres establecido en México por el Tribunal Electoral del Poder Judicial, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de las Mujeres con el propósito de coordinar acciones para promover la participación política de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público. Desde su creación y en base a los resultados positivos a nivel nacional, se crearon 32 observatorios locales. Los y las participantes también sugirieron el pago de compensaciones a las víctimas de la violencia y el acoso. Por ejemplo, si las mujeres son víctimas de acoso mediante propaganda política, el partido político responsable podría ser obligado a brindar tiempos de transmisión gratuitos a las mujeres afectadas.

Aparte de los sistemas legales y partidarios, las mujeres también han aprovechado sus posiciones en el parlamento para promover la participación de las mujeres en otras posiciones políticas y públicas. En El Salvador el Comité de mujeres parlamentarias logró que las mujeres ocupen el 50 por ciento de posiciones de liderazgo parlamentario mediante su insistencia en que los currículos de las mujeres también debían evaluarse para dichas posiciones. Las mujeres parlamentarias también lograron la elección de mujeres en la mitad de los puestos del Consejo Nacional de Justicia, que es el organismo gubernamental a cargo de seleccionar, evaluar y capacitar a candidatas/os para la magistratura del Tribunal Supremo de Justicia, así como candidatos/as para el tribunal de apelaciones, los tribunales distritales y los juzgados de paz.

Conclusiones

Los cambios sustanciales en la representación política de las mujeres que tuvieron lugar en las últimas dos décadas han constituido un fenómeno global, y también hay un creciente número de convenios, declaraciones, acuerdos y políticas en apoyo del equilibrio de género en la toma de decisiones. Según los y las participantes en las consultas regionales el progreso no ha sido fácil o automático. Los logros relacionados a la elección y al empoderamiento político de las mujeres se han alcanzado con mucho esfuerzo y a lo largo de muchos años. Pero, la igualdad plena no se ha alcanzado todavía: las mujeres siguen siendo una minoría entre los representantes políticos en todo el mundo y su eficacia en estas posiciones muchas veces es socavada debido a la continua resistencia a la participación política de las mujeres. Además de identificar los sistemas normativos y las mejores prácticas, en las discusiones también se identificaron los desafíos y se presentaron sugerencias de otros mecanismos que podrían utilizarse para alcanzar una mejor paridad en la vida política.

Varios desafíos están enraizados en las estructuras políticas. En algunos lugares del mundo la democracia es un fenómeno relativamente nuevo y todavía hay países que carecen de los elementos claves necesarios para una gobernanza democrática saludable. Particularmente, los altos niveles de corrupción pueden dificultar la entrada de nuevos grupos de participantes en la política. El segundo problema se relaciona al cumplimiento de los tratados internacionales que, aunque tienen la fuerza del derecho internacional, todavía no se han convertido en

acciones concretas a nivel de país. El tercer problema resulta de un déficit de información: mientras las estadísticas sobre la representación de las mujeres en las legislaturas se recolectan sistemáticamente en todos los países, esto no sucede a otros niveles de gobierno — especialmente a nivel local, lo cual representa la mayoría de las posiciones políticas en un país determinado. Además de ser un nivel de gobierno donde los y las representantes tienen el mayor impacto político directo, la participación política a nivel local puede brindar un importante punto de entrada a la política nacional. La falta de conocimiento sobre la representación de las mujeres y la poca atención que se le ha brindado a este asunto, ha sido un descuido muy grave en los debates nacionales y globales.

Los estereotipos de género constituyen un segundo grupo de desafíos. A pesar de la presencia de un mayor número de mujeres en cargos políticos, las normas y las prácticas sociales contribuyen a la mentalidad cultural de que el campo político le pertenece al hombre. La tendencia de asociar a las mujeres con los deberes del hogar y la familia puede reducir las oportunidades de participación política y, también, crea cargas específicas para las mujeres que deciden participar en la política. Las ideas tradicionales sobre los roles de género implican que muchas mujeres ni siquiera consideran la posibilidad de lanzarse de candidatas para una elección. Tampoco se animan a apoyar a otras mujeres que se presentan como candidatas. La falta de una educación generalizada para las niñas puede agravar estos obstáculos, al igual que las doctrinas de costumbres o leyes religiosas que refuerzan el dominio del hombre en el nombre de la cultura o de la tradición local. Estas dinámicas sociales pueden socavar el desarrollo de legislación a nivel regional y nacional a favor de un equilibrio de género en la toma de decisiones. En la consulta una de las personas expresó que para lograr una democracia paritaria auténtica también se necesitará cultivar un compromiso con la paridad a nivel cultural.

El tercer grupo de desafíos tiene que ver con los recursos. Los y las participantes en las consultas de todas las regiones opinaron que las mujeres muy pocas veces gozan de una igualdad de condiciones en el terreno de la política. Asimismo, en todas las consultas se repetían a menudo dos obstáculos: la financiación política y la cobertura en los medios de comunicación. En muchos países los costos de hacer campaña para un cargo político son muy altos. Las mujeres tienen menos posibilidades que los hombres de contar con recursos monetarios para sus campañas políticas debido a las desigualdades de género en la sociedad. Asimismo, como resultado de la discriminación les es más difícil recaudar fondos de donantes externos, quienes pueden preferir apoyar a los hombres —ya sea porque piensan que los hombres son candidatos más viables, o porque piensan que los hombres son más abiertos a la corrupción. Los partidos políticos también tienden a asignar más fondos a los candidatos hombres, lo cual hace posible sus victorias y a la vez refuerza la percepción de que los hombres son “más elegibles” que las mujeres. Los medios de comunicación también juegan un rol decisivo en perfilar las posibilidades electorales de las mujeres ya que gran parte de la cobertura política en la mayoría de los países se dedica a los políticos hombres. Asimismo, la cobertura es sexista en cuanto a su contenido y muchas veces menoscaba las calificaciones y el desempeño de las mujeres en comparación a los hombres.

Para solucionar estos problemas se necesita continuar con las estrategias existentes y desarrollar otras. Algunas formas de consolidar la democracia son: trabajar con los organismos de gestión electoral para asegurar que las cuotas de género se respetan plenamente; y la implementación de las recomendaciones de los informes de observaciones electorales, relativas a la igualdad de género, para promover elecciones más inclusivas. La organización de foros, cumbres y conferencias para identificar y compartir casos exitosos, puede ayudar a reforzar el cumplimiento de los compromisos internacionales mediante la transferencia de conocimientos para una conversión concreta de los acuerdos globales en leyes y políticas nacionales. En este sentido, una mayor colaboración entre las organizaciones locales y los actores internacionales como IDEA Internacional, el PNUD y la Comunidad de las



Democracias podría facilitar este intercambio de información mediante un apoyo técnico y financiero. Asimismo, la asociación con organizaciones de la juventud puede contribuir a la sostenibilidad y a un impacto de largo plazo a nivel de país. Las iniciativas de compilación de datos sobre el ámbito político local podrían basarse en el proyecto ATENEA de América Latina, que mide sistemáticamente el nivel de la paridad de género en los diferentes niveles y las áreas del gobierno.

El combate a los estereotipos de género es una tarea difícil y urgente. Un buen número de participantes en las consultas enfatizaron la necesidad de programas de desarrollo de capacidades para las mujeres interesadas en incursionar en la política, con el propósito de reforzar su confianza y proporcionarles las habilidades necesarias para ganar elecciones. Otra sugerencia fue el uso de la tecnología en línea para fomentar el liderazgo entre las jóvenes y, de esa manera alentar a que más mujeres postulen, oportunamente, a cargos políticos. Las mujeres que sean elegidas deberían recibir más capacitación y apoyo para asegurar que se desempeñen eficazmente, por ejemplo mediante sesiones de orientación para familiarizarlas con las reglas oficiales e informales de la determinación de políticas. La capacitación también puede dirigirse a cómo integrar una perspectiva de género dentro de su labor política. Otras estrategias para empoderar a las mujeres a un nivel más amplio podrían incluir la formación de un comité de mujeres parlamentarias, así como la creación de alianzas entre mujeres dedicadas a la política y las mujeres en la sociedad civil.

Para superar la brecha de género relativa a los recursos se necesita trabajar estrechamente con los gobiernos, los partidos políticos y los medios de comunicación. En América Latina los partidos políticos asignan a las mujeres una pequeña fracción de los recursos financieros que se asignan a los candidatos hombres, esta desigualdad se agudiza por el hecho de que generalmente los hombres tienen un mayor acceso a las fuentes privadas de financiación política. Las posibles soluciones incluyen la conducción de análisis comparativos sobre el financiamiento de las campañas de los hombres y de las mujeres, para diagnosticar las dinámicas que existen en los diferentes países y partidos políticos; el desarrollo y reforzamiento de las regulaciones estatales sobre la financiación pública, por ejemplo obligando a una paridad en el apoyo de los partidos para las campañas de las candidatas y los candidatos; y el establecimiento de fondos específicos a nivel de partidos o sociedad civil para apoyar a las candidatas. Las estrategias para superar la falta de una cobertura equitativa en los medios de comunicación implican trabajar con los y las periodistas para crear conciencia sobre los prejuicios de género y alentarles a evitar los estereotipos de género, tanto en el lenguaje como en las imágenes que utilizan para sus discusiones sobre las mujeres dedicadas a la política y, en un sentido más amplio, al momento de decidir sobre los miembros de la esfera política que incluirán en sus artículos informativos. Los medios de comunicación y las redes sociales también pueden servir como plataformas para promover la democracia paritaria, sobre todo durante el período de elecciones.

Por último, con relación a estas soluciones los y las participantes enfatizaron que para lograr un mayor progreso las campañas de paridad de género en el campo político deben esforzarse en cultivar dos tipos de alianzas. Primero, con los partidos políticos ya que estos tienen un rol directo en el reclutamiento, nominación y apoyo de los y las candidatas. Los partidos son indispensables para alcanzar la representación igualitaria y su compromiso puede ayudar a consolidar la democracia, combatir los estereotipos de género y brindar los recursos necesarios para nivelar el terreno de juego político.

El segundo tipo de alianza se refiere a los hombres —especialmente, aunque no exclusivamente, a aquellos en posiciones de liderazgo político. La resistencia de los hombres hacia la participación política de las mujeres determina la exclusión política de las mujeres. Por lo tanto, el apoyo de los hombres como aliados puede ser crucial para equilibrar la balanza y para alentar y apoyar a las mujeres como candidatas. El desarrollo de estas alianzas es importante, no solo para la creación de nuevas oportunidades de participación de las

mujeres en la vida política, sino que un mayor equilibrio de género aumenta la probabilidad de que los debates políticos y las reformas políticas identifiquen y atiendan nuevos problemas y los que estaban marginados, haciendo posible la prosperidad de los hombres y de las mujeres en las sociedades.

Referencias

- Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), “Declaración sobre el Avance de las Mujeres en la región de la ASEAN” (Bangkok, Tailandia, 5 de julio de 1988), <http://asean.org/?static_post=declaration-of-the-advancement-of-women-in-the-asean-region-bangkok-thailand-5-july-1988>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, “ASEAN Women unite to promote women’s leadership” [Las mujeres de la ASEAN se unen para promover el liderazgo de las mujeres], (Singapur, 6 de octubre de 2016), <<http://asean.org/asean-women-unite-to-promote-womens-leadership/>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.
- Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos, “Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África (Protocolo de Maputo), adoptado el 11 de julio de 2003, <<http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Comisión Interamericana de Mujeres, “Violencia y acoso contra las mujeres en el ámbito político”, <<http://www.oas.org/es/cim/violenciapolitica.asp>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.
- Comunidad de Desarrollo de África Austral, “Protocolo sobre género y desarrollo”, adoptado el 17 de agosto de 2008, entró en vigor el 22 de febrero de 2013, <https://www.sadc.int/documents-publications/show/Protocol_on_Gender_and_Development_2008.pdf>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Comunidad de las Democracias, IDEA Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Promoción de la Participación política de las mujeres: consulta asiática sobre igualdad de género y empoderamiento político” (Bali, Indonesia, del 9 al 10 de diciembre de 2016).
- _____, “Promoción de la participación política de las mujeres: consulta africana sobre la igualdad de género y el empoderamiento político” (Johannesburgo, Sudáfrica, del 9 al 10 de marzo de 2016).
- _____, “Promoción de la participación política de las mujeres: consulta de las Américas sobre la igualdad de género y el empoderamiento político” (Ciudad de México, 16 de mayo de 2017).
- _____, “Promoción de la participación política de las mujeres: consulta europea sobre la igualdad de género y el empoderamiento político” (Estrasburgo, Francia, 10 de noviembre de 2016).
- _____, “Promoción de la participación política de las mujeres: Consulta del Medio Oriente y África del Norte sobre la igualdad de género y el empoderamiento político” (Túnez, Túnez, 9 al 10 de marzo de 2017).



- Consejo de Europa, Comité de Ministros, “Recomendación (2003)3 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones políticas y públicas”, adoptada el 12 de marzo de 2003, en la reunión 831 de Viceministros, <<https://wcd.coe.int/ViewBlob.jsp?id=2229&SourceFile=1&&BlobId=2730967&DocId=2154&Index=no>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.
- _____, “Estrategia de igualdad de género 2014-2017” (febrero de 2014), <<https://rm.coe.int/1680590174>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Consejo de la Unión Europea, “Resolución del Consejo del 27 de marzo de 1995 sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones”, Revista oficial de las Comunidades Europeas, (C168(3), 4 de julio de 1995), <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31995Y0704\(02\)&qid=1502717820042](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31995Y0704(02)&qid=1502717820042)>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Recomendación del Consejo del 2 de diciembre de 1996 sobre la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones” (96/694/EC, 2 de diciembre de 1996), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996H0694>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Foro de las Islas del Pacífico, “Pacific Leaders Gender Equality Declaration” [Declaración de los líderes del Pacífico sobre la igualdad de género] (12 de agosto de 2012), <http://www.pilonsec.org/images/stories/PLGED_intros.pdf>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.
- IDEA Internacional, Unión Interparlamentaria y Universidad de Estocolmo, Quota Database [Base de datos de Cuotas] <<http://www.quotaproject.org/>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE), “Estadísticas de género” (s.f), <<http://eige.europa.eu/gender-statistics>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e Instituto Nacional Electoral, “Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México”, disponible en <<http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217A, (10 de diciembre de 1948), <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200A (XXI), adoptada el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976, <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.
- _____, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada e 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, ‘Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible’ [La Agenda 2030], A/RES/70/1, (21 de octubre de 2015), <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Consenso de Quito” (14 de agosto de 2007), <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/29555/dsc1i.pdf>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “Antecedentes: XIII Conferencia Regional de la Mujer en América Latina y el Caribe”, (Montevideo, del 25 al 28 de octubre de 2016), <<http://conferenciamujer.cepal.org/13/en/background>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

_____, “Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030”, LC/CRM.13/5, (marzo de 2017), <<http://www.cepal.org/en/publications/41013-montevideo-strategy-implementation-regional-gender-agenda-within-sustainable>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, Comité CEDAW, “Recomendación General No. 23 de profundización en el artículo 7 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, 16ta. sesión, (1997), <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom23>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 25 (57), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, (27 de agosto de 1996), <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1325, S/RES/1325, (31 de octubre de 2000), <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000))>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Naciones Unidas, “Plataforma de Acción de Beijing”, Cuarta conferencia mundial sobre la Mujer, (Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995), <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “Objetivos de Desarrollo Sostenible: 17 Objetivos para transformar nuestro mundo”, aprobados en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU, (Nueva York, del 25 al 27 de septiembre de 2015), <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

ONU Mujeres, IDEA Internacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “ATENEA: Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina, República Dominicana y Haití”, <<http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/07/folleto%20atenea%20ok%20sin%20marcas%20web.pdf?la=es&vs=3949>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano, “Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria”, (diciembre de 2015), <<http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/>>

norma%20marco%20democracia%20paritaria%20parlatino.pdf?>v=1&d=20151201T172235>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, adoptada el 2 de mayo de 1948, entró en vigor el 29 de diciembre de 1954, <<http://oas.org/juridico/english/treaties/a-44.html>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994, entró en vigor el 5 de marzo de 1995, <<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), <<http://www.oas.org/en/mesecvi/about.asp>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, Declaración sobre la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, (Lima, 15 de octubre de 2015), <<http://www.oas.org/en/mesecvi/docs/Declaracion-ENG.pdf>>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, “Handbook on Promoting Women’s Participation in Political Parties” [Guía para promover la participación de las mujeres en los partidos políticos], (2014), <<http://www.osce.org/odihr/120877?download=true>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

ParlAmericas, “Acoso político y violencia de género”, <<http://www.parlAmericas.org/es/gender-equality/political-violence.aspx>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Parlamento Europeo, “Resolución sobre las mujeres en la toma de decisiones”, (B5-0180/2000, 3 de febrero del 2000), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2000-0180&language=CS>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Sineau, M., “Genderware: the Council of Europe and the participation of women in political life” [Instrumentos de Género: el Consejo de Europa y la participación de las mujeres en la vida política] (2003), <https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/Genderware_en.pdf>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Unión Africana (UA), “Acta Constitutiva de la Unión Africana adoptada por la 36ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno”, (Lomé, Togo, 11 de julio de 2000), <https://au.int/web/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf>, fecha de consulta: 14 de agosto de 2017.

_____, “Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza”, adoptada en la 8ª Sesión Ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana (Addis Abeba, Etiopía, 30 de enero de 2007), <http://www.achpr.org/files/instruments/charter-democracy/aumincom_instr_charter_democracy_2007_eng.pdf>, fecha de consulta: 7 de enero de 2016.

Unión Interparlamentaria, “Women in National Parliaments: Situation as of 1 July 2017” [Las mujeres en los parlamentos nacionales: situación al 1ro. de julio de 2017], <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

_____, “Women in National Parliaments: Statistical Archive” [Las mujeres en los parlamentos nacionales: archivos estadísticos], <<http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2017.

Sobre las autoras y el autor



Stephanie Chaban tiene más de 10 años de experiencia en el análisis de la violencia de género, de la reforma legal sensible al género, y de las organizaciones feministas y de mujeres en la región del Medio Oriente/Norte de África (MENA), especialmente en Egipto, Irak, Líbano, y Palestina. Cuenta con un doctorado del Instituto de Justicia de Transición de la Universidad de Ulster.

Luis J. Consuegra es el Funcionario a Cargo del Programa de Cooperación y Movilización de Recursos de la División Ejecutiva de IDEA Internacional. También coordina el Diálogo Interregional sobre la Democracia (IRDD). Anteriormente a su trabajo en IDEA Internacional, trabajó para la Organización de los Estados Americanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y en la Universidad del Norte de Colombia.

Hannah Elten actualmente es becaria Schwarzman en la Universidad Tsinghua en Beijing. Es graduada de un programa de doble titulación en Relaciones Internacionales, Economía Política y Estudios Asiáticos, de la Sciences Po Paris y de la Universidad de Sidney. Se desempeñó como Joven Embajadora de Oxfam Australia y actualmente es la Directora Regional para Sudasia y Asia Oriental de la Iniciativa de Jóvenes en Asuntos Internacionales y Relaciones Internacionales (IFAIR).

Karin Gardes es experta en cooperación multilateral para el desarrollo y tiene una amplia experiencia de trabajo en varias organizaciones internacionales. Anteriormente trabajó como Directora de Relaciones Externas en IDEA Internacional, en la Comisión Europea en la Dirección General para Desarrollo y en el Gabinete del Comisario Louis Michel. Cuenta con una Maestría de Humanidades en Economía del College of Europe de Brujas, Bélgica, y una Maestría de Ciencias de la Facultad de Economía de Estocolmo.

Olivia Geymond es codirectora del Grupo de Impacto de las Perspectivas UE-ASEAN de la IFAIR donde trabaja con un enfoque en las políticas para el empoderamiento económico y político de las mujeres. Cuenta con un título en Derecho Europeo e Internacional de la Facultad de Derecho de la Sorbona.

Olga Martin Gonzalez cuenta con una Maestría en Género y Desarrollo y un título en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente trabaja para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como funcionaria del Proyecto de Acción Humanitaria en Senegal. Anteriormente trabajó para el PNUD en Namibia, Senegal e India.

Mona Lena Krook es profesora de Ciencia Política en la Universidad Rutgers. En el 2005 obtuvo un Doctorado de la Universidad de Columbia. Tiene varias publicaciones sobre cuotas de género y la representación política de las mujeres con una perspectiva global. Actualmente su trabajo se centra en la violencia y el acoso contra las mujeres dedicadas a la política. Desde el 2015 se desempeña como asesora técnica para la campaña #NotTheCost del National Democratic Institute [Instituto Nacional de Democracia] para eliminar la violencia contra las mujeres dedicadas a la política.

Liri Kopaci-Di Michele actualmente es la Jefa de la División de Igualdad del Consejo de Europa (CoE). Empezó a trabajar en el CoE en 1997 y desde entonces se ha desempeñado en varias posiciones; su trayectoria incluye la formulación y manejo de proyectos de cooperación en el campo de los derechos humanos. Cuenta con una Maestría de Ciencias en Administración de la Universidad de Surrey en Inglaterra y un título en Lengua Inglesa de la Universidad de Tirana en Albania.

Hien Thi Nguyen es analista, activista femenina y profesional en desarrollo, ha trabajado en los temas de género, derechos de las mujeres e igualdad de género durante unos 10 años. Posee una Maestría en Estudios de Género (Género y Desarrollo) de la Universidad de Melbourne en Australia. Ha sido admitida en la Universidad de Western Australia para un doctorado en filosofía.

Nika Saeedi tiene más de 20 años de experiencia de trabajo, de los cuales nueve se relacionan con iniciativas comunitarias para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en varios países, y 11 años de trabajo en el PNUD en desarrollo de políticas, diseño y manejo de programas, y creación de programas de cooperación relativos a la paz y seguridad de las mujeres en las áreas de prevención de conflictos, estado de derecho, gobernanza y restablecimiento temprano. Tuvo un rol decisivo en la identificación de un campo específico para el PNUD en la promoción del liderazgo de las mujeres en el área de consolidación de la paz.

Safia Trabelsi hasta hace poco se desempeñó como Experta en asuntos de Género y Mujeres, Paz y Seguridad de la Liga de los Estados Árabes. Anteriormente trabajó en ONU Mujeres en Túnez, en *Democracy Reporting International* [Información Internacional sobre la Democracia] y en el Centro Ash para la Gobernanza y la Innovación Democrática de la Universidad de Harvard. Cuenta con una Maestría en Resolución de Conflictos y Coexistencia de la Universidad Brandeis en Boston, Massachusetts.

Catherine Woollard actualmente es la Secretaria General del Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE). Entre los años 2008 y 2015 se desempeñó como Directora Ejecutiva de la Oficina de Enlace Europeo para actividades de construcción de la paz (EPLO) y, anteriormente, ocupó la posición de Directora de Políticas y Comunicaciones en *Conciliation Resources*, también trabajó en *Minority Rights Group International* y en Transparencia Internacional a cargo de programas en Europa Sudoriental, Asia Central y Turquía.

Sobre las organizaciones



La Comunidad de las Democracias

La Comunidad de las Democracias es una organización internacional que impulsa la agenda democrática mundial en colaboración con los gobiernos, las instituciones multilaterales y las organizaciones no gubernamentales. En base a la Declaración de Varsovia, documento constitutivo de la Comunidad firmado por 106 países en el año 2000, la Comunidad de las Democracias apoya las transiciones y la consolidación democráticas en todo el mundo prestando ayuda a las sociedades en el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y los valores democráticos; identifica, alerta y responde, conforme con la Carta de la ONU y la Declaración de Varsovia, a las amenazas contra la democracia para ayudar a los estados a permanecer en la senda democrática; apoya y defiende a la sociedad civil en todos los países; y brinda una voz a quienes trabajan pacíficamente por la democracia en todos los países.

<<http://www.community-democracies.org/>>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido la principal agencia de desarrollo de las Naciones Unidas desde 1965. El PNUD trabaja en cerca de 170 países y territorios ayudando a erradicar la pobreza y a reducir las desigualdades y la exclusión. Ayuda a los países a desarrollar políticas, alianzas, habilidades de liderazgo, capacidades institucionales y resiliencia con el fin de mantener los avances del desarrollo. La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son aspectos centrales del mandato del PNUD y están integrados a su enfoque en materia de desarrollo. El PNUD es también el ejecutor más grande del mundo en proyectos de apoyo a los parlamentos, dedicándose a ayudar a los parlamentos a nivel nacional y subnacional para que puedan cumplir con sus mandatos de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<<http://www.undp.org>>

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya el cambio democrático sostenible para lo cual brinda conocimientos comparativos, apoyo en las reformas democráticas y ejerce influencia en la normativa y la política. En los campos de procesos electorales, elaboración de constituciones, partidos políticos, relación entre la democracia y género y el empoderamiento político de las mujeres, y autoevaluaciones democráticas, lleva a cabo su trabajo en tres áreas de acción: (a) proporciona conocimiento comparativo basado en la experiencia práctica sobre construcción de la democracia obtenida de diversos contextos alrededor del mundo; (b) apoya a los actores políticos en la reforma de las instituciones y procesos democráticos, y participa en los procesos políticos si es invitada para eso; y (c) influye en las políticas de construcción de la democracia brindando su conocimiento comparativo y su apoyo a los actores políticos. IDEA Internacional actúa en todo el mundo. Tiene su sede en Estocolmo, Suecia y cuenta con oficinas en África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<http://www.idea.int>>

Diálogo Interregional sobre la Democracia

El Diálogo Interregional sobre la Democracia (IRDD) es una plataforma liderada por IDEA Internacional que proporciona un espacio a las organizaciones regionales para la reunirse y discutir importantes asuntos relacionados a la democracia y la buena gobernanza, así como la discusión de asuntos transversales como género, conflicto y seguridad, y desarrollo. Las organizaciones que actualmente forman parte del IRDD son: la Unión Africana (UA), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), el Consejo de Europa (CoE), la Unión Europea (UE), la Liga de los Estados Árabes (LEA), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Foro de las Islas del Pacífico (PIF) y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR). El IRDD también cuenta con el apoyo y la participación permanente de las Naciones Unidas y, desde hace poco, de la Comunidad de las Democracias.

La igualdad de género y el empoderamiento político de las mujeres son elementos fundamentales para la consolidación de democracias sostenibles en todo el mundo. Las organizaciones globales y regionales juegan un rol importante en el desarrollo de marcos legales y de políticas, así como en el diseño de planes de acción concretos para brindar un apoyo óptimo a la promoción de la agenda de igualdad de género a nivel mundial, regional y nacional. En este informe se presentan instrumentos importantes para la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento político de las mujeres utilizados actualmente a nivel mundial y regional.

También se destacan los desafíos, las oportunidades y los logros encontrados por cada una de las organizaciones durante la implementación en sus respectivas regiones. Este informe brinda recomendaciones de políticas basadas en los análisis hechos a nivel institucional, pero también se ofrecen las recomendaciones obtenidas mediante un proceso multidimensional de consultas regionales que reunió a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agencias especializadas, expertas y expertos, y miembros de las comunidades.

IDEA Internacional, la Comunidad de las Democracias y el PNUD presentan este informe para informar a las autoridades responsables de la formulación de políticas y a los actores pertinentes sobre la situación actual de la igualdad de género, de las acciones que se han tomado en relación al empoderamiento político de las mujeres, y de lo que se espera de la comunidad global con relación al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: alcanzar la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas antes del 2030.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
T +46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

Comunidad de las Democracias
al. Ujazdowskie 41
00-540 Varsovia
Polonia
T: + 48 22 375 90 00
info@community-democracies.org
www.community-democracies.org

**Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo**
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
USA
www.undp.org

ISBN 978-91-7671-229-0 (PDF)



Esta publicación fue posible gracias a una generosa contribución del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Comisión Europea.